

**Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Ekonomii
Katedra Teorii i Historii Ekonomii**



Anna Buchwald

**EFEKTYWNOŚĆ
AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W POLSCE.
UJĘCIE REGIONALNE**

Rozprawa doktorska

**Promotor:
dr hab. Małgorzata Słodowa-Helpa, prof. UEP**

Poznań 2009

SPIS TREŚCI

Wstęp	4
Rozdział I. Teoretyczne aspekty funkcjonowania rynku pracy	9
1.1. Rynek pracy w gospodarce	9
1.1.1. Istota regionalnego rynku pracy.....	9
1.1.2. Elementy rynku pracy i ich determinanty.....	11
1.2. Rynek pracy w podstawowych nurtach ekonomii	18
1.3. Bezrobocie oraz jego wpływ na funkcjonowanie rynku pracy.....	30
1.3.1. Pojęcie oraz rodzaje bezrobocia	30
1.3.2. Przyczyny i skutki bezrobocia.....	36
1.3.3. Sposoby pomiaru bezrobocia.....	41
Rozdział II. Polityka rynku pracy w Polsce	45
2.1. Cele i zakres polityki rynku pracy.....	45
2.2. Organizacja polityki rynku pracy.....	49
2.3. Fundusz Pracy jako instrument ekonomiczny programów rynku pracy.....	54
2.4. Regionalne uwarunkowania rynku pracy w Polsce.....	57
2.4.1. Kształtowanie się realnych zasobów rynku pracy.....	57
2.4.2. Przemiany w dynamice i strukturze zatrudnienia.....	66
2.4.3. Bezrobocie w Polsce – przyczyny, rozmiary, struktura.....	71
Rozdział III. Instrumenty aktywnej polityki państwa na rynku pracy	85
3.1. Cele i narzędzia aktywnej polityki rynku pracy.....	85
3.2. Aktywne programy kształtujące podaż pracy.....	88
3.3. Programy stymulujące popyt na pracę.....	92
3.4. Programy usprawniające funkcjonowanie rynku pracy.....	96
3.5. Interakcje pomiędzy polityką pasywną a polityką aktywną rynku pracy.....	99
Rozdział IV. Regionalne zróżnicowanie efektywności aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006	104
4.1. Poziom i struktura wydatków na aktywne programy rynku pracy.....	104
4.2. Zróżnicowanie wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w skali województw i powiatów.....	110
4.2.1. Efektywność zatrudnieniowa.....	113
4.2.2. Efektywność ekonomiczna.....	122
4.3. Przyczyny regionalnego zróżnicowania efektywności aktywnych programów.....	130

Rozdział V. Możliwości zwiększania efektywności działań aktywizacyjnych na rynku pracy.....	143
5.1. Koszty pracy a skuteczność ponownego zatrudnienia.....	143
5.1.1. Wpływ niestandardowych form zatrudnienia na koszty pracy i efektywność ponownego zatrudnienia po programach aktywnych.....	150
5.1.2. Płaca minimalna a zatrudnienie.....	155
5.2. Znaczenie doboru grupy celowej do udziału w aktywnych programach rynku pracy....	158
5.3. Inicjatywy zwiększające konkurencyjność rynków lokalnych i ich wpływ na efektywność programów aktywnych.....	164
Zakończenie.....	174
Bibliografia.....	182
Spis tabel.....	192
Spis rysunków.....	194
Załączniki	197

Wstęp

Uzasadnienie wyboru tematu

Utrzymujące się wysokie bezrobocie jest obecnie największym problemem społeczno-gospodarczym w Polsce. Wypracowane metody i narzędzia walki z tym niekorzystnym zjawiskiem często nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, dlatego w literaturze przedmiotu toczy się dyskusja na temat faktycznej skuteczności instrumentów aktywnej polityki państwa na rynku pracy realizowanej przez publiczne służby zatrudnienia.

Do zajęcia stanowiska w tej dyskusji skłania analiza relacji nakładów państwa na aktywne programy rynku pracy do efektów zatrudnieniowych i ekonomicznych tych programów w ujęciu regionalnym. Wynika z niej jednoznacznie, że wzrost nakładów finansowych na aktywne programy rynku pracy (APRP) nie jest proporcjonalny do efektów zatrudnieniowych. To z kolei powoduje, że z roku na rok koszty realizacji poszczególnych programów aktywizacyjnych są wyższe. W związku z tym, że instrumenty rynku pracy finansowane są ze środków publicznych wymagają uważnej analizy celowości oraz skuteczności podejmowanych działań. W obliczu problemów z deficytem budżetowym staje się to jeszcze bardziej istotne. Programy rynku pracy wymagają wysokich nakładów, dlatego muszą przynosić proporcjonalnie duże efekty, aby można je było nazwać społecznie uzasadnionymi.

Zbadanie istniejących niedopasowań na poszczególnych powiatowych i wojewódzkich rynkach pracy ma zatem ogromne znaczenie nie tylko dla rozpoznania bieżącej sytuacji, ale także dla określenia kierunku dalszych zmian na rynku pracy. To ostatnie zadanie jest szczególnie istotne dla prowadzonej przez państwo polityki regionalnej. Pozwala bowiem zidentyfikować regiony problemowe, w których utrzymują się niedopasowania pomiędzy wielkością podaży i popytu na pracę. To natomiast umożliwi nakreślenie skali potrzeb i właściwych rekomendacji dotyczących podjęcia działań mających na celu pomoc najbardziej potrzebującym regionom w podnoszeniu efektywności podejmowanych działań aktywizacyjnych. Dlatego, oprócz analizy przestrzennego zróżnicowania efektywności programów aktywnych, za niezbędne uznane zostało również podjęcie próby określenia skali istniejących niedopasowań na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

Obecnie podejmuje się próby profesjonalnych analiz oszacowania efektów netto instrumentów polityki rynku pracy za pomocą metod ekonometrycznych. W badaniach tych

standardem stało się porównywanie położenia na rynku pracy uczestników programu z położeniem tzw. grupy kontrolnej. Badania te w Polsce znajdują się w stadium początkowym, dlatego trudno jednoznacznie wypowiedzieć się na temat faktycznej efektywności polityki rynku pracy w ujęciu ekonomicznym. W rzeczywistości jednak istotne są nie tyle poziomy bezwzględne efektów czy nakładów, ale relacje między nimi. Wielkość i struktura nakładów bowiem powinna być taka, aby pozwalała osiągać maksymalne efekty.

Z tego względu analiza skali zróżnicowania skuteczności aktywnych programów rynku pracy, jej uwarunkowań, konsekwencji i możliwych rozwiązań ma duże znaczenie poznawcze i praktyczne. Aby przezwyciężyć pojawiające się wątpliwości na temat skuteczności prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy, należy podjąć regularne badania jej efektywności oraz podnosić świadomość znaczenia ewaluacji i monitoringu. Wprawdzie aktywizacja zawodowa bezrobotnych, jak również jej skuteczność, jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy, to brakuje wyraźnej pozycji, która analizowałaby tę problematykę w ujęciu regionalnym i uzależniałaby skuteczność polityki aktywnej od regionu jej realizacji. Badania przeprowadzone w skali regionalnej i lokalnej pozwalają bowiem lepiej poznać i zrozumieć rzeczywistość, umożliwiając tym samym odpowiednie jej kształtowanie poprzez podejmowanie trafnych decyzji, zarówno gospodarczych, jak i politycznych.

Wyniki badań efektów zatrudnieniowych brutto programów aktywnych oraz nakładów poniesionych na ich realizację na poziomie regionów mogą stać się przyczynkiem do dalszego doskonalenia metod badawczych w zakresie efektywności polityki rynku pracy. Właściwa analiza rzeczywistej efektywności instrumentów aktywnych jest też kluczowym elementem dokonania trafnej decyzji wyboru alokacji ograniczonych zasobów.

Hipotezy i cele badawcze

Analiza prowadzonej przez państwo polityki aktywizującej w ujęciu regionalnym daje podstawy do sformułowania następujących hipotez:

Hipoteza I - Efekty zatrudnieniowe i ekonomiczne aktywnych programów rynku pracy (APRP) są niewspółmierne do wzrostu nakładów finansowych poniesionych na ich realizację.

Hipoteza II - Efektywność aktywnych programów rynku pracy zależy od regionu ich realizacji. Niskie wskaźniki i wysokie koszty ponownego zatrudnienia są charakterystyczne

dla regionów słabo rozwiniętych gospodarczo, peryferyjnych. W aglomeracjach i na terenach zlokalizowanych wokół nich efektywność programów aktywnych jest znacznie wyższa.

Celem głównym pracy jest prezentacja i ocena różnic w zakresie wykorzystania środków finansowych oraz efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej aktywnych programów rynku pracy w poszczególnych województwach i powiatach Polski, jak również określenie warunków gospodarczych i rozwiązań ekonomiczno-społecznych, w których będzie możliwe efektywniejsze wykorzystanie środków na aktywne programy rynku pracy.

Temu celowi podporządkowany został następujący zestaw zadań (celów szczegółowych):

- przedstawienie teoretycznych podstaw funkcjonowania rynku pracy,
- prezentacja polityki rynku pracy w Polsce jako kontekstu ekonomicznego efektywności APRP,
- analiza poziomu i struktury wydatków na APRP,
- analiza zmian relacji pomiędzy nakładami i efektami APRP,
- prezentacja i ocena czynników determinujących zróżnicowanie efektywności programów aktywnych.

Przedmiot oraz zakres przestrzenny i czasowy pracy

Przedmiotem pracy są aktywne programy rynku pracy realizowane przez Publiczne Służby Zatrudnienia. Oprócz ich analizy, podjęto również próbę zidentyfikowania przyczyn determinujących efektywność zatrudnieniową i ekonomiczną aktywnych programów w poszczególnych województwach i powiatach Polski.

Analizy prowadzone są w przekroju województw i powiatów Polski. Ze względu na prowadzone przez ministerstwo właściwe do spraw pracy porównywalne opracowania statystyczne dotyczące efektywności programów aktywnych, zakres czasowy pracy obejmuje lata 2001-2006.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które od 1994 r. prowadzi monitoring efektywności i kosztów aktywnych programów rynku pracy, utożsamia pojęcie efektywności z efektem zatrudnieniowym i ekonomicznym, przez który rozumie się rezultat zastosowania danego programu. Miarami tak rozumianej efektywności są: stosunek liczby osób, które zostały zatrudnione na dalszy okres, do liczby osób objętych programem i kończących go oraz koszty ponownego zatrudnienia jednego bezrobotnego. Wskazują one czy badany program jest skuteczny, czyli prowadzi do zatrudnienia bezrobotnego lub uniknięcia

zwolnienia z pracy pracownika zagrożonego bezrobociem. Tymczasem efektywność w ujęciu ekonomicznym wyraża stosunek efektów netto do poniesionych dla ich osiągnięcia kosztów netto. Pomiar efektów netto opiera się na szacowaniu efektywności programu na podstawie porównania z sytuacją, w której programu by nie było. Stwarza to wiele trudności i ograniczeń. Nie da się bowiem obserwować w tym samym czasie uczestników programu będących pod jego wpływem i bez tego wpływu. Dlatego też w praktyce stosuje się łatwiejszy sposób pomiaru efektywności. Jest to stosunek osób, które znalazły zatrudnienie po programie do wszystkich uczestników aktywnych programów rynku pracy.

Układ i treść pracy

Realizacji zamierzonych celów oraz weryfikacji postawionych hipotez podporządkowany został układ pracy. Składa się ona z pięciu rozdziałów i ma charakter teoretyczno-empiryczny.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały teoretyczne aspekty funkcjonowania rynku pracy oraz główne pojęcia dotyczące bezrobocia i jego wpływu na rynek pracy.

Rozdział drugi poświęcony został prowadzonej przez państwo polityce rynku pracy oraz popytowym i podażowym uwarunkowaniom funkcjonowania tego rynku w Polsce w układzie regionalnym, stanowiąc jednocześnie kontekst do przeprowadzonej w kolejnych rozdziałach empirycznej prezentacji i oceny efektywności programów aktywnych.

W rozdziale trzecim zaprezentowane zostały instrumenty wykorzystywane do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, kształtujące zarówno stronę popytową, jak i podażową rynku pracy oraz usprawniające jego funkcjonowanie. Ukazany został również wpływ polityki pasywnej na skuteczność prowadzonych działań aktywizacyjnych.

W rozdziale czwartym, na tle poziomu i struktury wydatków na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006, zaprezentowana została skala przestrzennego zróżnicowania efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej programów aktywnych na poziomie województw i powiatów. Na podstawie wniosków z przeprowadzonej analizy podjęto również próbę określenia przyczyn regionalnego zróżnicowania wskaźników ponownego zatrudnienia.

Rozdział piąty stanowi próbę określenia czynników determinujących efektywność aktywnych programów rynku pracy w województwach i powiatach Polski oraz możliwych rozwiązań ekonomiczno-społecznych zwiększających ją.

W zakończeniu zostały zamieszczone najważniejsze wnioski wypływające z badań oraz postulaty dotyczące pożądaných sposobów oddziaływania na regionalne rynki pracy celem podniesienia skuteczności i efektywności aktywnej polityki państwa.

Źródła i metody badawcze

Podstawę redakcji części empirycznej stanowiły przede wszystkim opracowania statystyczne GUS oraz sprawozdania ministerialne MPiPS-01 oraz MPiPS-02. W przygotowywaniu pracy wykorzystana została też literatura przedmiotu traktująca o badanych problemach. Większość literatury, tak polskiej, jak i obcojęzycznej, stanowią publikacje o charakterze zwartym oraz artykuły naukowe zamieszczone w czasopismach tematycznie związanych z teorią ekonomii, bezrobociem, rynkiem pracy i jego efektywnością.

Z uwagi na cel i zakres pracy wykorzystana została wielokierunkowa analiza porównawcza regionalnego zróżnicowania wskaźników efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej APRP (metody ilościowe oraz analiza opisowa).

Rozdział 1. Teoretyczne aspekty funkcjonowania rynku pracy

1.1. Rynek pracy w gospodarce

1.1.1. Istota regionalnego rynku pracy

Rynek pracy, ukształtowany w historycznym procesie rozwoju gospodarczego, należy do podstawowych kategorii ekonomicznych, obok rynku towarowego, pieniężnego i kapitałowego¹.

W literaturze przedmiotu rynek pracy analizowany jest w aspekcie relacji między podażą pracy, czyli liczbą osób zdolnych do pracy i poszukujących jej przy danym wynagrodzeniu za pracę, a popytem na pracę (tj. ilościowym i jakościowym zapotrzebowaniem na ludzką zdolność do pracy, mierzonym liczbą miejsc pracy)². Przedmiotem wymiany na tym rynku jest sprzedaż – kupno czynnika produkcji, którym jest praca, rozumiana bądź jako samo jej świadczenie (usługa pracy), bądź też jako potencjał pracy (siła robocza, kapitał ludzki)³. Praca z jednej strony jest towarem sprzedawanym przedsiębiorcy jako czynnik produkcji, z drugiej zaś jest źródłem dochodu dla sprzedawcy, za który kupuje on środki konsumpcji, stwarzając popyt na towary, a tym samym na pracę. Należy przy tym podkreślić, że praca jest towarem szczególnym, tym różniącym się od towarów materialnych, że w wyniku użycia (nabycia) go przez pracodawcę nie zmienia właściciela, lecz nadal pozostaje własnością świadczącego pracę. Cena pracy, która ustala się w wyniku konfrontacji popytu na pracę i jej podaży, jest wynagrodzeniem za pracę (płaca). Rynek pracy można zatem uznać za proces wzajemnego oddziaływania popytu i podaży na pracę, w wyniku której kształtuje się cena pracy.

Rynek pracy może być rozpatrywany według różnych kryteriów. W zależności od kategorii społeczno-zawodowych poszukujących pracy, można wyróżnić: rynek pracy pracowników umysłowych, robotników wykwalifikowanych, niewykwalifikowanych. Uwzględniając zaś płeć – rynek pracy mężczyzn oraz rynek pracy kobiet. W zależności od

¹ Powszechnie przez rynek rozumie się kategorię ekonomiczną produkcji towarowej, która sensu stricto oznacza miejsce spotkań w celu dokonania transakcji zakupu i sprzedaży towarów, a sensu largo – zespół wszystkich kupujących i sprzedających, których decyzje, nawzajem od siebie uzależnione, kształtują popyt i podaż oraz wpływają na poziom cen. Por. Mała encyklopedia ekonomiczna, PWE, Warszawa 1974, s. 723.

² A. Francik, A. Pocztowski, Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy, AE Kraków 1993, s. 33.

³ Z. Dach, Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej, PAN, Kraków 1993, s. 10.

rozległości obszaru wzajemnego oddziaływania popytu i podaży siły roboczej można wyodrębnić: lokalny, regionalny, krajowy i międzynarodowy rynek pracy.

Rynek pracy rozpatrywany w skali całego kraju obejmuje całokształt sprzężeń popytowo-cenowo-podażowych znajdujących się w sferze gospodarowania czynnikiem pracy na jego obszarze, w danym czasie i przy uwzględnieniu istniejących na tym rynku podmiotów i instytucji, w tym także o charakterze władz gospodarczych (rządowych i samorządowych)⁴.

Regionalny rynek pracy, składający się z wzajemnie powiązanych ze sobą elementów, funkcjonuje podobnie jak rynek krajowy, lecz z uwzględnieniem realiów regionalnych, a więc specyficznych cech będących syntezą wyrażającą się w odrębności. Mechanizm rynkowy, rozumiany tu jako sprzężenie popytowo-podażowe zawiązujące się za pośrednictwem ceny, oznacza rynkową alokację czynnika produkcji, czyli jego „ruch”, składający się z dopływu i odpływu zasobów siły roboczej (pracy) z produkcji materialnej do usług, ze wsi do miast lub między regionami, gdy występują dysproporcje w możliwościach uzyskania zatrudnienia. Regionalny rynek pracy określa też warunki aktywizacji i dezaktywizacji zasobów siły roboczej. Elementami regionalnego rynku pracy są: zatrudnienie (rozumiane jako struktura popytowa) i bezrobocie (jako struktura podażowa)⁵. Regionalny rynek pracy jest zatem obszarem geograficznym, w obrębie którego występuje wyraźna specyfika określonych przestrzennie możliwości zatrudnienia, dostępnych dla pracowników bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania⁶. Ową specyfikę możliwości zatrudnienia należy rozumieć jako charakterystyczną dla danego obszaru liczbę i strukturę istniejących miejsc pracy, przede wszystkim w układzie branżowym i zawodowym⁷.

Regionalne rynki pracy różnią się pomiędzy sobą odmiennym potencjałem zasobów pracy z punktu widzenia cech społeczno-demograficznych (takich jak np. wiek, płeć czy poziom kwalifikacji), a także innych właściwości jakościowych (np. stosunku do obowiązków pracowniczych wynikających z tradycji kulturowo-cywilizacyjnych). Odmiennie kształtują się również regionalne struktury zatrudnienia w układzie działowo-gałęziowym i różna może być w poszczególnych regionach ruchliwość zatrudnionych. Ogólna sytuacja na regionalnym rynku pracy może także różnić się od sytuacji na krajowym

⁴ H. Mortimer-Szymczak, Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy i bezrobocia, w: Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce, red. U. Sztanderska, Warszawa 1992, s. 223.

⁵ S. Socha-Sachalin, Transformacja rynku pracy, Politechnika Koszalińska, Koszalin 1998, s. 142.

⁶ E. Kwiatkowski, P. Kubiak, Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1992-1995. Analiza strumieniowa, „Rynek Pracy” 1996, nr 9, s. 10.

rynku pracy, ponieważ np. deficytowi miejsc pracy w skali kraju może towarzyszyć ich nadmiar w niektórych regionach⁸.

Rynek pracy w skali gminy, powiatu lub kilku powiązanych ze sobą miast (wchodzących w skład regionu) określa się zwykle jako lokalny rynek pracy. Pojęcie lokalnego rynku pracy można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia: popytu na pracę i podaży pracy. Z punktu widzenia popytu na pracę, lokalny rynek pracy jest obszarem wyznaczonym przez izochronę dogodnych dojazdów do pracy (skupisk miejsc pracy) z miejsc zamieszkania. Natomiast z punktu widzenia podaży siły roboczej, lokalny rynek pracy jest wyznaczony przez izochronę dogodnych dojazdów do pracy z konkretnych skupisk miejsc zamieszkania⁹. Tak więc lokalny rynek pracy obejmuje obszar gospodarczy, którego administracyjne centrum jest miejsce ciężenia siły roboczej z miejscowości położonych poza granicami administracyjnymi centrum. Jego wielkość zależy od rozmiarów zapotrzebowania na siłę roboczą w centrum regionu, od występowania nadwyżek zasobów pracy w regionie poza granicami administracyjnymi centrum oraz od atrakcyjności pracy w centrum. Rynek ten stanowi jednocześnie segment regionalnego i krajowego rynku pracy, wyodrębniony ze względu na terytorialny zasięg jego elementów¹⁰. Biorąc zatem za kryterium rozróżnienia wielkość obszaru i jego odniesienie do podziału administracyjnego kraju, rynki regionalne są utożsamiane z zasięgiem województwa, natomiast rynki lokalne (wewnątrzregionalne) – z zasięgiem danego powiatu. Do traktowania granic administracyjnych województw i powiatów jako granic regionalnych i lokalnych rynków pracy skłania fakt, że znaczna część instytucji rynku pracy ustanawiana jest w ścisłym powiązaniu właśnie z tymi granicami oraz wykorzystywanie w empirycznych badaniach regionalnych danych statystycznych dostępnych dla tychże jednostek terytorialnych¹¹.

1.1.2. Elementy rynku pracy i ich determinanty

Podstawowymi elementami rynku pracy są: popyt na pracę, podaż pracy oraz, pozostające z nimi w ścisłym związku, wynagrodzenie za pracę (płaca realna).

⁷ E. Kwiatkowski, *Możliwości wykorzystania regionalnych badań rynku pracy do prognozowania i korygowania prognoz na popyt na pracę według kwalifikacji*, w: *Prognozowanie popytu na pracę. Elementy metodologii*, Studia i Materiały, RCSS, Warszawa 1999, s. 144.

⁸ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 208.

⁹ T. Szumlich, *Przestrzenne aspekty zatrudnienia*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987, s. 74-75.

¹⁰ T. Grzeszczyk, *Rynek pracy w reformowanej gospodarce polskiej*, AE Poznań, Poznań 1990, s. 43.

¹¹ E. Kwiatkowski, *Regiony ekonomiczne i regionalne rynki pracy – aspekty pojęciowe*, w: *Zróznicowanie rozwoju polskich regionów. Elementy teorii i próba diagnozy*, red. E. Kwiatkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 22.

Popyt na pracę jest kategorią o zasadniczym znaczeniu ekonomicznym i społecznym. Wahania popytu na pracę są ważnym miernikiem wahań koniunktury w gospodarce. Popyt na pracę decyduje o liczbie miejsc pracy w gospodarce, a więc pośrednio o liczbie osób, które znajdują zatrudnienie. Ma to istotne znaczenie dla poziomu dochodów tych osób oraz ich poziomu życia. Wielkość popytu na pracę oraz jego zmiany wpływają również w istotny sposób na poziom i zmiany bezrobocia. Popyt na pracę ma również swoją strukturę sektorową, przestrzenną, gałęziową, zawodową, kwalifikacyjną. Kształt tych struktur nie tylko wyraża poziom rozwoju gospodarczego i stopień nowoczesności gospodarki, ale wyznacza również pożądaną strukturę podaży pracy i kierunki jej dostosowań do struktury popytu na pracę. Można więc uznać, iż rozmiary oraz struktura popytu na pracę mają zasadnicze znaczenie dla dynamiki rozwoju gospodarki oraz jej struktury gospodarczej¹².

W sensie ogólnym popyt na pracę oznacza zapotrzebowanie gospodarki (w skali mikroekonomicznej – konkretnego zakładu pracy) na potencjał roboczy w wymiarze ilościowym i jakościowym. Popyt na pracę może być rozpatrywany jako popyt całkowity (globalny), uwzględniający stanowiska pracy, zarówno wolne, jak i już obsadzone, oraz jako popyt aktualny, obejmujący tylko nieobsadzone stanowiska pracy, dla których pracodawcy poszukują pracowników¹³. W wymiarze ilościowym aktualny popyt na pracę wyraża się liczbą wolnych stanowisk pracy oraz wielkością zasobów czasu pracy odpowiadających zapotrzebowaniu pracodawców. Natomiast w wymiarze jakościowym popyt na pracę określają wymagane cechy osobowe (tj. płeć, wiek, stan zdrowia, sprawność umysłowa itp.) oraz kwalifikacje poszukiwanych pracowników, włączając w to ich szczególne uzdolnienia i dyspozycyjność wobec pracodawcy¹⁴.

Popyt na pracę jest zakładaną odwrotną zależnością między płacą realną, a wielkością zatrudnienia w danym okresie, przy założeniu, iż pozostałe czynniki nie ulegają zmianie. Ogólnie rzecz biorąc krzywa popytu na pracę jest nachylona w dół, co oznacza, że przy wyższym poziomie płac pracodawcy zatrudniać będą mniej pracowników niż przy niższym (rysunek 1).

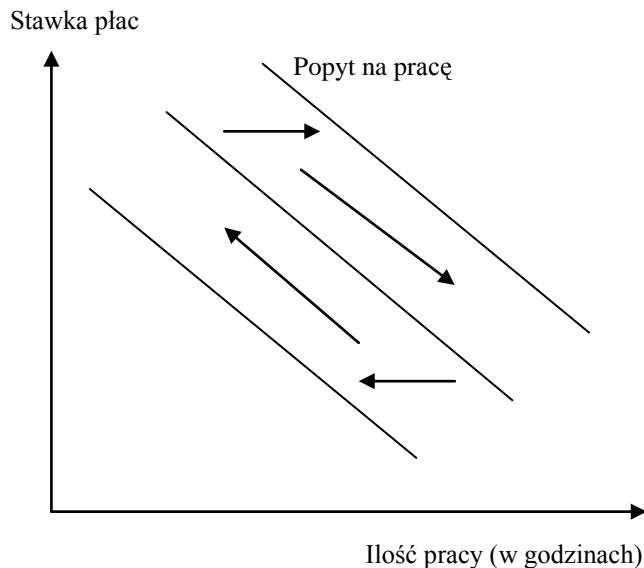
Najważniejszymi czynnikami determinującymi położenie krzywej popytu na pracę są: poziom płac realnych, wydajność (produktywność) pracy i popyt na produkt będący wynikiem pracy. Pierwszy z tych czynników wpływa na konkretną ilość pożądaną pracę,

¹² E. Kwiatkowski, Czynniki determinujące popyt na pracę w województwie mazowieckim – ujęcie modelowe, IPiSS, Warszawa 2006, s. 4.

¹³ W. Jarmołowicz, M. Knapińska, Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej, AE Poznań, Poznań 2007, s. 20.

¹⁴ J. Unolt, Ekonomiczne problemy rynku pracy, BPS, Katowice 1999, s. 29.

natomiast dwa pozostałe wpływają na położenie samej krzywej popytu na pracę. Oznacza to, że zmianę stawki płac odzwierciedla ruch wzdłuż krzywej popytu na pracę, a zmianę poziomu wydajności pracy lub popytu na produkt pracy - przesunięcie się całej krzywej (rysunek 1).



Rysunek 1. Krzywa popytu na pracę

Źródło: D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 673.

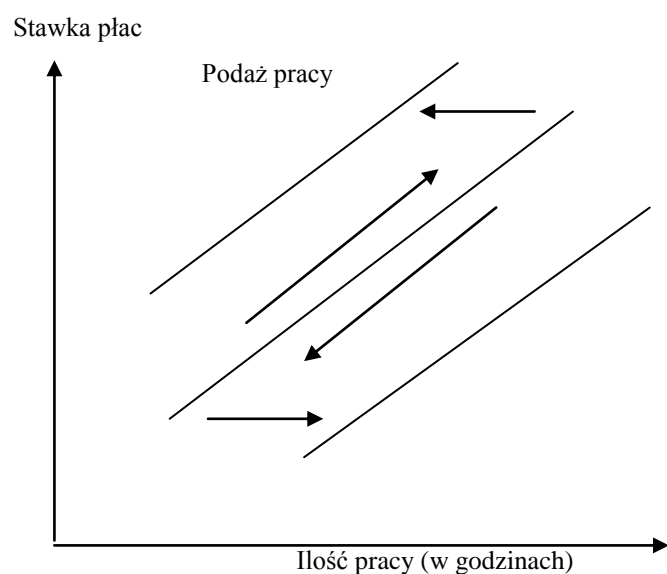
Popyt na pracę jest popytem pochodnym popytu na produkty pracy. Im większy jest popyt na produkt pracy, tym wyższa jest cena tego produktu i tym wyższy krańcowy utarg, czyli krańcowy przychód z produktu pracy. Krańcowa wydajność pracy jest równa przyrostowi produkcji wynikającej z zatrudnienia dodatkowego pracownika przy danym zasobie kapitału rzeczowego¹⁵. Jeżeli krańcowa wydajność pracy jest wyższa od płacy realnej, przedsiębiorstwa zwiększają zyski poprzez wzrost zatrudnienia gdyż dodatkowy dochód z zatrudnienia kolejnego pracownika, czyli przyrost produkcji, przewyższa koszt krańcowy, czyli płacę realną. Jeśli zaś krańcowa wydajność pracy jest niższa od płacy realnej, przedsiębiorstwa zmniejszają zatrudnienie, unikając w ten sposób strat. Pracodawcy maksymalizują więc zyski zwiększając zatrudnienie do punktu, w którym krańcowa wydajność pracy zrównuje się z płacą realną.

Zatem popyt na pracę jest uwarunkowany zarówno czynnikami o charakterze mikroekonomicznym (tzn. związanymi z zachowaniem się poszczególnych pracowników i pracodawców), jak też czynnikami o charakterze makroekonomicznym (tzn. wynikającymi z

¹⁵ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, PWE, Warszawa 1992, s. 194.

powiązań rynku pracy z innymi rynkami i sferami funkcjonowania systemu gospodarczego), a także oddziaływaniem na rynek pracy innych jeszcze podmiotów gospodarki rynkowej, w tym państwa. Do najważniejszych należy zatem zaliczyć uwarunkowania: strukturalne, techniczno-technologiczne, ekonomiczno-organizacyjne i społeczno-polityczne¹⁶.

Z kolei podaż pracy, w ujęciu ogólnym, oznacza ilość pracy zaoferowanej do sprzedaży na rynku pracy. W ujęciu szczegółowym można też mówić o podaży pracy całkowitej oraz aktualnej, i to zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym¹⁷. Całkowita (globalna) podaż pracy obejmuje społeczne zasoby pracy, czyli ludność aktywną zawodowo, na którą składają się osoby pracujące oraz poszukujące pracy. Natomiast aktualna podaż pracy to osoby w danym czasie niepracujące, lecz poszukujące pracy i pragnące ją podjąć. Na tak rozumianą podaż w wymiarze ilościowym składa się liczba osób poszukujących pracy oraz oferowany przez nie czas przeznaczony na jej wykonywanie. W wymiarze jakościowym aktualna podaż pracy obejmuje wszystkie cechy osobowe kandydatów do pracy, ich kwalifikacje oraz oferowaną (potencjalną) wydajność pracy.



Rysunek 2. Krzywa podaży pracy

Źródło: D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, op. cit., s. 674.

Podaż pracy reprezentuje dodatnią zależność między poziomem płac realnych, a liczbą pracowników (lub roboczogodzin) oferowanych na rynku pracy w danym okresie, przy założeniu, że pozostałe czynniki nie ulegną zmianie¹⁸. Definicja ta wskazuje zarazem na to,

¹⁶ A. Piechnik-Kurdziel, Popyt na pracę, w: *Rynek pracy w procesie transformacji systemu gospodarczego*, red. A. Szalkowski, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1992, s. 49.

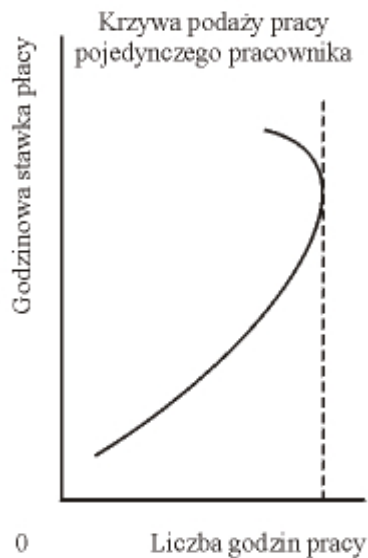
¹⁷ J. Unolt, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 34.

¹⁸ D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia...*, op. cit., s. 674.

że prawo podaży rynkowej, uzależniające wielkość podaży dobra od jego ceny, znajduje także swoje zastosowanie do podaży pracy. Krzywa podaży pracy jest na ogół rosnąca, co oznacza, że zasób siły roboczej (podaż pracy) zwiększa się w miarę wzrostu płacy realnej (rysunek 2). Zmiany stawek płac powodują przesunięcia ilości pracy wzdłuż krzywej podaży pracy, natomiast zmiany w jakimkolwiek z pozostałych czynników – przesuwanie się całej krzywej podaży pracy¹⁹.

Podaż pracy można analizować z punktu widzenia: pracownika, przedsiębiorstwa oraz całego rynku.

Praca z punktu widzenia pracownika wiąże się zazwyczaj z pewnymi wyrzeczeniami czy też zależy od kosztów alternatywnych czasu pracownika²⁰.



Rysunek 3. Krzywa podaży pracy dla pojedynczego pracownika

Źródło: A. Francik, A. Pochtowski, Wybrane problemy..., op. cit. s. 40.

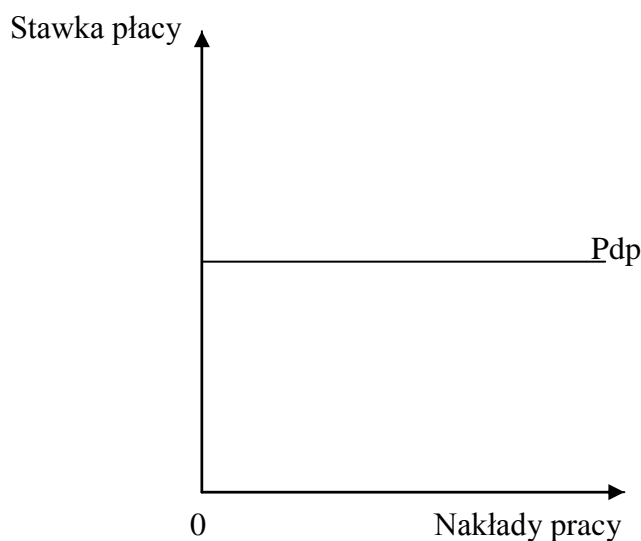
Uwzględniając koszty alternatywne każdej działalności, pracownik alokuje swój czas tak, aby krańcowa korzyść wynikająca z godziny przeznaczanej na jakąś czynność była równa krańcowej korzyści uzyskanej w przypadku innego sposobu spędzania czasu. Stąd funkcja podaży pracy w zależności od wysokości płac ma nachylenie ujemne w wysokich przedziałach płac, kiedy pracownicy – z uwagi na wysokie dochody ze świadczonej pracy – wyżej sobie cenią czas wolny niż dodatkowe dochody z kolejnej godziny pracy (rysunek 3).

¹⁹ Podstawy ekonomii, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 285.

²⁰ D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, Ekonomia..., op. cit., s. 673-675.

Dlatego chcąc skłonić pracownika do poświęcania na pracę większej ilości godzin, trzeba zaoferować wyższą godzinową stawkę płacy stanowiącą formę rekompensaty za czas wolny. Tłumaczy to stosowanie wyższych stawek płac za pracę w godzinach nadliczbowych.

Z kolei przedsiębiorstwo działające w warunkach doskonałej konkurencji napotyka na doskonale elastyczną podaż pracy. Przedsiębiorstwo takie nie ma problemów ze znalezieniem dowolnej liczby pracowników. Krzywa podaży pracy (P_{dp}) jest dla niego linią prostą, równoległą do linii odciętych, a więc musi płacić swoim pracownikom dokładnie tyle, ile wynosi stawka płacy ustalona przez rynek (P_l). Przy czym z założenia przy tej stawce płacy przedsiębiorstwo znajdzie każdą potrzebną mu liczbę pracowników (rysunek 4).



Rysunek 4. Krzywa podaży dla przedsiębiorstwa wolnokonkurencyjnego

Źródło: E. Nojszewska, Podstawy ekonomii, WSiP, Warszawa 1998, s. 168.

Chociaż głównym czynnikiem wpływającym na rynkową podaż danego rodzaju pracy jest płaca, to położenie krzywej rynkowej podaży pracy zależy także od czynników pozapłacowych, wynikających z zajęć alternatywnych wobec rynku pracy oraz z demograficznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych uwarunkowań aktywności zawodowej.

Do czynników demograficznych, wpływających na wielkość podaży pracy, należy zaliczyć zmiany liczby ludności. Istotny jest zarazem udział zasobów siły roboczej w ogólnej liczbie ludności. Wzrost podaży pracy spowodowany wzrostem liczby ludności spowoduje przesunięcie całej krzywej podaży pracy w prawo. Podobnie spadek liczby ludności doprowadzi do spadku podaży pracy, co znajdzie swój wyraz w przesunięciu całej krzywej podaży pracy w lewo. Ponadto czynnikiem wpływającym na podaż pracy jest współczynnik

aktywności zawodowej charakterystyczny dla danego społeczeństwa. Określa on bowiem, jaka część ludności w wieku produkcyjnym podjęła pracę lub zgłasza chęć jej podjęcia.

Na wielkość podaży pracy wpływa ponadto wiele czynników związanych z rozwojem gospodarczym kraju i prowadzoną polityką społeczno-ekonomiczną. Wysokie tempo rozwoju gospodarczego owocuje zwiększonym zapotrzebowaniem na pracę i wyższym wynagrodzeniem za jej wykonywanie, co sprzyja wzrostowi podaży pracy²¹. Dodatkowo wzrost ten może być stymulowany przez stosowanie w polityce społeczno-ekonomicznej korzystnych rozwiązań dla podejmowania pracy, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak: polityka płac, system ubezpieczeń społecznych, polityka socjalna i rodzinna, polityka oświatowa i system kształcenia zawodowego, prawo pracy. Im bardziej stosowane w tym zakresie rozwiązania sprzyjać będą szeroko pojętej aktywności zawodowej, w tym większym stopniu będą one pobudzać osoby bierne zawodowo do podejmowania pracy w pełnym lub częściowym wymiarze czasu, co znajdzie swój wyraz we wzroście podaży pracy.

Poza tym podaż pracy, wyrażona głównie wymiarem oferowanego czasu pracy, zależy w znacznym stopniu od ogólnego poziomu życia ludności, tradycji i obyczajów. Ogólnie niski poziom życia wielu warstw społecznych, w tym między innymi kobiet prowadzących gospodarstwa domowe i wychowujących dzieci czy osób pobierających emeryturę lub rentę, wymusza wąską podaż pracy. Ze względu na brak odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz dyspozycyjności oferowana praca jest przeważnie słabo opłacana i nie pozwala zaspokoić podstawowych potrzeb.

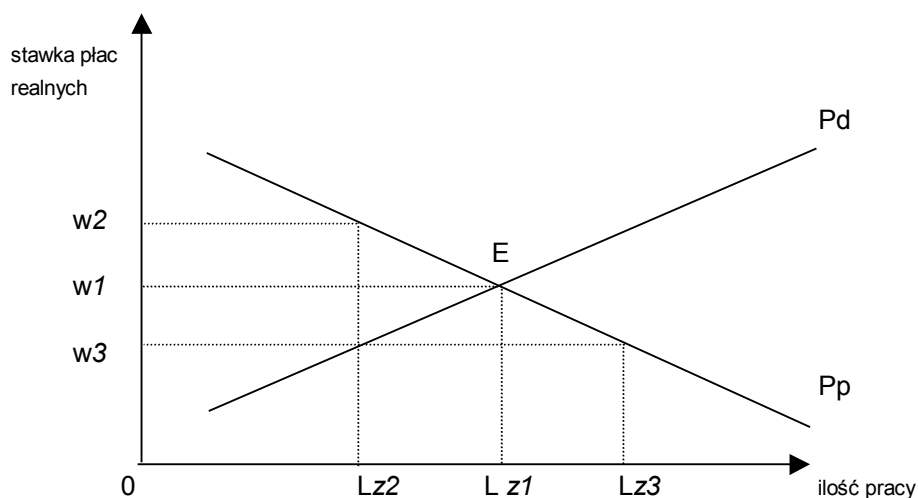
Innym czynnikiem ograniczającym wpływ płac na wielkość podaży pracy jest relacja między płacą a wysokością zasiłku, jaki może otrzymać osoba bezrobotna z powodu braku możliwości uzyskania pracy. Jeśli wynagrodzenie za pracę tylko nieznacznie przekracza zasiłek dla bezrobotnych, brak jest wówczas dostatecznie silnych bodźców płacowych do poszukiwania pracy, przynajmniej w okresie, w którym zasiłek przysługuje. Przy względnej łatwości uzyskania wspomnianego zasiłku sytuacja taka może być przyczyną wzrostu pozornego bezrobocia, rejestrowanego przez powołane do tego instytucje.

Podaż pracy zależy ponadto od innych czynników, takich jak: pozapłacowe korzyści z pracy związane z satysfakcją z pracy czy też pozycją społeczną danej grupy pracowniczej, bezpieczeństwa pracy, dni wolnych od pracy, świadczeń społecznych, przyjemnego otoczenia w miejscu pracy itp.

²¹ M. Rekowski, Wprowadzenie do mikroekonomii, Polsoft – Akademia, Poznań 1994, s. 45.

1.2. Rynek pracy w podstawowych nurtach ekonomii

W teoriach rynku pracy wywodzących się z ekonomii neoklasycznej rynek pracy traktowany jest jako homogeniczna całość, w której alokacja siły roboczej regulowana jest przez mechanizm cenowy, jako obszar wymiany między sprzedającymi a kupującymi, którzy są wobec siebie równi. Płaca staje się podstawowym mechanizmem kształtowania równowagi na rynku pracy i zostaje jej przypisana funkcja „oczyszczania” rynku²². Teoria ta nie uwzględnia w modelach rynku pracy związków zawodowych, związków pracodawców, negocjacji między nimi oraz roli państwa. Rynek pracy ma charakter rynku aukcyjnego.



Rysunek 5. Neoklasyczne ujęcie sytuacji na rynku pracy

Źródło: J. Unolt, *Ekonomiczne...* op. cit., s. 46.

Neoklasycy przeprowadzili popytową i podażową analizę rynku pracy. Popyt na pracę pozostaje pod wpływem krańcowej produktywności pracy, a więc relacji między wzrostem zatrudnienia a wzrostem produkcji. Rozmiary popytu są malejącą funkcją stawek płac realnych. Natomiast podaż pracy określona jest przez indywidualne wybory między czasem pracy, a czasem dyspozycyjnym pracobiorcy²³. Pracownik zwiększa swój wysiłek do punktu, w którym krańcowa przykrość pracy zrównuje się z krańcową użytecznością otrzymywanego wynagrodzenia. Podaż pracy rośnie wraz ze wzrostem stawki płac (rysunek 5).

Neoklasyczne teorie zatrudnienia opierają się na sformułowanym przez Pigou modelu doskonałej konkurencji na rynku pracy, przyjmującym następujące założenia:

²² W. Jarmołowicz, *Rynek a płace. Problemy i dylematy teorii i polityki płac*, IPiSS, Warszawa 1994, s. 124.

²³ Jest to zawsze wybór między uczuciem przykrości, jakie towarzyszy poniesionemu wysiłkowi, a przyjemnością, jaka towarzyszy konsumpcji dóbr zakupionych za otrzymane wynagrodzenie.

- pracodawcy oraz pracobiorcy mają pełną informację o płacach i możliwościach zatrudnienia występujących na rynku;
- pracodawcy dążą do maksymalizacji zysku, a pracobiorcy do maksymalizacji satysfakcji z płac realnych;
- każdy pracobiorca i pracodawca reprezentuje tak małą część ogólnej podaży i ogólnego popytu na siłę roboczą, że ich indywidualne decyzje nie mają wpływu na płace;
- nie występują utrudnienia mobilności siły roboczej i pozostałych czynników produkcji;
- pracownicy i pracodawcy działają indywidualnie, bez porozumienia z innymi pracownikami (przez związki zawodowe) lub pracodawcami (stowarzyszenia), podejmując decyzje płacowe lub zatrudnieniowe;
- praca na poszczególnych rynkach jest jednorodna i zamienna;

O wysokości płac poszczególnych pracobiorców decydują relacje podaży i popytu na określone kategorie siły roboczej. Na wielkość popytu na pracę ma wpływ poziom płacy realnej. Decyduje on również o wielkości podaży pracy. W rezultacie wzrost płacy realnej, sprzyjając wzrostowi podaży pracy, wpływa ujemnie na popyt na pracę i odwrotnie. A więc przy wzroście podaży o niezmiennym lub malejącym zapotrzebowaniu, bezrobotni obniżą poziom pożądanego wynagrodzenia do wysokości, przy której pracodawcom będzie się opłacało ich zatrudnić²⁴. Jeśli popyt na pracę byłby wyższy niż podaż, pracodawcy zaoferują wyższą płacę by pozyskać siłę roboczą. Płace dążyłyby do poziomu, w którym poziom popytu zrównałby się z poziomem podaży. Tak więc podstawowym mechanizmem kształtowania równowagi na rynku pracy jest płaca. Wyklucza to istnienie innych rodzajów bezrobocia niż dobrowolne i frykcyjne. Bezrobocie to związane jest z naturalną ruchliwością siły roboczej, którą umożliwiają mechanizmy rynkowe i pełna swoboda wyboru miejsca pracy. Utrzymywanie bezrobocia frykcyjnego zależy od różnic w rozkładzie ofert płacowych, na mocy których robotnicy o jednakowych kwalifikacjach otrzymują różne stawki płac za równie przyjemne zajęcia. Informacje o ofertach płacowych zdobywa się tylko poprzez poszukiwanie, a to zabiera czas. Koszty informacji przyczyniają się do utrzymywania przez pewien czas określonego poziomu niezaspokojonej podaży. Taki stan rzeczy może powodować okresową dezaktywizację zawodową, której przyczyną nie będzie brak wystarczającej liczby miejsc pracy, ale niewystarczająca mobilność zawodowa i przestrzenna

²⁴ M. Blaug, Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 434.

siły roboczej. W neoklasycznym modelu rynku pracy reprezentowane jest ściśle przedmiotowe podejście do problemu bezrobocia. Wskazuje się jego mikroekonomiczny aspekt. Model ten traktowany jest raczej jako ideał, w którym wymienione założenia realizuje się w ograniczonym zakresie.

W modelu doskonałej konkurencji na rynku pracy nierówność sytuacji pracobiorców wyrażająca się różną wysokością płac za wykonywanie tego samego zajęcia, zróżnicowanym ryzykiem utraty pracy lub odmiennymi szansami na zatrudnienie może mieć charakter jedynie przejściowy. Mechanizm płacowy samoczynnie stara się o równość pracobiorców. Pracownicy narażeni na niekorzystne i źle oceniane warunki pracy uzyskują rekompensujące je wyższe płace.

Zdefiniowany w teorii neoklasycznej model gospodarki nie oddawał w pełni rzeczywistości niepokrywającej się z obrazem bardzo sprawnie funkcjonującej gospodarki. W realnej gospodarce trudno byłoby mówić o doskonale konkurencyjnym rynku pracy, na którym – w wyniku skutecznego działania mechanizmu zmian płac realnych – ustala się stan pełnego zatrudnienia.

Twórcy i przedstawiciele nurtu neoklasycznego dostrzegali różnice między skonstruowanym modelem, a rzeczywistym funkcjonowaniem rynku pracy. W szczególności zwrócili uwagę na utrzymywanie się innych rodzajów bezrobocia niż frykcyjne i dobrowolne. Według nich przyczyn nierównowagi na rynku pracy należy upatrywać przede wszystkim w ograniczeniach swobodnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych²⁵.

Neoklasycy wymieniają tu następujące ograniczenia:

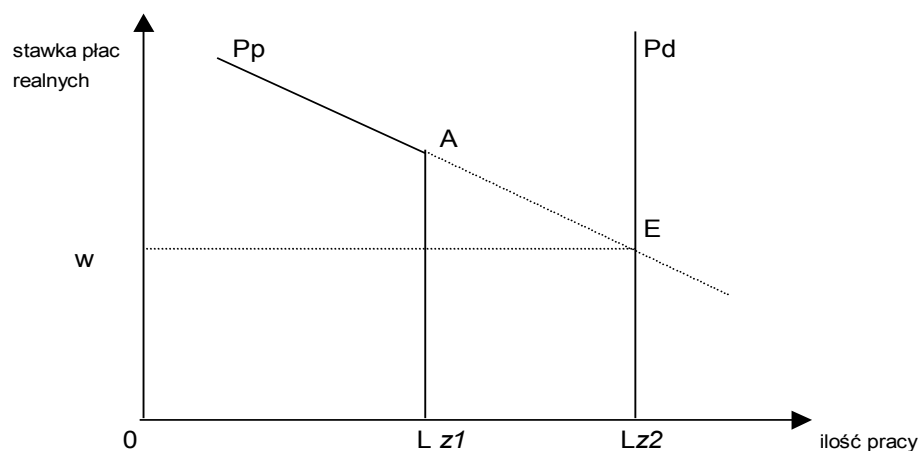
- usztywnianie płac nominalnych „od dołu”, co spowodowane jest zarówno ustawodawstwem jak i działalnością związków zawodowych;
- zbyt wysoki poziom płac negocjowanych w układach zbiorowych, uniemożliwiających wchłonięcie całej podaży siły roboczej;
- podział rynku pracy na ośrodki zatrudnienia niejednorodne, z punktu widzenia sposobu kształtowania się płac oraz słaba mobilność siły roboczej pomiędzy tymi ośrodkami, stojące u podstaw bezrobocia strukturalnego; chodzi tu głównie o różnice płacowe wśród robotników zrzeszonych w związkach zawodowych i niezrzeszonych oraz bezrobocie wśród robotników niewykwalifikowanych, którzy otrzymują płace zbyt wysokie w stosunku do wydajności;

²⁵ W. Jaromłowicz, K. Szarzec, Funkcjonowanie rynku pracy w świetle współczesnych doktryn ekonomicznych, w: Przemiany na współczesnym rynku pracy, red. W. Jaromłowicz, wyd. Forum Naukowe, Poznań 2008, s. 14.

- zasiłki dla bezrobotnych, które wpływają zarówno na podażową jak i popytową stronę rynku pracy, poprzez następujące czynniki: przejęcie odpowiedzialności za bezrobocie przez państwo powoduje zgłaszanie coraz śmielszych postulatów płacowych przez związki zawodowe; zasiłki powodują przedłużanie czasu poszukiwania pracy przez samych bezrobotnych; wpłaty pracodawców na fundusz ubezpieczeń zwiększają koszty osobowe i ograniczają popyt na pracę.

Odmienne stanowisko dotyczące mechanizmu kształtującego sytuację na rynku pracy zajmuje szkoła keynesistowska. Odrzuca ona neoklasyczną tezę, że mechanizmy rynkowe zawsze prowadzą do równowagi między podażą a popytem na pracę oraz podważa stwierdzenie neoklasyków, że w przypadku pojawienia się bezrobocia działa samoczynny mechanizm prowadzący do pełnego zatrudnienia, inicjowany przez obniżki płac nominalnych²⁶.

Bezrobocie ma więc charakter przymusowy, a nie dobrowolny. Rozmiary zatrudnienia w gospodarce określone są przez wielkość efektywnego popytu, składającego się z popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego.



Rysunek 6. Keynesistowskie ujęcie sytuacji na rynku pracy

Źródło: J. Unolt, *Ekonomiczne...*, op. cit., s.48.

Zatrudnienie determinowane jest więc przez skłonność do konsumpcji oraz stopę inwestycji. Konsumpcja zależy zaś od dochodów w postaci płac, procentów i zysków i mieści się w rozmiarach wytworzonej produkcji. Luka między rozmiarem produkcji, a konsumpcją stanowi oszczędności, które według Keynesa powinny być w całości

²⁶ Ibidem, s. 20.

przeznaczone na inwestycje. Jest to warunkiem równowagi na rynku pracy i w całej gospodarce. Inwestycje, które zależą od różnicy między przewidywaną rentownością inwestycji a stopą procentową, ulegają silnym wahaniom ze względu na niepewność przewidywań przedsiębiorców.

Przyczyną bezrobocia jest niedostateczny popyt efektywny, który według Keynesa kształtuje się na poziomie niedostatecznym do wchłonięcia całej produkcji, a co za tym idzie przedsiębiorcy chcąc dostosować się do niego, ograniczają rozmiary produkcji i zatrudnienia (rysunek 6).

Popyt na pracę w przedsiębiorstwie zależy od przewidywanych wyników jego działalności, czyli istniejącą i przewidywaną rentowność produkcji sprzedanej i ewentualne możliwości jej zwiększenia. Znaczący wpływ ma również jednostkowy koszt pracy oraz poziom produktywności pracy.

Podaż pracy natomiast zależy od czynników demograficznych i społecznych oraz od zmian w zatrudnieniu. Zmiany płac realnych nie mają większego znaczenia, ze względu na silną pozycję związków zawodowych. Nawet, jeśli udałoby się obniżyć płace to spowodowałoby to niższy popyt na dobra, co zmusiłoby przedsiębiorstwa do zmniejszenia produkcji i ogólnego spadku zatrudnienia. Mechanizm płacowy nie jest, więc w stanie doprowadzić do równowagi na rynku pracy. Odbywa się to przez zróżnicowanie szans zatrudnienia. Szanse zatrudnienia zmieniają sami pracodawcy, którzy obserwując zmiany popytu na produkty zwalniają lub angażują nowych pracowników²⁷.

Podaż pracy jest doskonale elastyczna względem istniejącego poziomu płac nominalnych aż do osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Niedostateczny popyt efektywny sprawia, że krzywa popytu na siłę roboczą przesunięta jest w lewo i przecina się z krzywą podaży pracy przy zatrudnieniu niższym od pełnego zatrudnienia. Powstaje tam bezrobocie, które ma charakter przymusowy, ponieważ bezrobotni chcieliby pracować według istniejących stawek płac, ale nie mogą znaleźć pracy z powodu niedostatecznego popytu na dobra. Wzrost płac nie jest, więc warunkiem zwiększenia podaży pracy. Po osiągnięciu pełnego zatrudnienia wzrost płac wywołuje wzrost podaży pracy.

Keynes zakłada, że mechanizm rynkowy często zawodzi w procesach alokacyjnych popytu i podaży. Może to prowadzić do bezrobocia o charakterze długookresowym. W

²⁷ I. Bludnik, Keynesizm a nominalne sztywności cen i płac, w: Przemiany na rynku pracy w kontekście procesów społecznych i gospodarczych, red. J. Poteralski, Uniwersytet Szczeciński 2007, s. 123-124.

przypadku niewykorzystania mocy produkcyjnych, stan równowagi może być osiągnięty przez wzrost zagregowanego popytu²⁸.

Na bazie wyżej wymienionych koncepcji rynku pracy powstało wiele współczesnych teorii, w których analiza występujących zmian dokonywana jest na poziomie makroekonomicznym, z uwzględnieniem powiązań pomiędzy procesami na rynku pracy i innych rynkach działających w gospodarce, jak też mikroekonomicznym, związanym z zachowaniami podmiotów gospodarczych. Mimo iż żadna z tych teorii nie dostarcza kompleksowego opisu funkcjonowania rynku pracy, wspólnie stanowią ważny przyczynek do teoretycznego zgłębienia jego istoty i zasad funkcjonowania poprzez analizę określonych aspektów.

Do alternatywnych - w stosunku do neoklasycznej teorii zatrudnienia - podejść do badania struktur i mechanizmów funkcjonowania rynku pracy, należą teorie segmentacji rynku pracy. Ich rozwinięcie jest rezultatem coraz częściej pojawiających się w literaturze przedmiotu poglądów na temat problemów podziału ogólnego rynku pracy na poszczególne segmenty (struktury rynku pracy)²⁹.

Koncepcje podziału rynku pracy wykształciły się jako jedno z możliwych ujęć zjawisk zachodzących na obszarze oddziaływania podaży siły roboczej i popytu na nią. Koncepcje segmentacyjne zakładają, iż rynek pracy ma charakter heterogeniczny. Ujmowany w skali całej gospodarki, czy też w skali lokalnej, składa się z wielu tzw. częściowych rynków pracy, tworzących jego strukturę i wyodrębnianych na podstawie różnych kryteriów. Segmentacji rynku pracy, czyli procesowi podziału rynku pracy na poszczególne części sprzyja zróżnicowanie popytu na pracę oraz ograniczenie mobilności zawodowej, zakładowej i geograficznej pracowników, którzy reprezentują jednocześnie rozmaite cechy zawodowo - społeczne różnicujące podaż pracy. Poszczególne segmenty rynku pracy charakteryzują się odmiennymi sposobami funkcjonowania, niejednakowymi właściwościami miejsc pracy, dostępnością dla zainteresowanych pracowników, wysokością otrzymywanego wynagrodzenia, możliwościami rozwoju zawodowego, itp. Znaczenie segmentacji rynku pracy polega głównie na tym, iż fakt przynależności pracowników do określonego segmentu stwarza określone warunki realizacji ich celów związanych z pracą oraz wpływa na ich pozycję społeczną.

²⁸ M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956, s. 358.

²⁹ E. Kryńska, *Mobilność zasobów pracy w wybranych teoriach rynku pracy*, w: *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2000, s. 19.

Zgodnie z poglądami zwolenników teorii segmentacyjnych, ujmowanie przez ekonomię klasyczną rynku pracy jako jednolitego w skali gospodarki, na którym kształtuje się jedynie jedna płaca równowagi wydaje się być dużym uproszczeniem. Mimo iż koncepcja homogenicznego rynku pracy jest ważna i użyteczna, wydaje się bardziej właściwe rozpatrywanie rynku pracy w ujęciu cząstkowym. Stąd też wyodrębnianie i analiza takich rynków pracy, jak rynki poszczególnych zawodów, rynki gałęziowo - branżowe czy rynki lokalne (regionalne), przy zastosowaniu kryteriów podziału powszechnie uznawanych jako tradycyjne³⁰.

Z kolei podziału rynku pracy na segmenty według innych niż powszechnie uznawane za tradycyjne kryteriów dokonał po raz pierwszy C. Kerr. Przedstawiona przez niego teoria trójsegmentowego rynku pracy³¹ stała się następnie podstawą dla rozwoju innych koncepcji segmentacji rynku pracy. W przyjętej przez siebie koncepcji autor wyróżnił trzy podstawowe segmenty rynku pracy. Segment pierwszy to *wolny rynek pracy*, na którym nie występują bariery mobilności pracowników ani ograniczenia płacowe, a stosunki między pracobiorcami i pracodawcami reguluje wyłącznie mechanizm płacowy. Tego typu rynek, o niskim stopniu instytucjonalności, na którym działalność związkowa jest mało aktywna, stanowi punkt wyjściowy analizy w ekonomii klasycznej. Na tym rynku płace pracowników określone są przez mechanizmy rynkowe, tzn. poprzez wzajemne oddziaływanie popytu na pracę i podaży siły roboczej. Segment drugi to *zinstytucjonalizowany rynek pracy*. Funkcjonowanie takiego rynku polega na wykształceniu wielu wewnętrznych rynków pracy, na których obowiązują odmienne zasady ruchliwości pracowniczej, zróżnicowane przepisy prawne, różne systemy wynagradzania. Wymienione czynniki powodują, iż pracownicy znajdujący się w obrębie tych rynków pracy są niejako oddzieleni od pracowników pozostających na wolnym (zewnętrznym) rynku pracy. Zinstytucjonalizowany rynek pracy C. Kerr określa mianem *rynku wewnętrznego*. W jego polu wyróżnił dwie formy rynków pracy, mianowicie: zawodowy rynek pracy (obejmujący pracowników należących do określonego związku zawodowego oraz odpowiadające im stanowiska pracy), oraz wewnątrzzakładowy rynek pracy (obejmujący pracowników i stanowiska pracy w obrębie danego przedsiębiorstwa lub innej instytucji). Podział na poszczególne segmenty wyznaczają ustalenia związków pracodawców oraz związków zawodowych, a także wpływ instytucji państwowych, tworzących swoisty system regulacyjny na rynku pracy.

³⁰ E. Kryńska, Koncepcje segmentacji rynku pracy, „Rynek Pracy” 1993, nr 6, s.11.

³¹ C. Kerr, The Balkanization of Labour Markets, w: Labour Mobility and Economic Opportunity, Cambridge 1954.

Na bazie trójsegmentowej teorii rynku pracy rozwinęły się teorie dwusegmentowego (dualnego) rynku pracy. Najbardziej reprezentatywną koncepcję badawczą powstałą w wyniku zastosowania technik dualistycznych jest teoria dualnego rynku pracy³². Podstawową ideą dualnej teorii rynku pracy jest jego podział na dwa odrębne, wyraźnie identyfikowalne segmenty: *pierwotny* (inaczej nazywany zamkniętym) oraz *wtórny* (inaczej otwarty)³³. W sektorze pierwotnym oferowana jest praca o relatywnie wysokich zarobkach, dobrych warunkach pracy, o dużych szansach awansu zawodowego i płacowego, zapewniająca społeczny prestiż i gwarantująca stabilność zatrudnienia. Istotną rolę na tym rynku odgrywają związki zawodowe, które negocjują z pracodawcami warunki pracy i stawki płac. Podstawowe czynniki określające decyzje o zatrudnieniu siły roboczej w sektorze pierwotnym to: podaż siły roboczej na wtórnym (otwartym) rynku pracy, typ technologii stosowanej w danej firmie czy danej gałęzi, wartość miejsca pracy na rynku pierwotnym w ocenie zatrudnionych tam pracowników oraz panujące na tym rynku zasady i zwyczaje dotyczące stosunków pracy. Pierwotny (zamknięty) segment rynku pracy powstaje w wyniku istnienia specyficznych kwalifikacji wymaganych przez daną firmę, systemu szkoleń zawodowych organizowanych w trakcie wykonywanej pracy oraz zasad i zwyczajów opartych na wcześniejszych praktykach. W pewnym sensie pracownicy zatrudnieni na rynku zamkniętym są izolowani od rynków, na których kwestie płac i zatrudnienia regulują konkurencyjność i mechanizm rynkowy.

Wymienione wyżej cechy sprawiają, iż pracownik zatrudniony w tym sektorze rynku jest silnie do niego przywiązany oraz identyfikuje się z zatrudniającą go firmą i swoim zawodem. Powoduje to wysoce ograniczoną mobilność siły roboczej. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy tego segmentu są zainteresowani ograniczeniem napływu nowej siły roboczej do tego segmentu. Dla pracodawcy napływ ten oznacza bowiem dodatkowe koszty związane ze szkoleniami zawodowymi oraz niższą początkowo wydajność pracy. Dla pracowników zaś oznacza zaostrzenie konkurencji.

Diametralnie inna sytuacja występuje w sektorze wtórnym rynku pracy. Otwarte rynki pracy charakteryzują się stosunkowo niskimi zarobkami, ciężkimi warunkami pracy, brakiem perspektywy awansu, niewielkim prestiżem społecznym wykonywanego zawodu. Powyższa charakterystyka rynku wtórnego tłumaczy wysoką mobilność pracowników w tym sektorze.

³² E. Kryńska, Mobilność zasobów pracy..., op. cit., s. 20.

³³ A. Musiał-Paczkowska, Segmentacja rynku pracy, w: Kapitał ludzki w gospodarce, red. D. Kopycińska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2003, s. 73-74.

Przedstawione tradycyjne i alternatywne koncepcje podziału rynku pracy oparte są na wspólnym założeniu o heterogeniczności rynku pracy³⁴. Koncepcje segmentacyjne uświadamiają, iż nie istnieje jeden, homogeniczny rynek pracy, na którym wszyscy pracownicy mają zbliżoną pozycję społeczną, podobną wysokość płac, identyczną gwarancję zatrudnienia. Współczesny rynek pracy to rynek zróżnicowany. Obejmuje rozmaite reguły doboru i eliminacji pracowników, oferuje różne formy i wysokość wynagrodzeń. Opisana wyżej sytuacja na rynku pracy może być przyczyną trudności w pozyskiwaniu pracy, a w konsekwencji bezrobocia wśród pewnych grup pracobiorców.

Do współczesnych koncepcji rynku pracy należy zaliczyć również teorię płacy efektywnej, wywodzącej się z nurtu keynesowskiego. Przymusowe bezrobocie wywołane jest przez brak możliwości dostosowania płac do poziomu równowagi³⁵. Jako przyczynę płacenia względnie wysokich płac, prowadzących do ich usztywnienia, wskazuje się tutaj na zasady zatrudniania korzystne dla obydwóch stron. Produktywność pracownika jest zależna od wysokości płacy, będącej czynnikiem decydującym o przyjęciu najlepszych pracowników. W celu zatrzymania najlepszej kadry firmy skłonne są do świadczenia tym pracownikom wyższych płac od poziomu zapewniającego równowagę na rynku pracy³⁶. Wyższe płace oferowane są zazwyczaj w dużych, dochodowych przedsiębiorstwach, gdzie o wysokości płac w dużym stopniu decydują czynniki pozarynkowe. Utrzymywanie wysokich płac wynika z istnienia dużej zbieżności interesów pracodawców i pracobiorców. Natomiast w przedsiębiorstwach małych (niewielkie wartości aktywów netto) o płacach decydują mechanizmy prawa popytu i podaży. Płace w sektorze małych firm są zazwyczaj niższe od płac w sektorze dużych przedsiębiorstw. Sektor małych firm pełni funkcję „oczyszczania” rynku.

Kolejne teorie rynku pracy, teoria „podziału renty ekonomicznej” i teoria „wyrwania renty ekonomicznej” poszukują przyczyn utrzymywania w gospodarce obszarów wysokich płac. W tej pierwszej akcentuje się wpływ poziomu rentowności przedsiębiorstwa na wysokość płac. Zauważa się istnienie dodatniego związku korelacyjnego między tymi dwiema wielkościami. Natomiast w drugiej teorii, akcentuje się istnienie wyraźnej wspólnoty

³⁴ I. M. Smandek, Teorie struktury rynku pracy, w: Teorie rynku pracy, red. I.M. Smandek, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1993, s. 78-79.

³⁵ M. Sewastianowicz, Współczesne teorie bezrobocia, „Rynek Pracy” 2004, nr 6 (144), s. 17.

³⁶ E. Gołata, Estymacja pośrednia bezrobocia na lokalnym rynku pracy, AE Poznań, Poznań 2004, s. 22.

interesów kadry kierującej firmą i pracowników wykonawczych. Menadżerom jest łatwiej kierować zespołem wysoko kwalifikowanych i solidnie wynagradzanych pracowników³⁷.

Znacząca rolę w wyjaśnianiu niedopasowań podaży i popytu w zakresie alokacji zasobów odegrały teoria alokacji i poszukiwań pracy. Alokacja zasobów rozumiana jako „umieszczenie właściwej osoby we właściwym miejscu”³⁸ jest procesem długotrwałym. Pracodawcy, jak i pracownicy nie mają bowiem dokładnej informacji o sytuacji w różnych przedsiębiorstwach i regionach. Do podjęcia właściwej decyzji o zatrudnieniu pracownik potrzebuje możliwie najbardziej kompleksowej informacji o płacach. Aby decyzja ta była racjonalna i przyniosła możliwie najwyższy dochód, na poszukiwanie pracy powinien poświęcić sporo czasu. Teoria ta opiera się na trzech zasadniczych założeniach. Po pierwsze, na zróżnicowaniu miejsc pracy pod względem wysokości ofert płacowych, a pracobiorców pod względem aspiracji płacowych. Po drugie na tym, iż koszt zdobycia informacji jest większy, gdy poszukujący pracy jest zatrudniony, stąd też wielu pracobiorców dobrowolnie decyduje się na bezrobocie, by większą ilość czasu poświęcić na poszukiwanie lepszych ofert płacowych. Po trzecie, w miarę przedłużania się procesu poszukiwań, wśród pracobiorców zanika iluzja pieniądza, a przewidywane wielkości płac nominalnych i cen dostosowują się do wielkości faktycznych³⁹.

Jedną z najbardziej znanych współczesnych teorii opierających się na neoklasycznym paradygmacie wyjaśniania zjawisk i procesów występujących na rynku pracy, a jednocześnie modyfikującym jego niektóre założenia jest teoria kapitału ludzkiego (human capital theory)⁴⁰. Teoria ta zrywa z podstawowym założeniem neoklasyków, dotyczącym homogeniczności podaży pracy. Jej zwolennicy uważają bowiem, iż przyczyną złożonej struktury zjawisk zachodzących na rynku pracy jest heterogeniczność czynnika pracy, spowodowana różnym stopniem inwestowania w jego rozwój. Podstawową kategorią omawianej teorii są inwestycje w kapitał ludzki, tzn. w rozwój szeroko rozumianych kwalifikacji zawodowych, stanowiących o wartości czynnika pracy. Między wartością kapitału ludzkiego a prawdopodobieństwem dyskryminacji na rynku pracy istnieje zależność odwrotnie proporcjonalna. Im wyższy potencjał kwalifikacyjny danej osoby, tym mniejsze prawdopodobieństwo jej dyskryminacji w odniesieniu do płacy, możliwości awansu,

³⁷ E. Kryńska, Wybrane teorie rynku pracy a prognozowanie, w: Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010, red. E. Kryńska, J. Suchecka, B. Suchecki, IPiSS, Warszawa 1998, s. 48-49.

³⁸ E. Gołata, Estymacja pośrednia... op. cit., s. 22.

³⁹ E. Kryńska, Wybrane teorie rynku pracy... op. cit., s. 46.

⁴⁰ G. Becker, Human Capital. National Bureau of Economic Research, New York and London, 1975, s. 142.

stabilności zatrudnienia, uzyskania pracy⁴¹. Zależność między inwestowaniem w kapitał ludzki a uzyskiwanym dochodem z pracy przedstawiana jest zgodnie z neoklasycznym paradygmatem, oznaczającym, że dana osoba jest skłonna tak długo inwestować w rozwój swojego potencjału pracy (kapitału ludzkiego), jak długo wartość krańcowa kosztu tych inwestycji nie przekroczy aktualnej wartości krańcowej przyszłych dochodów⁴². Teoria kapitału ludzkiego modyfikuje tym samym teorię wartości krańcowej w odniesieniu do pracy podkreślając, że wartość krańcowa pracy wyznaczana jest nie tylko przez płacę, lecz także przez koszty poniesione w związku z doskonaleniem kwalifikacji⁴³.

W krytyce teorii kapitału ludzkiego podnosi się m.in. niedostateczne uwzględnienie popytu na pracę w wyjaśnianiu zjawisk i procesów zachodzących na rynku pracy. Niemniej jednak podejście w niej zaprezentowane stanowi punkt wyjścia dla wielu dalszych teorii wyjaśniających strukturę i funkcjonowanie rynku pracy. Jej wkład stanowi przede wszystkim wyjaśnianie przyczyn zróżnicowania płac i struktury bezrobocia, a nie wyjaśnianie mechanizmów powstawania i rozmiarów bezrobocia.

Analiza stosunków między zatrudnionymi a bezrobotnymi przyczyniła się do powstania teorii insider – outsider. Podłożem analizy bezrobocia w tym modelu jest wyodrębnienie różnych grup pracobiorców, dysponujących różnym zakresem władzy na rynku pracy, a w związku z tym różną pozycją przetargową w negocjacjach prowadzonych z przedsiębiorstwami⁴⁴. Kryterium podziału pracobiorców są koszty przedsiębiorstwa generowane przez następujące grupy:

- pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwie (insiders);
- pracownicy przyjęci do pracy i znajdujący się w fazie adaptacji do pracy (entrants);
- osoby niezatrudnione (outsiders)⁴⁵.

Pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwie (tj. insiders) posiadają specyficzne dla danego przedsiębiorstwa kwalifikacje, których uzyskanie wiązało się z poniesieniem określonych kosztów przez przedsiębiorstwo. W konsekwencji, zwolnienie pracowników należących do tej grupy oznacza dla przedsiębiorstwa stratę w związku z już poniesionymi kosztami oraz kosztami koniecznymi do poniesienia celem wyposażenia nowych pracowników w niezbędne kwalifikacje. Z kolei pracownicy nowo zatrudnieni z punktu

⁴¹ L. Kucharski, Przepływy siły roboczej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, Katedra Ekonomii UŁ, Łódź 2002, s. 42-43.

⁴² B. Winiarski, Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa 2000, s. 474.

⁴³ G. Maniak, Zarządzanie zasobami ludzkimi w kontekście współczesnych teorii rynku pracy, w: Kapitał ludzki w gospodarce, red. D. Kopycińska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2003, s. 56.

⁴⁴ M. Grabicz, Mechanizmy postępu technicznego a bezrobocie, SGH, Warszawa 1999, s. 23.

⁴⁵ B. Czarny, Podstawy ekonomii – czynniki produkcji, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 4, s. 53.

widzenia przedsiębiorstwa posiadają mniejszą wartość (mniejszy poziom kwalifikacji) niż pracownicy pozostający dłużej czas w stosunku pracy. Natomiast w stosunku do osób pozostających bez pracy przedsiębiorstwo nie poniosło żadnych kosztów, co oznacza, iż ta grupa posiada najmniejsze możliwości oddziaływania na przedsiębiorstwo. Istniejące oraz potencjalne koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo w związku z wymienionymi wyżej grupami pracowników wpływają na ich siłę przetargową na rynku pracy. Prowadzi to do sytuacji, w których pracownicy należący do pierwszej grupy są w stanie poprzez określone strategie działania powodować, iż przyjmowanie nowych pracowników przez przedsiębiorstwa będzie dla tych ostatnich nieopłacalne. Również przedsiębiorstwa są świadome, iż w ich interesie leży dążenie do związania pracowników wykwalifikowanych z przedsiębiorstwem. W efekcie zawierane są długookresowe umowy o pracę, niepodatne na okresowe zmiany cen i płac, a więc niezgodne z neoklasycznym postulatem giętkości cen i płac, gwarantującym istnienie procesów dostosowawczych na rynku pracy. Konsekwencją tego jest powstawanie przymusowego bezrobocia na rynku pracy.

Alternatywną wersją teorii konfliktu, stanowiącą nowe podejście do problemu „inflacja a bezrobocie”, jest model, w którym kształtowanie się płac i cen jest konsekwencją konfliktu pomiędzy pracodawcami a pracownikami, dotyczącego podziału dochodów pomiędzy oba podmioty. Związki zawodowe pracowników aspirują do pewnego udziału w dochodzie narodowym i poprzez negocjacje z pracodawcami poszukują poziomu płacy pozwalającego ten udział uzyskać. Również pracodawcy oczekują określonego udziału w dochodzie narodowym i dążą do określenia poziomu cen, oznaczającego realizację celu. W sytuacji, kiedy aspiracje pracowników i pracodawców są możliwe do pogodzenia, może zostać osiągnięta stabilizacja cen i płac. Lecz kiedy suma oczekiwań obu stron przekracza udział wyznaczony polityką rządu, rezultatem jest spirala inflacji cenowo - płacowej. Jednocześnie, nawet w przypadku wzrostu płac niekoniecznie ma miejsce zaspokojenie poziomu aspiracji. Zdolność pracowników do osiągnięcia swoich celów zależy od ich siły w negocjowaniu płac, a ta z kolei jest wyznaczona pewnym poziomem bezrobocia na rynku pracy. Podobnie wzrost cen nie zawsze oznacza dla firm poszukiwany przez nich udział w dochodzie, co zależy od pozycji firm na rynku dóbr. W konsekwencji, ów "dystrybucyjny" konflikt może być stłumiony wówczas, gdy jest redukowana wielkość popytu.

Teoria konfliktu między pracownikami zatrudnionymi, a osobami poszukującymi pracy oraz jej alternatywna wersja są kolejnym dowodem na to, że indywidualne zachowania ludzi mające na celu maksymalizowanie ich korzyści - nie prowadzą do osiągnięcia równowagi na rynku pracy. Jej znaczenia dla dalszego rozwoju rynku pracy upatruje się między innymi

w podkreśleniu roli struktur płacowych, wpływu związków zawodowych czy wskazaniu przeciwstawnych interesów osób należących do różnych segmentów populacji pracobiorców jako istotnych czynników kształtujących równowagę na rynku pracy⁴⁶.

Przedstawione koncepcje rynku pracy wskazują, iż zachodzące na nim zmiany nie są do końca rozpoznane. Mimo iż żadna z tych teorii nie dostarcza kompleksowego opisu funkcjonowania rynku pracy, łącznie stanowią ważny przyczynek do teoretycznego zgłębienia jego istoty i zasad funkcjonowania poprzez analizę określonych aspektów oraz pozwalają na zidentyfikowanie nowych spostrzeżeń, które mogą zostać wykorzystane do badania polskiego rynku pracy.

1.3. Bezrobocie oraz jego wpływ na funkcjonowanie rynku pracy

1.3.1. Pojęcie oraz rodzaje bezrobocia

Bezrobocie jest zjawiskiem, którego na gruncie ekonomii nie da się zdefiniować w sposób jednoznaczny. W ujęciu makroekonomicznym i makrospołecznym najczęściej stosowanym wyznacznikiem pojęcia „bezrobocie” jest tzw. przedmiotowe i podmiotowe podejście do problemu⁴⁷.

W ujęciu przedmiotowym bezrobocie traktowane jest jako kategoria analityczna rynku pracy i oznacza niezrealizowaną podaż pracy, będącą rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej (zasobów ludzkich) a popytem na pracę (chłonnością zatrudnieniową gospodarki)⁴⁸. Bezrobocie w tym ujęciu jest problemem ekonomicznym.

W ujęciu podmiotowym bezrobocie jest rozpatrywane od strony osób nim dotkniętych. Oznacza stan przymusowej bezczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy. To ujęcie wskazuje, że bezrobocie stanowi kwestię społeczną⁴⁹.

Złożony i wieloaspektowy charakter zjawiska bezrobocia implikuje dużą różnorodność form jego przejawiania się. Bogactwo spotykanych klasyfikacji wynika zarówno z różnorodnego charakteru wykorzystywanych danych statystycznych o bezrobociu i odmiennych podejść analitycznych stosowanych w literaturze, jak i z niejednorodnych

⁴⁶ G. Maniak, Zarządzanie zasobami ludzkimi...op. cit., s. 60.

⁴⁷ K. Mlonek, Bezrobocie – pojęcia podstawowe, SGH, Warszawa 1999, s. 6-7.

⁴⁸ W. Kozek, Rynek pracy. Socjologiczna interpretacja podstawowych pojęć, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1, s. 52.

⁴⁹ K. Mlonek, Tradycje badań bezrobocia w Polsce – zagadnienia metodologiczne, Warszawa 1996, s. 62.

poglądów na temat przyczyn bezrobocia oraz sposobów jego ograniczania. Choć występujące w literaturze klasyfikacje mają pewne znaczenie dla pełniejszego zrozumienia bezrobocia, to jednak wyczerpująca ich prezentacja nie jest tu celowa. Rozważania zostaną ograniczone do tradycyjnych typów bezrobocia, odgrywających istotną rolę w dzisiejszych dyskusjach nad bezrobociem, zwłaszcza nad sposobami ograniczania tego zjawiska.

Ze względu na przyczyny wyróżnia się przede wszystkim trzy typy bezrobocia: frykcyjne, strukturalne i cykliczne (rysunek 7).

Symptodem normalnie funkcjonującego rynku pracy jest bezrobocie frykcyjne (płynne, przejściowe), związane z naturalną ruchliwością siły roboczej, którą umożliwiają mechanizmy rynku pracy i pełna swoboda zmiany miejsca pracy. Oznacza ono stan okresowej dezaktywizacji zawodowej spowodowanej nie brakiem miejsc pracy, ale przejściowym niedostosowaniem struktury podaży pracy do potrzeb rynku pracy, małą mobilnością zawodową i przestrzenną siły roboczej oraz niedostateczną sprawnością pośrednictwa pracy. Bezrobocie frykcyjne ma w zasadzie charakter dobrowolny, tzn. decyzje o zmianie pracodawcy podejmują sami pracownicy, a czas poszukiwania przez nich innego zajęcia jest stosunkowo krótki. Bezrobocie frykcyjne jest trwałym elementem dynamicznie rozwijającej się gospodarki, a jego umiarkowany poziom (3-5% ogółu ludności aktywnej zawodowo) może spełniać pozytywną rolę jako czynnik elastyczności rynku pracy, hamowania nadmiernego wzrostu płac i umacniania dyscypliny pracy⁵⁰. Bezrobocie frykcyjne nie jest wielkością stałą. Istotne znaczenie dla jego kształtowania się mają takie czynniki jak: tempo powstawania i likwidacji miejsc pracy, liczba osób zmieniających miejsca pracy, powszechność informacji o wolnych miejscach i osobach poszukujących pracy, rozwój sieci urzędów pracy i jakość świadczonych przez nie usług pośrednictwa pracy. Pewne znaczenie dla redukcji bezrobocia frykcyjnego mogą też mieć przedsięwzięcia zwiększające intensywność poszukiwań miejsc pracy przez bezrobotnych⁵¹.

Rezultatem ogólnej nierównowagi między podażą zasobów siły roboczej, a popytem na pracę jest bezrobocie strukturalne⁵². Nierównowaga ta wynika z niedostosowania poziomu i struktury kształcenia kadr do rzeczywistych potrzeb gospodarki i kultury narodowej, które skazuje część absolwentów na bezczynność zawodową lub konieczność przekwalifikowań. Ta trwająca od lat dysproporcja między edukacją i pracą w ujęciu globalnym świadczy o

⁵⁰ M. Kabaj, Program przeciwdziałania bezrobociu, IPiSS, Warszawa 1993, s.10.

⁵¹ R. Milewski, Postawy ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 538.

⁵² M. Kabaj, Zasoby pracy, zatrudnienie i bezrobocie, w: P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet, Ciągłość i transformacja gospodarki, Key Text, Warszawa 1997, s.132.

ewidentnym marnotrawstwie potencjału kwalifikacyjnego społeczeństwa⁵³. Bezrobocie strukturalne jest też skutkiem restrukturyzacji lub likwidacji nierentownych gałęzi produkcji (np. górnictwa węgla kamiennego, hutnictwa), powodującej przymusową dezaktywizację całych grup społeczno-zawodowych, a także konsekwencją zmian w podaży zasobów siły roboczej wywołanych procesami demograficznymi („wyż” demograficzny ludności w wieku produkcyjnym, migracje)⁵⁴.

Różnice między pojęciem bezrobocia strukturalnego a pojęciem bezrobocia frykcyjnego są trudne do uchwycenia⁵⁵. Sprowadzają się w zasadzie do różnic w skali, natężeniu i czasie trwania oraz metod ograniczania zjawiska. O ile bezrobocie frykcyjne charakteryzuje się relatywnie niskim poziomem i krótkotrwałością, a jego zmniejszenie można osiągnąć przez usprawnienie funkcjonowania instytucji rynku pracy, realizujących aktywne programy przeciwdziałania zjawisku, o tyle bezrobocie strukturalne ma zazwyczaj charakter masowy i długotrwały. Jego zmniejszenie wymaga tworzenia nowych miejsc pracy przez inwestycje czy też lepsze wykorzystanie potencjału wytwórczego⁵⁶.

Bezrobocie strukturalne może przekształcić się w bezrobocie strukturalno-patologiczne (lub patologiczne) oznaczające profesjonalizację zjawiska przez utrwalanie się wśród bezrobotnych postaw beznadziejności i rezygnacji z poszukiwania stałej pracy oraz pogłębianie się niechęci pracodawców do zatrudniania długotrwale bezrobotnych.

Bezrobocie strukturalne jest często bezrobociem technologicznym, które towarzyszy wprowadzaniu do procesu wytwarzania innowacji technicznych i technologicznych, dających znaczne oszczędności pracy żywej, a tym samym prowadzących do redukcji osób o niższych kwalifikacjach i mniejszej przydatności do pracy.

Rysem znamionym rozwoju gospodarki rynkowej są powtarzające się w pewnych odstępach czasu cykle koniunkturalne, wywołujące istotne zmiany w sferze zatrudnienia i rynku pracy. Wysoka koniunktura (szczytowa faza cyklu) sprzyja maksymalnemu wzrostowi zatrudnienia, natomiast spadek koniunktury (kryzys, recesja) powoduje spadek popytu na pracę i pojawienie się bezrobocia koniunkturalnego (cyklicznego). Na ogół uznaje się, że ten rodzaj bezrobocia ma charakter przejściowy, ponieważ wraz z ożywieniem gospodarczym,

⁵³ K. Młonek, *Młodzież na rynku pracy w świetle badań*, Warszawa 1996, s.87.

⁵⁴ M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 25-28.

⁵⁵ J. Nowicki, *Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce*, PWE, Warszawa 1990, s. 20.

⁵⁶ M. Kabaj, *Zasoby...*, op. cit., s. 132.

któremu towarzyszy wzrost popytu na pracę, jego negatywne oddziaływanie na rynek pracy stopniowo ustępuje⁵⁷.

Na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy wpływa również bezrobocie sezonowe (okresowe). Ma ono charakter cykliczny i wynika z sezonowości produkcji bezpośrednio lub pośrednio uzależnionej od warunków klimatycznych w takich dziedzinach, jak rolnictwo, cukrownictwo i inne przemysły spożywcze, budownictwo, a także na niektórych obszarach turystyka. Sezonowy charakter ma także bezrobocie absolwentów, których wejście na rynek pracy dokonuje się stopniowo i jest związane z terminem zakończenia nauki w szkołach.

Ze względu na formy występowania można wyróżnić:

- bezrobocie jawne – ustalane na podstawie ewidencji urzędów pracy i określane jako bezrobocie rejestrowane (statystyczne) lub ustalane na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) i określane jako bezrobocie rzeczywiste (faktyczne);
- bezrobocie utajone (nigdzie nieewidencjonowane), którego rozpoznanie wymaga specjalnych badań ankietowych i zastosowania statystycznych metod szacunkowych.

Skalę bezrobocia rejestrowanego kształtują obecnie regulacje prawne, określające kryteria rejestrowania osób poszukujących pracy i uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. Skalę bezrobocia rzeczywistego wyznacza przyjęta przez BAEL rygorystyczna definicja bezrobotnego oznaczająca osobę, która w badanym tygodniu nie pracowała zarobkowo nawet jednej godziny, aktywnie poszukiwała pracy i była gotowa do jej podjęcia w badanym lub następnym tygodniu⁵⁸.

Bezrobocie jawne jest zjawiskiem występującym przede wszystkim w miastach i tylko częściowo na wsi, natomiast bezrobocie utajone dotyczy głównie indywidualnych gospodarstw rolnych, aczkolwiek w różnych postaciach występuje również w miastach.

Szczególnie trudne do prawidłowego diagnozowania jest bezrobocie ukryte na wsi, określane też jako bezrobocie agrarne lub „zbędni” na wsi. Oznacza ono niepotrzebnych w procesie produkcji rolnej mieszkańców wsi – członków rodzinnych gospodarstw chłopskich. Bezrobocie ukryte na wsi ma charakter strukturalny i jest spowodowane dysproporcją między przyrostem ludności wiejskiej a możliwościami jej zatrudnienia – zarówno z powodu niedostatecznych zdolności wytwórczych gospodarstw chłopskich, jak i braku szans

⁵⁷ J. Unolt, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 43.

⁵⁸ J. Witkowski, *Metodologia i organizacja badania aktywności ekonomicznej ludności*, w: *Aktywność zawodowa i bezrobocie w Polsce*, GUS, Warszawa 1992, s. 9.

wchłonięcia przez miejski rynek pracy. Współcześnie kategorię "zbędnych" na wsi zasilają częściowo osoby, które utraciły pracę na skutek upadku państwowych gospodarstw rolnych (PGR) i nie zyskały statusu bezrobotnego⁵⁹.

Jedną z postaci bezrobocia ukrytego w miastach jest tzw. bezrobocie ukryte w dużych zakładach pracy, określane też jako „bezrobocie wśród zatrudnionych”. Takie ujęcie kwestii budzi jednak pewne kontrowersje, ponieważ objaśnia zjawisko, które nie jest bezrobociem sensu stricto, lecz nadmiernym, w stosunku do rzeczywistych potrzeb techniczno-ekonomicznych przedsiębiorstw, zatrudnieniem. Bezrobocie to jest przejawem patologii zatrudnienia, jednym z paradoksów realizowanej w gospodarce centralnie planowanej polityki pełnego zatrudnienia. Bezrobocie ukryte występuje również w postaci wcześniejszych emerytur spowodowanych brakiem możliwości zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym. Zjawisko to, będące rezultatem jednej z metod walki z masowym bezrobociem, oznacza wyłączenie na stałe osób zdolnych jeszcze do pracy z zasobów siły roboczej; pojawiło się w Polsce w latach dziewięćdziesiątych – zwłaszcza w rejonach uznanych za szczególnie zagrożone bezrobociem strukturalnym.

Pojęcie bezrobocie ukryte oznacza również sytuację, w której osoba pozostaje bez jakiegokolwiek pracy, jest gotowa do jej podjęcia, ale nie poszukuje pracy, ponieważ na podstawie wcześniejszych doświadczeń jest przekonana, że jej nie znajdzie. Sytuacja ta dotyczy najczęściej długotrwale bezrobotnych, zniechęconych dalszym poszukiwaniem pracy⁶⁰.

W związku z procesem przekształceń własnościowych, tzw. prywatyzacją państwowego sektora gospodarki, pojawia się w Polsce nowa forma bezrobocia, którą można określić jako bezrobocie przesunięte w czasie⁶¹. Jest ono wynikiem negocjacji związków zawodowych z nowym właścicielem przedsiębiorstwa, który zobowiązuje się utrzymać przez określony czas stan zatrudnienia, przesuując zwolnienia pracowników na okres późniejszy⁶².

W badaniach rynku pracy wyróżnia się także bezrobocie marginesowe, które tworzą osoby niezdolne lub o ograniczonej zdolności do pracy, poszukujące zatrudnienia jako źródła

⁵⁹ A. Stasiak, Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską - aspekty regionalne, Materiały z konferencji 16-17 maja 2000.

⁶⁰ J. Witkowski, Rynek pracy w Polsce w 1994 roku. Nowe tendencje, stare zagrożenia, GUS, Warszawa 1995, s. 41.

⁶¹ W. Jarmołowicz, B. Woźniak, Bezrobocie nierównowagi a polityka państwa wobec rynku pracy, w: Funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce. Aspekty mikro- i makroekonomiczne, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 25-27.

⁶² R. Bugaj, Wielkie bezrobocie „Gazeta Wyborcza” 2000, z dnia 17 lipca.

uzupełnienia posiadanych środków utrzymania lub w celu nabycia uprawnień do świadczeń socjalnych.

Bezrobocie może być całkowite lub częściowe. Pierwsze oznacza brak jakiegokolwiek zajęcia zarobkowego, drugie ma miejsce wówczas, kiedy bezrobotny znajdzie zatrudnienie dorywcze lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. W warunkach kryzysu i masowego bezrobocia częściowy brak pracy szybko przekształca się w całkowity⁶³.

Z punktu widzenia przestrzennych zróżnicowań bezrobocia wyodrębnia się bezrobocie powszechne (ogólne), które oznacza występowanie nadwyżek podaży zasobów siły roboczej na obszarze całego kraju, oraz bezrobocie lokalne (regionalne, terenowe) występujące tylko na niektórych obszarach kraju. Bezrobocie lokalne jest skutkiem dysproporcji między wzrostem zasobów siły roboczej a przyrostem nowych miejsc pracy. Dysproporcje te mogą być spowodowane zacofaniem gospodarczym w wyniku długotrwałego niedoinwestowania aparatu wytwórczego, zahamowania produkcji w związku z wyczerpaniem zasobów surowcowych, restrukturyzacją lub likwidacją przedsiębiorstw nierentownych, brakiem dostępności kształcenia przekwalifikowania zawodowego, małą mobilnością pracowników itp.

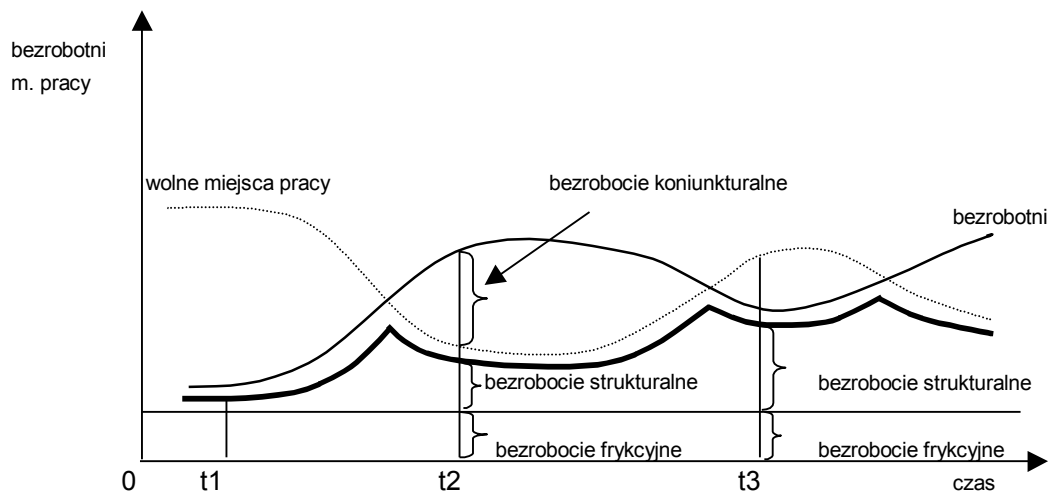
W oparciu o kryteria demograficzne i społeczno-zawodowe wyróżnia się bezrobocie różnych kategorii społeczno-zawodowych, a mianowicie: bezrobocie mężczyzn, kobiet, młodzieży - w tym absolwentów - oraz bezrobocie poszczególnych grup zawodowych, np. rolników, górników, nauczycieli - w miastach i na wsi.

Podstawą określenia charakteru bezrobocia i elementem oceny szans różnych kategorii bezrobotnych na rynku pracy jest okres poszukiwania pracy. W zależności od czasu trwania tego okresu wyróżnia się: bezrobocie krótkookresowe (do trzech miesięcy), średniookresowe (od czterech do sześciu miesięcy), długookresowe (od siedmiu do dwunastu miesięcy), długotrwałe (powyżej jednego roku) i jego postać chroniczną (powyżej dwóch lat).

Przedstawione na rysunku 7 poszczególne rodzaje bezrobocia, wyróżnione zarówno ze względu na przyczyny, jak i na formy, nakładają się na siebie. Na przykład, jak już wspomniano, bezrobocie strukturalne jest przeważnie długookresowe, bezrobocie technologiczne może mieć charakter chroniczny tylko w odniesieniu do osób w określonym wieku, bezrobocie frykcyjne może występować w skali całego kraju bądź tylko niektórych

⁶³ W. Jarmołowicz, *Osobliwy rynek pracy*, w: *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, red. W. Jarmołowicz, AE Poznań, Poznań 2005, s. 66.

regionów itp. Wynika stąd, że bezrobocie jest zjawiskiem złożonym, na które wpływa wiele czynników i które można i należy rozpatrywać z różnych punktów widzenia.



Rysunek 7. Ważniejsze rodzaje bezrobocia

Źródło: S. Ross, The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. „The American Economic Review” 1973, nr 72 za: A. Francik, A. Poczowski, Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1993.

1.3.2. Przyczyny i skutki bezrobocia

Próbie wyjaśnienia przyczyn bezrobocia dobrowolnego i przymusowego podejmują współcześnie dwie szkoły: neoklasyczna i keynesistowska.

W ujęciu teorii neoklasycznej rynek pracy charakteryzuje tendencja do ustalania się równowagi między popytem a podażą pracy, co oznacza jednocześnie utrzymywanie się stanu pełnego zatrudnienia.

Występujące w rzeczywistości zjawisko bezrobocia teoria ta tłumaczy ograniczeniami w działaniu swobodnych mechanizmów rynkowych, wynikającymi głównie z ingerencji związków zawodowych, które sprzeciwiają się obniżaniu poziomu płac zgodnie z wymogami gospodarki rynkowej i zmuszają w ten sposób pracodawców do redukcji zatrudnienia⁶⁴.

Przyczyny bezrobocia naturalnego wynikają z:

- niedoskonałości funkcjonowania rynku pracy, a zwłaszcza z braku pełnych informacji o wolnych miejscach pracy i wolnej sile roboczej,

⁶⁴ Elementarne zagadnienia ekonomii, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 252 - 253.

- niedoskonałej mobilności zasobów pracy,
- presji związków zawodowych,
- ingerencji państwa w postaci ustalania poziomu płacy minimalnej i wysokich zasiłków dla bezrobotnych.

Dlatego też szkoła neoklasyczna postuluje, aby państwo ograniczało się jedynie do tworzenia warunków sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych, a nie ingerowało aktywnie w kształtowanie zapotrzebowania na siłę roboczą przez pobudzanie popytu na dobra i usługi.

Przedstawiciele szkoły keynesistowskiej uważają, że w warunkach swobodnego działania mechanizmu kształtującego sytuację na rynku pracy, popyt na pracę utrzymuje się na niższym poziomie aniżeli jej podaż. Pojawiają się trudności w zbyciu wytworzonych towarów na skutek ograniczonego popytu na nie ze strony potencjalnych nabywców. Trudności te powodują ograniczenie produkcji i zatrudnienia, a w konsekwencji prowadzi to do trwałego bezrobocia.

Keynesiści twierdzą, że swobodnie działające mechanizmy rynkowe nie zmierzają samoczynnie do osiągnięcia na rynku pracy stanu równowagi, lecz prędzej czy później prowadzą do bezrobocia. Wymaga to – ich zdaniem – aktywnej interwencji państwa, prowadzonej przy pomocy zespołu instrumentów fiskalnych (np. przyznawania ulg podatkowych) i pieniężnych (np. udzielania tanich kredytów), których stosowanie pobudza popyt na produkowane towary.

Poza przyczynami płacowymi na powstanie bezrobocia wpływa również wiele innych czynników ekonomicznych i pozaekonomicznych. Należą do nich:

- szybki postęp techniczny i technologiczny, który zastępuje pracę żywą zastosowaniem automatycznych urządzeń,
- restrukturyzację gospodarki prowadzącą do przyspieszonego rozwoju nowoczesnych gałęzi i branż produkcji (np. przemysłu elektronicznego, samochodowego, lotniczego),
- niedostatek środków finansowych oraz niedorozwój instytucji powołanych do przeciwdziałania bezrobociu przez stosowanie aktywnych form ograniczenia tego zjawiska.

Analiza następstw bezrobocia pozwala wyróżnić ekonomiczne, psychospołeczne i polityczne skutki tego zjawiska. Jakkolwiek ogólna ocena tych skutków jest jednoznacznie negatywna, bezrobocie oznacza bowiem zawsze marnotrawstwo ograniczonego zasobu gospodarczego jakim są zasoby pracy, to szczegółowa ich analiza prowadzi do wniosku, że ocena skutków bezrobocia zależy przede wszystkim od długości pozostawania bez pracy. Z

tego względu należy odróżnić pozytywne skutki bezrobocia frykcyjnego, który z natury ma charakter krótkotrwały, od negatywnych skutków bezrobocia długookresowego, które w nim przeważają.

Do pozytywnych skutków ekonomicznych bezrobocia należy zaliczyć przede wszystkim fakt, że pewna nadwyżka wolnej siły roboczej warunkuje procesy inwestycji i restrukturyzacji gospodarki, które wymagają realokacji zasobów pracy pod względem kwalifikacyjno-zawodowym i przestrzennym zarówno w skali przedsiębiorstw, jak i całych branż i gałęzi gospodarki. Zwolnienie nadmiernej liczby zatrudnionych w stosunku do potrzeb danego miejsca pracy racjonalizuje strukturę zatrudnienia i umożliwia prowadzenie prawidłowej polityki kadrowej, co sprzyja wzrostowi wydajności i efektywności pracy⁶⁵.

Z kolei pozytywne skutki psychospołeczne bezrobocia frykcyjnego polegają na wyzwaniu konkurencji między poszukującymi pracy, zwłaszcza, gdy chodzi o atrakcyjne i dobrze płatne miejsca pracy, pobudzając ich do większej dbałości o wybór zawodu i podnoszenie kwalifikacji. Bezrobocie umacnia też poszanowanie i dyscyplinę pracy (np. obniża nieuzasadnioną absencję) oraz zmniejsza płynność zatrudnienia. Może być środkiem pobudzania etosu pracy i oddziaływania na kształtowanie się prawidłowych postaw wobec pracy. Poza tym redukuje patologiczne formy fluktuacji zatrudnionych i osłabia niezdrową konkurencję płacową zakładów pracy, które starają się pozyskać pracowników oferując im nieproporcjonalnie wysokie zarobki.

Rozpatrując negatywne ekonomiczne skutki bezrobocia długookresowego należy zwrócić uwagę na fakt, iż powoduje ono obniżenie materialnego poziomu życia, a niekiedy nawet zagrożenie egzystencji jednostek i rodzin. Jest przyczyną wzrostu wydatków budżetowych w związku z przeznaczeniem ich części na zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia socjalne, wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne oraz na programy przeciwdziałania bezrobociu, a także koszty utrzymania instytucji obsługi bezrobotnych⁶⁶.

W związku z bezrobociem zmniejszają się dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych. Bezrobotny, nie otrzymując wynagrodzenia, nie płaci podatku dochodowego, mając do dyspozycji tylko zasiłek, wydaje mniej, mniejsze są więc wpływy z podatków pośrednich ukrytych w cenach towarów i usług⁶⁷. Dochody budżetu zmniejszają

⁶⁵ M. W. Socha, U. Sztanderska, Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 5-6.

⁶⁶ E. Kwiatkowski, Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 83.

⁶⁷ J. Olbrycht, Bezrobocie - rozmiary, przyczyny i skutki, w: Rynek pracy w nowych warunkach ekonomicznych, red. S. Bywalec, Zeszyty Naukowe AE, nr 379, Kraków 1991, s. 85-86.

się także z tytułu ulg i zwolnień podatkowych stosowanych w rejonach zagrożonych bezrobociem strukturalnym⁶⁸.

Bezrobocie staje się jednym z istotnych czynników pobudzających inflację. Bezrobotny, przechodząc ze sfery wytwarzania do sfery podziału, finansowanej przez zasiłki i pomoc społeczną, kreuje określony popyt na towary i usługi, nie tworząc ich podaży⁶⁹.

Do strat ekonomicznych należy również zaliczyć emigrację wysoko wykształconych kadr, zwłaszcza ludzi młodych, którzy nie mogą znaleźć pracy w kraju. Trudny start w dorosłe życie skłania wielu z nich do szukania ratunku w emigracji zarobkowej, która oznacza niekiedy trwałą utratę młodych kadr – najbardziej cennego kapitału, tak bardzo potrzebnego krajowi⁷⁰. Emigracja młodzieży to upływ krwi z żywego organizmu społeczeństwa, czynnik osłabiający uczucia patriotyczne i zwiększający podatność na wynarodowienie⁷¹.

Konsekwencje ekonomiczne bezrobocia pociągają też za sobą rozwój zjawisk patologicznych w sferze gospodarowania, tj. korupcję, protekcjonizm czy rozwój szarej strefy. O istnieniu patologii w tym wymiarze mówimy wtedy, gdy uczestnicy praktyki gospodarczej nie przestrzegają powszechnie respektowanych zasad uczestnictwa w procesie współdziałania czy konkurowania. Nasilenie tego zjawiska może prowadzić do anomii, czyli rozpadu fundamentu porządku społeczno-ekonomicznego. Jeśli rynek uznamy za taki porządek w odniesieniu do sfery gospodarowania, to anomia pojawia się w wyniku nagminnego łamania reguł rynkowych, co z kolei prowadzi do fałszywych wyobrażeń o sytuacji na rynku. Chodzi głównie o szarą strefę, tj. obszar praktyki gospodarczej, w której firmy funkcjonujące na granicy prawa, pozorując legalne działanie, wykorzystują nadarżające się okazje do nie wywiązywania się z finansowych zobowiązań wobec państwa. Najbardziej rozpowszechnionym przykładem tego zjawiska jest szara strefa rynku pracy⁷². W związku z tego typu nadużyciami straty finansowe ponosi głównie państwo i są one tym większe, im większy jest obszar tzw. szarej strefy. Mimo że rozległość problemu, jak i wielkość strat są trudne do oszacowania, to istnienie w Polsce nieformalnego rynku pracy jest niezaprzeczalnym faktem. Rozmiary pracy nie rejestrowanej mają związek z sytuacją społeczno-ekonomiczną mającą miejsce w kraju i jego poszczególnych regionach. Najwięcej

⁶⁸ H. Zarychta, Skutki i koszty bezrobocia na lokalnym rynku pracy, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 6, s. 22.

⁶⁹ M. Kabaj, Rozwój i zatrudnienie zasobów pracy, w: Raport o rozwoju społecznym – Polska 1995, WNDP Warszawa 1995, s. 95.

⁷⁰ K. Mlonek, Bezrobocie ..., op. cit., s. 171.

⁷¹ Ibidem, s. 108.

osób pracuje w szarej strefie w regionach o dużym bezrobociu oraz na terenach, gdzie przeważała gospodarka rolna jako źródło utrzymania lub też funkcjonowały duże zakłady przemysłowe, których produkcja załamała się po zmianach polityczno-gospodarczych. W każdym z tych przypadków niedostatek finansowy zmusza ludzi do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Największą grupę nielegalnych pracowników stanowią bezrobotni, którzy podejmując pracę w szarej strefie kierują się przede wszystkim chęcią zwiększenia swoich dochodów lub osiągnięcia jakichkolwiek dochodów. W konsekwencji sytuacja ta może zmniejszyć ich zainteresowanie pracą legalną⁷³.

Obok strat ekonomicznych, bezrobocie długookresowe pociąga za sobą również wiele negatywnych skutków psychospołecznych. Godzi przede wszystkim w godność człowieka, gdyż jest niejako widzialnym, społecznie potwierdzonym znakiem jego małej wartości, niewystarczalności, zależności od anonimowych mechanizmów społeczno-gospodarczych, wyrazem jego społecznej degradacji. Utrata pracy, albo niemożność jej zdobycia, pomimo nieraz starannego przygotowania zawodowego, jest przyczyną głębokiej frustracji, poczucia zawodu życiowego, rodzi uprzedzenia i niechęci do istniejącego ładu społecznego oraz nienawiści klasowe⁷⁴. Szczególnie dotkliwe są skutki bezrobocia dla życia rodzinnego, ponieważ powoduje ono napięcia, niszczy wszelkie perspektywy w życiu rodzinnym, staje się przyczyną destabilizacji rodziny, pozbawia ojca autorytetu, degradowuje społecznie całą rodzinę, rodzi alkoholizm i inne patologie, z wszystkimi ich zgubnymi skutkami⁷⁵.

Bezrobocie sprzyja także powstawaniu postaw antyspołecznych, rozwojowi przestępczości, narkomanii i prostytucji, usprawiedliwia je i poszerza zakres ich motywacji. Bezrobotni często popadają w skrajności, od nihilistycznej mentalności „blokatorów” i „dziedzicznego bezrobocia” wyrażającego się w pasywnym pasożytnictwie, po postawy buntownicze i anarchistyczne⁷⁶.

Nie mniej ważne, nawet jeszcze bardziej niebezpieczne niż ekonomiczne, społeczne czy psychologiczne, są moralne skutki tego stanu rzeczy. Praca w administracji lub na tzw. tanich stanowiskach pracy nie daje satysfakcji pracownikom zdolnym, o dobrym przygotowaniu fachowym i powoduje szybką degradację ich kwalifikacji. Nie stawia ona przed nimi żadnych wymagań, jest znacznie poniżej ich możliwości, a nawet ich aktualnej

⁷² W. Kot, Etyka biznesu wobec patologii życia gospodarczego, w: Elementy etyki gospodarki rynkowej, red. B. Pogonowska, PWE, Warszawa 2000, s. 6.

⁷³ B. Kryk, Praca na czarno - konieczność (szansa) czy zagrożenie społeczne? w: Społeczno-ekonomiczne konsekwencje procesów transformacyjnych w regionach o wysokim bezrobociu, red. A. Suszyński, L. Brożka, WUPK, Koszalin 1997, s. 266- 267.

⁷⁴ J. Karney, Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy, Warszawa 1998, s. 43.

⁷⁵ A. Bańka, Bezrobocie. Podręcznik pomocy psychologicznej, Poznań 1997, s. 25.

wiedzy zawodowej i nie tylko nie daje im świadomości rozwoju, ale faktycznie cofa ich w stosunku do współczesności. Jeżeli dodamy, że jest ona nisko wynagradzana, to staje się zrozumiałe, że taki pracownik, zwłaszcza młody, dochodzi do wniosku, iż zamknięto przed nim perspektywy rozwojowe. Nie ceni więc swojej pracy, łatwo ją porzuca, a przynajmniej wykonuje ją źle, ponieważ ulega zniechęceniu. Skoro nie stawia mu się wysokich wymagań, nie jest w stanie sam sobie ich postawić i czuje się pokrzywdzony. Praca taka nie sprzyja ani osiągnięciu celu, jakim jest rozwój pracownika, ani nie przyczynia się do postępu społecznego i gospodarczego⁷⁷. Z drugiej strony pracownik nie jest w stanie, także ze względów ekonomicznych, na podnoszenie swoich kwalifikacji, a wielu pracodawców stawia nierealne warunki uzyskania zatrudnienia.

Wszystkie ujemne następstwa bezrobocia rodzą też istotne konsekwencje polityczne. W państwach demokratycznych normalnym ich przejawem jest stosunek ludzi do funkcjonujących partii politycznych i programów przez nie prezentowanych. Widocznym zaś wyrazem nastrojów ludności są wyniki wyborów do władz krajowych (np. do parlamentu) czy samorządowych. W skrajnych przypadkach utrzymujące się masowe bezrobocie jest przyczyną różnego rodzaju niepokojów społecznych, jak strajki prowadzone na wielką skalę, demonstracje, rozruchy. Niepokoje te, stanowiące zagrożenie dla stabilizacji politycznej kraju, są szczególnie niepożądane w okresie transformacji systemu gospodarczego, gdyż mogą zahamować, a nawet odwrócić proces dokonujących się przemian ustrojowych.

1.3.3. Sposoby pomiaru bezrobocia

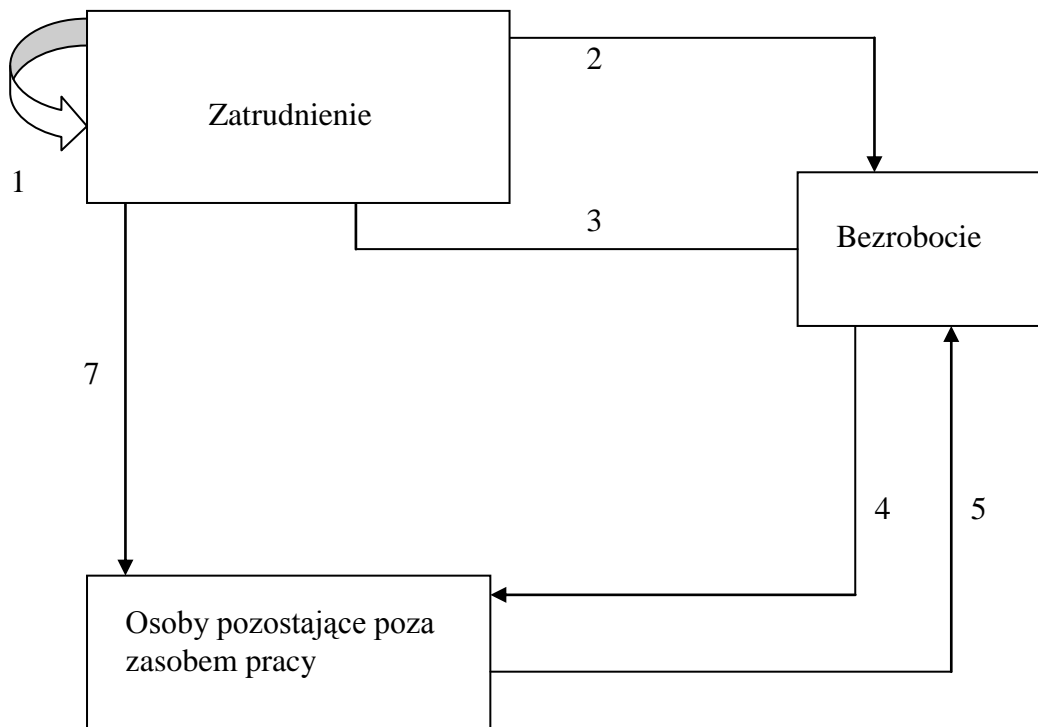
Bezrobocie jest zasobem, którego wielkość mierzy się w określonym punkcie czasu⁷⁸. Jego metaforą może być basen wypełniony wodą, w którym mają miejsce odpływy i dopływy. Jeżeli dopływy (bezrobotni, którzy utracili pracę) są większe niż odpływy (osoby, które znalazły nową pracę lub przestały zaliczać się do zasobu siły roboczej) poziom „basenu” jest coraz wyższy.

Na rysunku 8 został przedstawiony przepływ osób między trzema kategoriami: zatrudnionymi, bezrobotnymi i osobami nienależącymi do zasobu pracy.

⁷⁶ D. Zimoń, Kościół katolicki na Śląsku wobec bezrobocia, Fundacja Opoka 2001, s. 6.

⁷⁷ J. Majka, Rozważania o etyce pracy, Wrocław 1986, s. 160-166.

⁷⁸ D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, Ekonomia... op. cit., s. 196.



Rysunek 8. Przepływy na rynku pracy

Źródło: J. Barro, Makroekonomia, PWE, Warszawa 1997, s. 286.

Możliwe są tu następujące zmiany:

1. zmiana pracy bez powiększenia grona zasobu pracy,
2. utrata pracy i przejście do grupy bezrobotnych; niektórzy pracownicy zostają zwolnieni z pracy, ponieważ stają się zbędni, inni przejściowo tracą pracę, oczekują jednak, że wkrótce zostaną zatrudnieni przez tę samą firmę; jeszcze inni sami odchodzą z pracy,
3. podjęcie pracy przez osobę bezrobotną,
4. przejście ze stanu bezrobocia do grona osób niewracających do zasobu pracy; takie osoby czasami określa się mianem pracowników zniechęconych, którzy utracili nadzieję znalezienia pracy i rezygnują nawet z próby jej znalezienia,
5. przystępowanie lub powrót do zasobu pracy osób uprzednio bezrobotnych,
6. otrzymanie pracy od razu przez osoby powracające do zasobu pracy i nowo wchodzące na rynek pracy,
7. utrata pracy, której towarzyszy opuszczenie zasobu pracy (strumień ten obejmuje trwałe emerytury, a także przypadki opuszczenia zasobu pracy w celu wychowania dzieci lub ponownego podjęcia nauki).

Aby wyrazić rozmiary, strukturę oraz dynamikę bezrobocia stosuje się wiele mierników, do których należą⁷⁹:

- *ogólna liczba bezrobotnych* (L_b) według stanu w określonym dniu lub stanu przeciętnego w dłuższym okresie, obliczonego jako przeciętna stanów na koniec poszczególnych miesięcy;
- *współczynnik bezrobocia* (W_B), zwany *stopą bezrobocia*, wyrażający stosunek liczby bezrobotnych (L_b) do

a) ogólnej liczby czynnych zawodowo, czyli pracujących (L_p):

$$W_b = \frac{L_b}{L_p}$$

b) ogólnej liczby aktywnych zawodowo (L_a):

$$W_b = \frac{L_b}{L_a}$$

oba współczynniki mogą być liczone również w stosunku do liczby osób cywilnych pracujących i aktywnych zawodowo;

- *napływ bezrobocia*, wyrażony przez liczbę bezrobotnych nowo zarejestrowanych w badanym okresie w urzędach pracy (L_{bn});
- *współczynnik napływu bezrobocia* (W_{bn}), stanowiący stosunek liczby bezrobotnych nowo zarejestrowanych w badanym okresie w urzędach pracy (L_{bn}) do liczby bezrobotnych wg stanu w ostatnim dniu poprzedniego okresu (L_b):

$$W_{bn} = \frac{L_{bn}}{L_b}$$

- *odpływ bezrobocia*, wyrażony przez liczbę bezrobotnych w badanym okresie z rejestracji w urzędach pracy (L_{bw}); ze względu na to, że wielkość ta może się zmieniać nie tylko na skutek uzyskania pracy przez bezrobotnych, lecz również w wyniku wprowadzanych zmian ustawowej definicji osoby bezrobotnej oblicza się również w drugim wariantcie jako tzw. odpływ netto, obejmujący tylko bezrobotnych, którzy zostali wyłączeni z rejestracji na skutek podjęcia pracy (L_{bwp});
- *współczynniki odpływu bezrobocia* (W_{bw}), stanowi stosunek ogólnej liczby bezrobotnych, wyłączonych z rejestracji w urzędach pracy (L_{bw}), do liczby bezrobotnych zarejestrowanych w ostatnim dniu poprzedniego okresu (L_b):

$$W_b = \frac{L_{bw}}{L_b} \quad \text{lub} \quad W_{bw} = \frac{L_{bwp}}{L_b}$$

⁷⁹ Por. Bezrobocie rejestrowane w Polsce I-IV kwartał 1994. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1995.

- *współczynnik płynności rynku pracy* (W_{pl}), wyraża stosunek liczby bezrobotnych, którzy w badanym okresie podjęli pracę do liczby bezrobotnych nowo zarejestrowanych w tym okresie (L_{bn}):

$$W_{pl} = \frac{L_{bwp}}{L_{bn}}$$

Wzrost tego współczynnika świadczy o poprawie sytuacji na rynku pracy w badanym okresie.

- *liczba ofert pracy* (liczba wolnych miejsc pracy lub pracowników, na których pracodawcy zgłaszają w badanym okresie zapotrzebowanie – O);

- *współczynnik pokrycia ofert pracy przez bezrobotnych* (W_{bo}), wyraża stosunek liczby bezrobotnych poszukujących pracy (L_b) do liczby wolnych miejsc pracy zgłoszonych przez pracodawców (O) według stanu w wybranym dniu okresu:

$$W_{bo} = \frac{L_b}{O}$$

- *wskaźnik struktury bezrobocia* (W_{bk}) w określonym dniu badanego okresu, według wybranych cech demograficznych (płci i wieku), kwalifikacyjno-zawodowych (poziomu wykształcenia, zawodu) i społecznych (np. miejsca zamieszkania, stanu rodzinnego); wskaźniki te wyrażają udział bezrobotnych posiadających określoną cechę (L_{bk}) w ogólnej liczbie bezrobotnych (L_b):

$$W_{bk} = \frac{L_{bk}}{L_b}$$

- *rozmiary działań zmierzających do ograniczenia bezrobocia*, jak ilość wydanych w badanym okresie skierowań na przyuczenie i przekwalifikowanie zawodowe bezrobotnych, zatrudnieni przy pracach interwencyjnych lub robotach publicznych czy liczba bezrobotnych, którym udzielono preferencyjnych kredytów na uruchomienie własnej działalności gospodarczej;

- *wskaźnik struktury wydatków z funduszu pracy* (W_{fk}), wyraża udział w całości funduszu pracy poszczególnych rodzajów wydatków dokonanych w danym okresie, przeznaczonych na: aktywne przeciwdziałanie bezrobociu, jak np. organizacja szkoleń i przekwalifikowań bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, kredytowanie samodzielnej działalności gospodarczej, łagodzenie skutków bezrobocia, jak np. zasiłki dla bezrobotnych, składki na ubezpieczenie społeczne.

Rozdział 2. Polityka rynku pracy w Polsce

2.1. Cele i zakres polityki rynku pracy

Początek lat dziewięćdziesiątych w Polsce stanowił okres bardzo głębokich przeobrażeń na rynku pracy pod względem takich podstawowych agregatów jak: liczba osób pracujących, stopa bezrobocia czy poziom aktywności zawodowej. Rynek ten wykazywał jednocześnie wiele cech wspólnych charakteryzujących większość, zwłaszcza europejskich, rynków pracy. Występują na nim podobne zjawiska i wyłaniają się zbliżone problemy wymagające rozwiązań. Dominują podobne, zasadnicze źródła nierównowagi na rynku pracy, pojawiają się (choć w różnych proporcjach) analogiczne typy bezrobocia, ma miejsce wieloaspektowa segmentacja rynków pracy.

Skala trudności, zagrożeń oraz skutków gospodarczych i psychospołecznych jest jednak w Polsce większa niż w wielu krajach Unii Europejskiej. Ten stan rzeczy powoduje, że polityka rynku pracy staje się trwałym elementem działalności państwa w warunkach gospodarki rynkowej i wymaga jego interwencjonizmu, zwłaszcza w odniesieniu do rynku pracy, a ingerencja w tę sferę winna być nie tylko oddziaływaniem przejściowym, ale i trwale obecnym⁸⁰.

Rynek pracy jest zawsze produktem gospodarki i innych obiektywnych procesów (na przykład demograficznych) oraz stanu cywilizacji i kultury większości wspólnot społecznych. Powoduje to odmienność zjawisk i procesów składających się na krajowe rynki pracy. Dlatego też wybór koncepcji, kształtu i funkcji polityki rynku pracy koncentruje się na określeniu jej miejsca w polityce gospodarczej państwa oraz przyjęciu określonego modelu przeciwdziałania bezrobociu. W krajach wysoko rozwiniętych obserwuje się dużą różnorodność modeli przeciwdziałania bezrobociu, które przy pewnym uproszczeniu dają się sprowadzić do dwóch podstawowych nurtów. Pierwszy z nich skupia się na środkach i programach aktywnej polityki rynku pracy, drugi kładzie nacisk na zintegrowaną, prozatrudnieniową politykę społeczno-gospodarczą, w której aktywna polityka rynku pracy jest istotnym, ale tylko jednym z elementów. Te dwa nurty różni przede wszystkim ocena źródeł bezrobocia. W pierwszym główne źródło bezrobocia upatruje się w małej aktywności osób bezrobotnych oraz niesprawnym funkcjonowaniu urzędów pracy. W drugim nurcie za główną przyczynę bezrobocia przyjmuje się deficyt miejsc pracy. W obu przypadkach w

⁸⁰ Z. Dach, Interwencjonizm państwowy na rynku pracy, „Rynek Pracy” 1996, nr 5, s. 57.

ramach polityki rynku pracy stosuje się odmienne sposoby wpływania na równowagę tego rynku. Zastosowanie sposobów przeciwdziałania bezrobociu, które właściwe są nurtowi pierwszemu, prowadzi do wykształcenia substytucyjnego modelu polityki rynku pracy, właściwych zaś nurtowi drugiemu – komplementarnego (zintegrowanego) modelu polityki rynku pracy⁸¹. W modelu substytucyjnym polityka ta pełni rolę zastępczą względem polityki gospodarczej, która nie prowadzi do tworzenia wystarczającej liczby miejsc pracy. Głównym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu są wówczas programy rynku pracy finansowane ze środków publicznych, zatrudnienie natomiast jest traktowane jako problem rezydualny (resztowy) procesów gospodarczych. W modelu komplementarnym akcentuje się priorytetowe znaczenie promowania zatrudnienia i ograniczania ekonomicznych przyczyn destrukcji miejsc pracy. Programy polityki rynku pracy pełnią tu funkcję uzupełniającą względem prozatrudnieniowej polityki społeczno-gospodarczej.

W obu modelach polityka rynku pracy sama w sobie nie tworzy jednak nowych miejsc pracy o długotrwałym i kapitałochłonnym charakterze. Polityka rynku pracy i działania deregulacyjne mogą sprzyjać powstawaniu nowych miejsc pracy i promować zatrudnienie w sytuacji, kiedy instrumenty polityki gospodarczej takie jak polityka pieniężna, finansowa, inwestycyjna i handlu zagranicznego oraz płac będą tak ukierunkowane, aby pobudzały inwestycje i wzrost popytu na pracę. Dopiero w połączeniu z tymi procesami niezbędna może być interwencja państwa za pomocą instrumentów polityki rynku pracy. Izolowane, fragmentaryczne reformy zapewniają jedynie częściowy sukces i mogą odnosić się tylko do pewnych nisz rynkowych bądź mieć krótkotrwałe efekty. Zatem reformy muszą być koordynowane oraz spójne z polityką gospodarczą i społeczną państwa.

Politykę rynku pracy stosuje się w sytuacji wystąpienia nierównowagi na rynku pracy. Jest ona szczególnie lansowana przez przedstawicieli szkoły neoklasycznej, którzy rozwiązania średniookresowych problemów bezrobocia sprowadzają do procesów dostosowawczych na rynku pracy⁸². Polityka rynku pracy realizuje cztery podstawowe cele:

- cel zatrudnieniowy (ograniczanie rozmiarów bezrobocia),
- cel strukturalny (zmniejszanie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy),
- cel produkcyjny (podniesienie produktywności siły roboczej),

⁸¹ E. Kryńska, Dylematy polskiego rynku pracy, IPiSS, Warszawa 2001, s. 37.

⁸² J. Borowiec, Bezrobocie a polityka rynków pracy w Unii Europejskiej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 3, s.181.

- cel socjalny (socjalne zabezpieczenie osób dotkniętych zwolnieniami i integracji zawodowej bezrobotnych, mających szczególne trudności na rynku pracy)⁸³.

Cele te mogą być realizowane w sytuacji, gdy istnieje wzrost gospodarczy – szczególnie w sektorze prywatnym. Gdy gospodarka jest w recesji i wzrasta bezrobocie, aktywna polityka rynku pracy nie jest wystarczająco efektywna⁸⁴. Poza tym siła aktywnej polityki rynku pracy jest wynikiem wyraźnego jej poparcia przez wszystkich uczestników rynku pracy, zarówno pracodawców jak i pracowników. Wówczas efekty tej polityki przyczyniają się do wzrostu płac i mniejszej przewidywanej utraty użyteczności podczas bycia bezrobotnym.

Państwo, oddziałując na rynek pracy, może zatem z jednej strony stymulować wzrost popytu, a z drugiej zmniejszać podaż siły roboczej⁸⁵. Zwiększenie liczby miejsc pracy odbywa się między innymi przez subwencjonowanie płac i zatrudnienia, mające na celu utrzymanie albo zwiększenie dotychczasowego jego poziomu w przedsiębiorstwach prywatnych. Ponadto państwo może również tworzyć nowe miejsca pracy w sektorze państwowym wykorzystując specjalne programy zwiększania zatrudnienia. Oprócz tego istotnym sposobem zwiększania popytu na pracę jest sprzyjanie szeroko rozumianej przedsiębiorczości, wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym wśród małych i średnich przedsiębiorstw, pobudzanie lokalnych inicjatyw wzrostu zatrudnienia czy też udzielanie pomocy finansowej i organizacyjnej ludności w „samozatrudnieniu”⁸⁶. Natomiast zmniejszenie podaży pracy może się odbywać przez wcześniejsze przechodzenie na emerytury, przedłużanie okresu kształcenia, wydłużanie lub rozszerzanie zakresu obowiązkowej służby wojskowej, skracanie czasu pracy, wydłużanie urlopów oraz zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy. Biorąc pod uwagę samo ustawodawstwo dotyczące pracy i zatrudnienia, należy podkreślić, że funkcje i zadania państwa jako podmiotu polityki rynku pracy w tworzonym w Polsce ustroju gospodarki rynkowej koncentrują się zwłaszcza na zagadnieniach obsługi rynku pracy poprzez rozwijanie pośrednictwa pracy oraz łagodzenie ekonomicznych i społecznych skutków bezrobocia⁸⁷.

⁸³ Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999, s. 20.

⁸⁴ M. Shito, *The strategy of an active Labour market policy: An analysis of its development in a changing labour market*, *International Journal of Manpower*, Vol. 22, Issue 7/8, 2001, s. 683-706.

⁸⁵ M. Zajdel, *Zmiany w strukturze pracujących w gospodarce województwa łódzkiego*, w: *Rynek pracy i bezrobocie*, *Acta Universitatis Lodzensis*, Łódź 1999, s. 81.

⁸⁶ K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 156.

⁸⁷ W. Jarmolowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy - jej przesłanki teoretyczne oraz formy realizacji w Polsce po roku 2000*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, Wrocław 2006, s.150.

Polityka rynku pracy jest istotną częścią składową polityki zatrudnienia, jednak ze względu na zakres oraz realizowane cele nie może być z nią utożsamiana. Koncentruje się ona bowiem bardziej na rozwiązywaniu problemów strukturalnych i społecznych już działającego rynku pracy i ogranicza się najczęściej do instrumentów stosowanych przez same urzędy pracy⁸⁸. Polityka zatrudnienia zajmuje się natomiast ustalaniem i wyjaśnianiem w układzie dynamicznym siły sprzężenia procesu rozwoju gospodarki z procesami demograficzno-społecznymi, co oznacza, że wskazuje ona na określone cele zatrudnieniowe oraz metody, środki i sposoby prowadzące do osiągnięcia wyznaczonych celów, a także wpływa na samo kształtowanie się kierunków i tempa rozwoju zatrudnienia⁸⁹. Wśród samych celów polityki zatrudnienia wymienia się najczęściej takie jak: pełne i racjonalne zatrudnienie⁹⁰, podporządkowanie działań w zakresie wzrostu zatrudnienia maksymalizacji wzrostu produktu społecznego, ograniczanie bezrobocia czy też niepełnego zatrudnienia, jak również stałe i efektywne zagospodarowywanie – w formie aktywizacji zawodowej – pojawiających się nadwyżek siły roboczej⁹¹. Warto zarazem podkreślić, że głównym celem polityki zatrudnienia w gospodarce rynkowej jest nie tyle realizacja pełnego zatrudnienia w ogóle, ile raczej osiągnięcie możliwie wysokiego i efektywnego poziomu zatrudnienia przy możliwej do zaakceptowania przez społeczeństwo stopie bezrobocia⁹². Przy czym pełne zatrudnienie, przy występowaniu pewnego poziomu bezrobocia, może oznaczać dążenie do bardziej już tylko względnego zrównoważenia liczby ludności, która chce pracować, z popytem występującym na pracowników w określonych zawodach, o określonych kwalifikacjach, w różnych regionach kraju⁹³. Problem relacji między polityką zatrudnienia a polityką rynku pracy sprowadza się również do ich roli w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Jeśli upatrywać źródeł bezrobocia w stanie samej gospodarki, która tworzy zbyt mało miejsc pracy, to zwalczanie ich niedoboru można osiągnąć przez aktywną politykę gospodarczą wspierającą rozwój o charakterze prozatrudnieniowym. Taką zaś polityką jest tylko polityka zatrudnienia tworząca miejsca pracy ekonomicznie uzasadnione, efektywne i względnie trwałe. Jeśli źródeł bezrobocia upatrywać w wadliwym funkcjonowaniu samego

⁸⁸ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 30.

⁸⁹ M. Sęp, *Uwarunkowania i przemiany strukturalne zatrudnienia młodocianych w przemyśle polskim*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej, Seria II nr 147, Poznań 1996, s. 23.

⁹⁰ W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Państwo jako podmiot polityki gospodarczej na rynku pracy. Elementy oceny*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 274.

⁹¹ W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka zatrudnienia a polityka rynku pracy*, w: *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, red. W. Jarmołowicz, wyd. Forum Naukowe, Poznań 2008, s. 74.

⁹² Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy* RFN, UMK, Toruń, 1994, s. 31.

⁹³ J. Meller, *Regionalny aspekt polityki zatrudnienia w warunkach gospodarki rynkowej* w: *Rynek pracy i bezrobocie, problemy teorii i praktyki*, UŁ, Łódź 1993, s. 7.

już rynku pracy i jego elementów, to ograniczanie bezrobocia może się dokonywać jedynie za pomocą programów i środków aktywizowania rynku pracy i bezrobotnych, czyli polityki rynku pracy⁹⁴.

Polityka rynku pracy w procesie transformacji ustroju i systemu gospodarczego jest integralną częścią budowanego systemu zabezpieczenia społecznego. W swej funkcji pasywnej pełni rolę osłonową i zapewnia świadczenia kompensacyjne dla osób tracących pracę⁹⁵. Z kolei aktywne programy zatrudnieniowe stanowią zbiór instrumentów stosowanych przez państwo celem przygotowania bezrobotnych do podjęcia pracy w przyszłości⁹⁶. Mogą one również przez zatrudnienie subwencjonowane „przesunąć” bezrobotnych do działalności społecznie użytecznej i w ten sposób wpływać na redukcję bezrobocia. To działanie, oprócz aspektu ilościowego, ma także kontekst jakościowy, który sprowadza się do wspomagającej roli aktywnej polityki rynku pracy w procesie tworzenia nowych miejsc pracy. W ramach teorii transformacji aspekt jakościowy polityki rynku pracy należy widzieć nie tylko w powiązaniu z systemem zabezpieczenia społecznego, ale również jako wkład w proces restrukturyzacji gospodarki narodowej⁹⁷.

2.2. Organizacja polityki rynku pracy w Polsce

Polityka rynku pracy w Polsce prowadzona jest przez instytucje, do których, zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, należą: Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ), Ochotnicze Hufce Pracy, niepubliczne agencje pośrednictwa pracy, agencje doradztwa personalnego, agencje poradnictwa zawodowego, agencje pracy tymczasowej, publiczne i prywatne instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. Czynniki instytucjonalny wynikający ze struktury organizacyjnej tych podmiotów rynku pracy wpływa także na efektywność implementowanych programów.

Obecny system organów zatrudnienia ma charakter rządowo-samorządowy i zdecentralizowany. Jego jednostki organizacyjne tj. urzędy powiatowe i wojewódzkie mają znaczną autonomię. Rządowo-samorządowy charakter systemu uwidacznia także system

⁹⁴ J. Meller, Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje, w: Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską, red. J. Orczyk, Wydawnictwo AE, Poznań 2001, s. 73.

⁹⁵ E. Kryńska, Polityka gospodarcza państwa a zapobieganie i zwalczanie bezrobocia, „Polityka Społeczna” 2000, nr 1, s. 3.

⁹⁶ S. Golinowska, O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania, „Polityka Społeczna” 2001, nr 3, s. 16.

⁹⁷ S. Borkowska, Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską, IPiSS, Warszawa 2002, s. 323.

kontroli. W założeniu wojewoda sprawuje nadzór i kontrolę nad działalnością samorządu powiatu i województwa oraz trybem przekazywania środków na obsługę rynku pracy i łagodzenie skutków bezrobocia⁹⁸

W skład Publicznych Służb Zatrudnienia wchodzi 16 wojewódzkich urzędów pracy, 338 urzędów powiatowych oraz ich filie. Struktura PSZ, określona Ustawą z dnia 28 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, uległa zmianom na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych. W latach 1993-1998 PSZ rozwijały się jako administracja specjalna z Krajowym Urzędem Pracy na czele i nadzorem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Najważniejsze zmiany miały miejsce w latach 1999-2000 i związane były z reformą administracyjną kraju. Odtąd powiatowe urzędy pracy znalazły się w gestii samorządu powiatowego, a wojewódzkie – pod nadzorem urzędu Marszałka Województwa. Ogólne wytyczne polityki rynku pracy ustalane są na szczeblu krajowym, ale powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy mają możliwości jej uzupełniania, by odpowiadać na potrzeby rynku lokalnego. Źródła finansowania programów prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy określone są na szczeblu krajowym. Tym samym decentralizacja objęła struktury służb zatrudnienia, jednak już w mniejszym stopniu zarządzanie rynkiem pracy i prowadzenie polityki zatrudnienia.

Przyczyny interwencji państwa na rynku pracy poprzez publiczne służby zatrudnienia wynikają zarówno ze znaczenia zasobów ludzkich w gospodarczym rozwoju kraju, jak i z potrzeby podniesienia społecznego dobrobytu. Taka interwencja:

- może zwiększyć efektywność funkcjonowania rynku pracy oraz poprawić przejrzystość informacji o rynku pracy,
- jest skutecznym sposobem zapewnienia równego dostępu do rynku pracy oraz ochrony tych, którzy bez niej znaleźliby się w gorszej sytuacji,
- służy zrównoważeniu negatywnego wpływu strukturalnych dostosowań popytu na pracę, w państwach mających systemy zasiłków dla bezrobotnych,
- może działać na rzecz jak najszybszego powrotu świadczeniobiorców do pracy⁹⁹.

Chociaż w krajach rozwiniętych oraz przechodzących transformację PSZ mają obecnie ugruntowaną pozycję i pełnią zasadniczo podobne funkcje, to jednak ich misje, strategie oraz organizacja różnią się. Zależą głównie od warunków gospodarczych,

⁹⁸ J. Osiecka-Chojnacka, Aktywna polityka państwa na rynku pracy, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1250 (IP-111S), Warszawa 2006, s. 20.

⁹⁹ P. Thuy, E. Hansen, D. Price, Publiczne Służby Zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy, „Rynek Pracy” 2004, Numer specjalny, Warszawa, s. 48.

społecznych i stanu dialogu społecznego, jak również od polityki zatrudnienia realizowanej przez państwo w danym kraju.

Ogólne zadania służb zatrudnienia zostały określone w Konwencji nr 88, jako rekrutacja i kierowanie pracowników do pracy, ułatwianie mobilności zawodowej i przestrzennej, zbieranie i analizowanie danych o rynku pracy, współpraca w administrowaniu systemem zasiłków dla bezrobotnych oraz pomoc w planowaniu społecznym i gospodarczym¹⁰⁰. Owe ogólne zadania można pogrupować w cztery główne funkcje tj. pośrednictwo pracy, rozwój systemów informacji o rynku pracy, realizacja programów dostosowawczych rynku pracy, zarządzanie systemem zasiłków dla bezrobotnych¹⁰¹. Do wymienionych tu czterech głównych funkcji PSZ można dodać jeszcze piątą: działalność regulacyjną. Zakres działalności regulacyjnej PSZ jest zwykle ograniczony w krajach rozwiniętych, natomiast w dalszym ciągu poważny w krajach rozwijających się. Ogólnie rzecz biorąc, PSZ mogą wykonywać funkcje regulacyjne w kilku obszarach: transgraniczne pośrednictwo pracy w odniesieniu do pracowników krajowych, koordynacja działań pracodawców/pracowników dotyczących zamykania zakładów pracy oraz kontrola przestrzegania prawa dotyczącego zatrudniania specjalnych grup pracowników. Wykonując funkcje regulacyjne PSZ zazwyczaj przygotowują decyzje przyznające zezwolenia lub licencje albo odmawiające ich przyznania, wydają zezwolenia oraz kontrolują stosowanie przepisów.

Zdolność PSZ do realizacji zadań, z jednej strony obsługi bezrobotnych, z drugiej ich aktywizacji, jest kluczowym warunkiem skuteczności polityki rynku pracy w Polsce. Dlatego też oprócz podstaw prawnych, finansowych i organizacyjnych, w prowadzeniu dobrej polityki rynku pracy istotną rolę odgrywają kadry¹⁰². Wymagania wobec pracowników PSZ oraz standardy świadczonych przez nich usług określa obecnie obowiązująca Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Porządkuje ona wymagania kwalifikacyjne pracowników PSZ oraz otwiera możliwość wypłacania dodatków do wynagrodzeń w zależności od posiadanej licencji, jakości i ilości wykonywanej pracy¹⁰³. Ponadto do kluczowych zawodów zakwalifikowano – oprócz pośredników pracy i doradców zawodowych – specjalistów do spraw rozwoju zawodowego i szkoleń, specjalistów do spraw

¹⁰⁰ Ibidem, s. 54.

¹⁰¹ S. Ricca, Introduction to public employment services – A workers education manual, Genewa ILO, 1994.

¹⁰² A. Radziwiłł, M. Walewski, Ocena Sektorowego Programu Operacyjnego Zatrudnienie i Integracja Społeczna w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, CASE, Warszawa 2005, s.10.

¹⁰³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99 poz. 1001, art. 108 pkt 1 ust. 27)

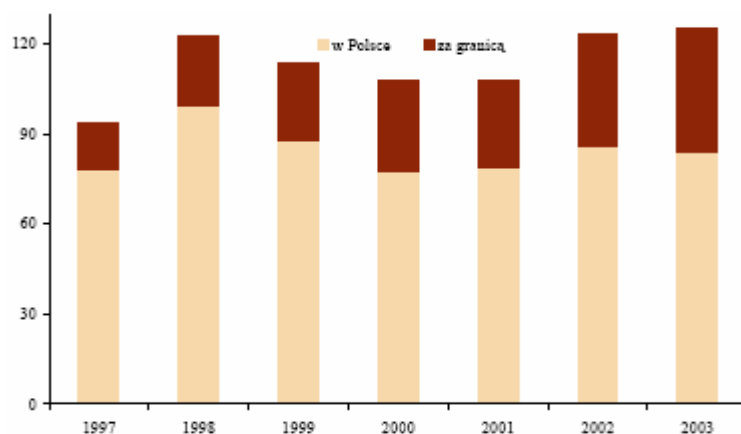
programów, liderów klubów pracy oraz krajową kadrę EURES¹⁰⁴. Ustawa reguluje również zatrudnienie kadr kierowniczych powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy celem stabilizacji działań tych służb.

Przez wiele lat uznawano, iż służby zatrudnienia mogą pełnić swoją rolę interwencyjną na rynku pracy tylko i wyłącznie, jeśli mają charakter publiczny. Ten dogmat zaczął być podważany i został zmieniony w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Okazało się bowiem, że jeśli zostaną stworzone odpowiednie ramy prawne, to miejsce na rynku pracy znaleźć mogą również prywatne agencje pośrednictwa, zatrudnienia czy doradztwa. Ważne jest, jakie są standardy i jak efektywnie różne służby zatrudnienia i agencje zatrudnieniowe potrafią działać. Efektywność stała się zatem w ostatnich latach jednym z najważniejszych wyzwań debaty o służbach zatrudnienia z kilku powodów. Po pierwsze, dlatego, że w ramach interwencji państwa w mechanizmy rynkowe – służby zatrudnienia pełnią rolę dostawcy usług wobec tych, którzy mają kłopoty ze znalezieniem pracy – tu dominuje funkcja pośrednika. Po drugie, wykonują pracę jako realizator publicznych programów aktywizacji rynkowej i zawodowej – służą informacją zawodową, dopasowują pracownika do aktualnych wymogów pracodawców i gospodarki oraz działają wykorzystując środki publiczne – stąd tak ważna jest efektywność. Po trzecie – wobec wyzwań dualizacji rynku pracy, jego podziału na rynek dla zatrudnialnych i o wiele niżej zatrudnialnych (niższe kwalifikacje, niska mobilność itp.) – rodzą się potrzeby działań w sferze tzw. zatrudnienia socjalnego.

Niepubliczny sektor rynku pracy, obejmujący agencje pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, agencje pośrednictwa pracy za granicą, agencje doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego i agencje pracy tymczasowej funkcjonuje w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy przełamany został monopol publicznych służb zatrudnienia w tym zakresie. W lipcu 2004 roku funkcjonowało 976 niepublicznych agencji zatrudnienia, w tym 483 agencje pośrednictwa pracy, 295 agencji doradztwa personalnego i 198 agencji pracy tymczasowej¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej publiczne służby zatrudnienia naszego kraju stały się członkiem sieci Europejskich Służb Zatrudnienia – EURES. Usługi EURES obejmują międzynarodowe pośrednictwo pracy na terenie państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (oraz Szwajcarii), informowanie o warunkach życia i pracy w tych państwach potencjalnych pracowników oraz pomoc pracodawcom chcącym zatrudnić pracowników z innych krajów. Partnerami w sieci są publiczne służby do spraw zatrudnienia, związki zawodowe i organizacje pracodawców, a koordynowana jest ona przez Komisję Europejską.

¹⁰⁵ Liczba zarejestrowanych niepublicznych agencji zatrudnienia w 2003 r. wynosiła 384, w tym: 214 w zakresie pośrednictwa pracy na terenie Polski, 158 w zakresie pośrednictwa pracy za granicą, 88 prowadzących doradztwo personalne i 56 agencji pracy tymczasowej. Tak szybki przyrost liczby zarejestrowanych podmiotów świadczy o rozwoju rynku tych usług, wynika jednak także z uporządkowania procedur rejestracyjnych ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.



Rysunek 9. Liczba osób znajdujących pracę poprzez agencje pośrednictwa pracy w latach 1997–2003

Źródło: *Zatrudnienie...*, op. cit., s. 213.

Lata dziewięćdziesiąte były okresem rozwoju agencji pośrednictwa, którego odzwierciedleniem był przyrost liczby osób znajdujących pracę dzięki tym agencjom (rysunek 9). Pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, a co za tym idzie wydłużenie przeciętnego okresu poszukiwania pracy, pociągnęło za sobą spadek tych wielkości i ich jedynie nieznaczny wzrost od 2000 r. W latach 2002 i 2003 znacznie więcej osób znalazło jednak w ten sposób zatrudnienie za granicą, co stanowiło konsekwencję zarówno działania czynników podażowych (wzrost skłonności do podjęcia pracy za granicą w obliczu wysokiego bezrobocia w kraju), jak i popytowych – rozwój pośrednictwa¹⁰⁶.

Zdefiniowanie niepublicznych agencji zatrudnieniowych jako instytucji zobligowanych do partycypowania w polityce rynku pracy prowadzonej przez służby publiczne umożliwia przekazywanie im części zadań dotychczas leżących w gestii PSZ. Kontraktowanie tych usług podmiotom prywatnym może zwiększyć spektrum usług PSZ i ich adresowanie do odmiennych grup użytkowników¹⁰⁷. W rezultacie prywatne agencje zatrudnienia pełnić mogą rolę komplementarną względem służb publicznych, co wpisuje się w tendencje obserwowane w innych państwach UE.

PSZ ma potencjalnie do odegrania kluczową rolę w rozwoju wypadków, funkcjonując na styku między sektorem publicznym i prywatnym oraz uczestnicząc, zarówno w bieżących zmianach na rynku pracy, jak i w rządowych działaniach zmierzających do usuwania negatywnych efektów działania rynku. Będąc instrumentem rynku pracy, skuteczność PSZ

¹⁰⁶ *Zatrudnienie...*, op. cit., s. 213.

¹⁰⁷ J. Herbst, *Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005*, Raport z badania ilościowego w: *Bezrobocie – co robić?*, Warszawa 2006, s. 6-8.

zależy od tego jak dalece usługi przez nią świadczone przyczyniają się do lepszego funkcjonowania rynku pracy, w interesie osób poszukujących pracy, pracodawców, gospodarki i społeczeństwa.

2.3. Fundusz Pracy jako instrument ekonomiczny programów rynku pracy

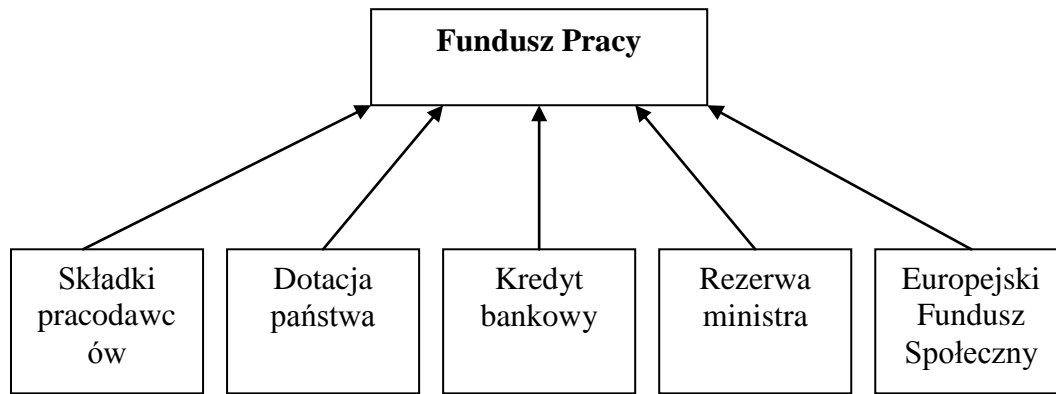
Fundusz Pracy utworzony został 1 stycznia 1990 r. jako państwowy fundusz celowy – nieposiadający osobowości prawnej. Podstawowym zadaniem Funduszu Pracy jest finansowanie świadczeń przysługujących bezrobotnym oraz finansowanie programów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu.

Środki na prowadzenie aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy w Polsce pochodzące z Funduszu Pracy, tworzy kilka strumieni dochodów. Pierwszym źródłem są składki płacone przez pracodawców (2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe), drugim dotacja budżetowa (będąca wynikiem obligatoryjnych zobowiązań ustawowych, a w znacznej części wyrazem bieżących decyzji finansowych), trzecim – kredyt bankowy, co oznacza, że przy chronicznym braku środków wzrastać musi stan zadłużenia Funduszu Pracy, czwartym – dodatkowe środki z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej wykorzystywane na programy rynku pracy od 2002 r. Ostatnim źródłem są komponowane z Funduszem Pracy środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), które stanowią uzupełnienie możliwej do wygenerowania puli środków krajowych (rysunek 10). W latach 2004-2006 finansowanie działań dotyczących rynku pracy przez EFS następowało głównie za pośrednictwem Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)¹⁰⁸.

Plan wydatków Funduszu Pracy, zawarty w planie finansowym Funduszu Pracy umieszczanym corocznie w załączniku do ustawy budżetowej, przed uchwaleniem podlega szczegółowej analizie w dwóch komisjach sejmowych: Komisji Polityki Społecznej oraz Komisji Finansów Publicznych. W ramach tych analiz wydatki dzielone są na trzy główne grupy: wydatki aktywne, pasywne oraz inne¹⁰⁹.

¹⁰⁸ J. Strzelecka, Fundusze celowe i agencje, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1168 (IP-108G), Warszawa 2006, s. 77.

¹⁰⁹ J. Strzelecka, Fundusz Pracy – źródła finansowania i przeznaczenie środków, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 780, Warszawa 2001, s. 1.



Rysunek 10. Źródła dochodów tworzących Fundusz Pracy w Polsce

Źródło: Opracowanie własne.

Limity środków Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie aktywnych polityk rynku pracy ustalane są przez ministra właściwego do spraw pracy według algorytmu (załącznik 1), natomiast podział kwoty ustalonej przez ministra – dysponenta Funduszu Pracy, dla województwa pomiędzy powiaty, dokonywany jest przez marszałków województw, według kryteriów ustalonych przez sejmiki wojewódzkie. W każdym województwie kryteria te mogą być inne. Ponadto minister dysponuje rezerwą, stanowiącą 10% kwoty, z której może, z własnej inicjatywy lub na wniosek marszałka województwa, przyznać dodatkowe środki Funduszu Pracy, w szczególności dla samorządu województw i powiatów, na terenie których:

- nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji na rynku pracy,
- miały miejsce klęski żywiołowe o znacznym zakresie i skutkach,
- realizowane są programy dotyczące restrukturyzacji zatrudnienia na podstawie przepisów o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy,
- realizowane są programy regionalne,
- istnieje możliwość realizacji programów o wysokiej efektywności, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Algorytm określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia w ostatnich kilku latach uległ znaczącym zmianom¹¹⁰. W 2003 r. zmieniono wagi, jakie przypisywano udziałowi osób długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnym absolwentom w danym powiecie, zrezygnowano również z uwzględniania udziału osób bez prawa do zasiłku w ogóle bezrobotnych. W 2004 roku wprowadzono dalsze zmiany, wyrażające się w

¹¹⁰ A. Martynusek, Rynek pracy w Polsce – próba diagnozy sytuacji, „Rynek Pracy” 2002, nr 3, s. 118-119.

uwzględnianiu udziału wśród bezrobotnych w danym powiecie bezrobotnej młodzieży (do 25 roku życia) zamiast absolwentów. Zrezygnowano z uwzględniania liczby osób długotrwale bezrobotnych (uwzględnianie tego czynnika w algorytmie przyznawania środków pieniężnych powiatom ograniczało pomoc osobom długotrwale bezrobotnym w znalezieniu pracy ze względu na korzyści płynące z utrzymywania ich w rejestrze bezrobotnych), wzięto natomiast pod uwagę udział bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

W rezultacie tych zmian, wyższy odsetek środków może docierać do powiatów, w których potrzeba prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy jest większa. Ponadto w sposób przyznawania środków na aktywne programy rynku pracy wkalkulowana została efektywność i aktywność danego powiatowego urzędu pracy, mierzona ilorazem odpływu bezrobotnych do ich przyływu (nowo zarejestrowanych). Umożliwia to z jednej strony wynagradzanie urzędu za aktywność w prowadzeniu skutecznej polityki rynku pracy, z drugiej jednak strony istnieje ryzyko nadużycia związane z ukierunkowaniem działań na osoby o względnie wysokich szansach na podjęcie zatrudnienia.

Środki Funduszu Pracy przeznacza się również na finansowanie pasywnych programów rynku pracy (związanych z wypłatą zasiłków i świadczeń osobom do tego uprawnionym) oraz na wydatki pozostałe związane z bieżącą działalnością publicznych służb zatrudnienia. Do najważniejszych z nich można zaliczyć koszty prowadzenia i wyposażenia poradnictwa zawodowego, rozwijania i eksploatacji systemu informatycznego, dofinansowanie działalności klubów pracy, wypłaty dodatków do wynagrodzeń pracowników PSZ, koszty wezwań, zawiadomień, zakupu lub druku kart rejestracyjnych dla bezrobotnych, komunikowanie się z pracodawcami, organami rentowymi, urzędami skarbowymi itd.

Sytuacja finansowa Funduszu Pracy, obciążonego wielomiliardowymi zobowiązaniami oraz obowiązkiem finansowania zadań państwa w zakresie polityki rynku pracy, jest niekorzystna między innymi ze względu na:

- dużą liczbę osób uprawnionych do pomocy finansowanej ze środków Funduszu Pracy, w ramach biernej osłony socjalnej, co wiąże się z niekorzystną sytuacją na rynku pracy;
- niewystarczającą, choć wymaganą ustawowo, dotacją z budżetu państwa przeznaczaną do 2004 roku włącznie na finansowanie przez Fundusz Pracy zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych;
- brak stabilizacji dochodów Funduszu Pracy.

Wymienione czynniki spowodowały zadłużenie Funduszu Pracy. Pomimo iż fundusze UE są istotnym wsparciem finansowania działań na rzecz zatrudnienia, w szczególności w zakresie aktywnych form rynku pracy, to jednak ze względu na fakt, że Fundusz Pracy podjął funkcję związaną z prefinansowaniem projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, jego kondycja finansowa jeszcze bardziej pogorszyła się¹¹¹.

Obecnie Fundusz pełni trzy podstawowe funkcje:

- finansuje aktywne instrumenty rynku pracy;
- finansuje pasywne instrumenty rynku pracy;
- prefinansuje część projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

2.4. Uwarunkowania rynku pracy w Polsce

2.4.1. Kształtowanie się realnych zasobów rynku pracy

Podaż pracy, czyli potencjał ludzi zdolnych do pracy¹¹², którymi może dysponować gospodarka narodowa, zależy od liczby ludności czynnej zawodowo, wymiaru czasu pracy i jego wykorzystania oraz przeciętnej produktywności pracy. Istotną rolę odgrywają również czynniki socjoekonomiczne i preferencje społeczeństwa¹¹³.

Na wielkość podaży pracy mają zatem wpływ przede wszystkim czynniki demograficzne, które w długim okresie współkształtują sytuację na rynku pracy. Natomiast ilość osób decydujących się wejść na rynek pracy w danej gospodarce i w określonym czasie zależy od ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym, zamieszkującej terytorium danego kraju.

Duża liczba osób w wieku produkcyjnym, a zwłaszcza duża liczba osób młodych, w średnim okresie służą wzrostowi aktywności zawodowej i zatrudnienia. Z kolei liczne roczniki w wieku mobilnym pozwalają oczekiwać jego spadku. W sytuacji

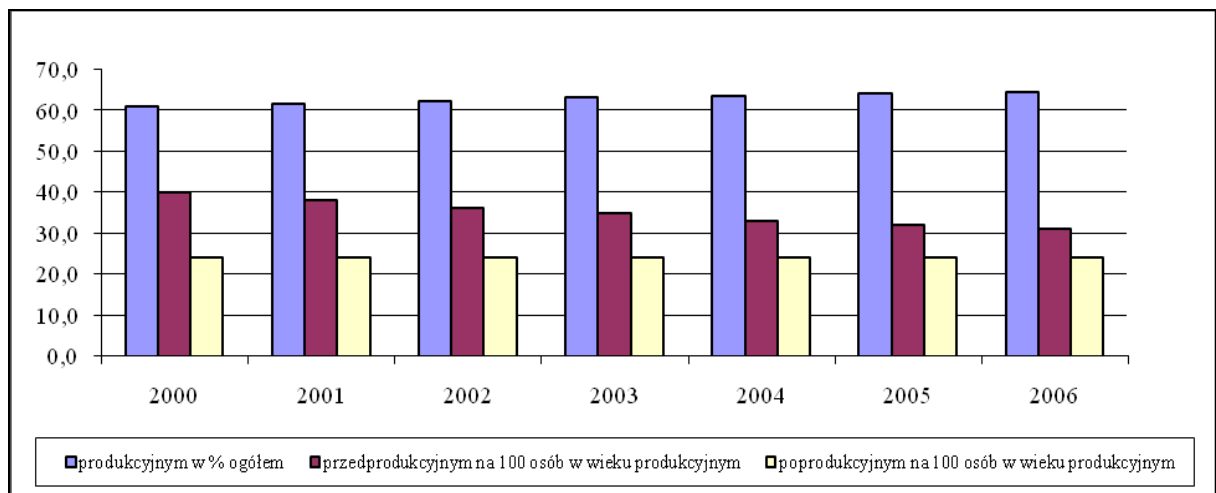
¹¹¹ Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007 – 2013, Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, s. 23.

¹¹² M. Twardowska, Podaż pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, w: Przemiany i perspektywy polskich przedsiębiorstw w dobie integracji z Unią Europejską, red. K. Piech, G. Szczodrowski, Instytut Wiedzy, Warszawa 2003, s. 23-33.

¹¹³ L. Koziół, A. Pocztowski, Gospodarowanie zasobami pracy, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1988, s.43.

nierównomiernego rozkładu populacji według wieku (występowanie wyżu i niżu), zmiany demograficzne mogą wywierać przejściowo dodatni lub ujemny wpływ na zatrudnienie¹¹⁴.

W Polsce w latach 2000-2005 w wieku produkcyjnym były dwa wyże demograficzne: osób urodzonych w dziesięcioleciu powojennym (zwłaszcza w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych) oraz na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Jednocześnie kohorty urodzone w połowie lat sześćdziesiątych, znajdujące się obecnie w wieku najwyższej aktywności zawodowej, są o ponad dwieście tysięcy osób mniej liczne niż młodsze roczniki wyżowe. W efekcie, na polski rynek pracy oddziałują dwa ważne zjawiska o charakterze demograficznym. Po pierwsze, osoby ze starszego wyżu, przekraczające pięćdziesiąty rok życia, wchodzą do grupy o podwyższonym ryzyku opuszczenia zatrudnienia na rzecz bierności lub bezrobocia. Po drugie, na rynek pracy już od kilku lat wchodzą osoby z młodszego wyżu¹¹⁵.



Rysunek 11. Zmiany w strukturze ludności według wieku w Polsce w latach 2000-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Rocznik Statystyczny, wydania z odpowiednich lat.

W 2000 r. grupa ludności w wieku produkcyjnym stanowiła ponad 60% ogółu ludności. Natomiast ludność w wieku przedprodukcyjnym nie przekraczała 40%, a poprodukcyjnym 30% na 100 osób w wieku produkcyjnym. W ciągu sześciu lat objętych badaniem zmiany tej struktury były w Polsce raczej niewielkie, rzędu kilku punktów procentowych, przy czym wzrastała liczebność grupy ludności w wieku produkcyjnym, w porównaniu do ludności w wieku przedprodukcyjnym (rysunek 11).

¹¹⁴ A. Rączaszek, Demograficzne problemy rynku pracy w wybranych krajach, w: Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności, red. R.C. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, IPiSS, Warszawa 2006, s. 99.

¹¹⁵ Zatrudnienie..., op. cit., s. 57.

Z punktu widzenia potrzeb analiz rynku pracy ważne jest ustalenie dynamiki zmian liczby ludności według grup wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, zwanych grupami funkcjonalnymi¹¹⁶. Według prognoz demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego, liczba ludności Polski w okresie 2002-2030 zmniejszy się o 6,6% (z 38218,5 tys. do 35693 tys.). Zmniejszenie liczby ludności dotyczyć będzie dwóch funkcjonalnych grup wiekowych: zbiorowości osób w wieku przedprodukcyjnym (o 38,5%) oraz zbiorowości osób w wieku produkcyjnym (o 12,7%). Znacznie wzrośnie natomiast liczebność zbiorowości osób w wieku poprodukcyjnym (aż o 66,5%), która po 2010 r. przekroczy liczbę ludności w wieku przedprodukcyjnym (tabela 1). Zwiększać się będzie systematycznie liczba osób w wieku 50 i więcej lat. Przewiduje się, że w badanym okresie liczba ta wzrośnie o 44,4%, a jej udział w ogólnej liczbie ludności zwiększy się do poziomu 45,2% (16 punktów procentowych w stosunku do 2002 r.)¹¹⁷.

Tabela 1. Ludność Polski według funkcjonalnych grup wieku w latach 2002-2030

Wyszczególnienie	2002 ^a	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Zmiana 2030-2002 w %
w osobach								
OGÓLEM	38218531	38123329	37899229	37625883	37228846	36598015	35692989	-6,6
Z ogółem:								
0-17 lat	8663685	7835137	6810932	6296334	6069586	5784151	5325138	-38,5
18-59/64 lata	23789807	24402829	24657705	23861310	22619593	21559644	20770863	-12,7
60+/65+ lat	5765039	5885363	6430592	7468239	8539667	9254220	9596988	66,5
Z ogółem:								
50 i więcej lat	11172195	12038020	13329129	13984486	14429328	15162654	16133535	44,4
w %								
OGÓLEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	X
Z ogółem:								
0-17 lat	22,7	20,6	18,0	16,7	16,3	15,8	14,9	-7,7
18-59/64	62,2	64,0	65,1	63,4	60,8	58,9	58,2	-4,1
60+/65+	15,1	15,4	17,0	19,8	22,9	25,3	26,9	11,8
Z ogółem:								
50 i więcej lat	29,2	31,6	35,2	37,2	38,8	41,4	45,2	16,0

a) dane rzeczywiste

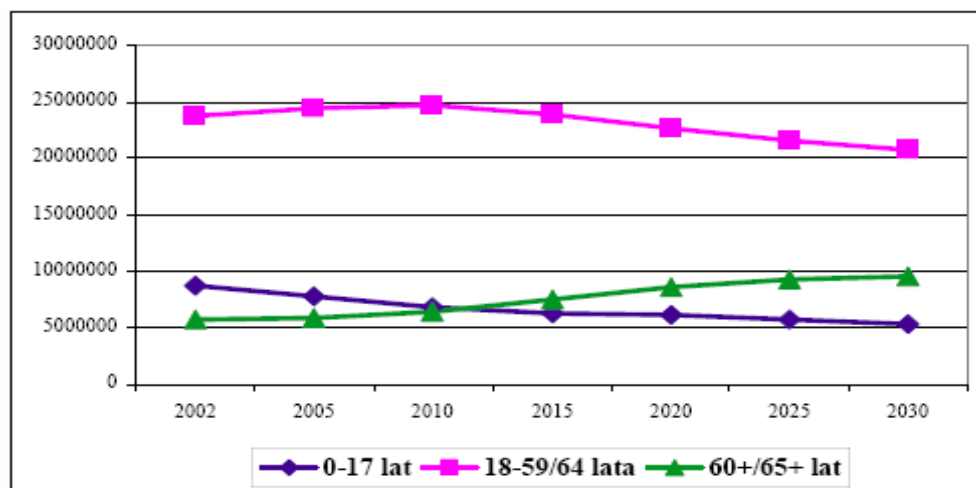
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza ludności na lata 2003-2030, http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/ludnosc/prognoza_ludnosci/index.htm

¹¹⁶ A. Rączaszek, Społeczno-demograficzne zróżnicowanie obszarów przygranicznych w Polsce, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 201.

¹¹⁷ E. Kryńska, Zasoby pracy w Polsce – stan obecny i perspektywy. Starzenie się ludności i zasobów pracy. Konsekwencje i sposoby ich ograniczania, IPiSS, Łódź 2006, s. 11.

Udział osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności będzie rósł z poziomu 62,2% w 2002 r. do 65,1% w 2010 r., a następnie systematycznie malał do poziomu 58,2% w 2030 r., a więc o 4,1 punktu procentowego niższego niż w roku wyjściowym prognozy. Stałego spadku należy oczekiwać w odniesieniu do udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym (z 22,7% w 2002 r. do 14,9% w 2030 r., czyli o 7,7 punktów procentowych). Szybko będzie rósł natomiast odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym (z 15,1% do 26,9%, czyli aż o 11,8 punktów procentowych). Stałą tendencją wzrostową będzie wykazywał odsetek ludności w wieku 50 i więcej lat: wzrośnie on z 29,2% do 45,2%, a więc o 16 punktów procentowych.

Jeszcze przez najbliższe lata tj. do 2010 r. liczba osób w wieku produkcyjnym (17–64) będzie się zwiększać (rysunek 12). Stan deficytu siły roboczej, mogący wystąpić po 2010 roku może skutkować ograniczeniem zdolności rozwojowych gospodarki i zaspokojenia potrzeb społecznych mieszkańców.



Rysunek 12. Prognoza ludności Polski na lata 2002-2030 według funkcjonalnych grup wieku

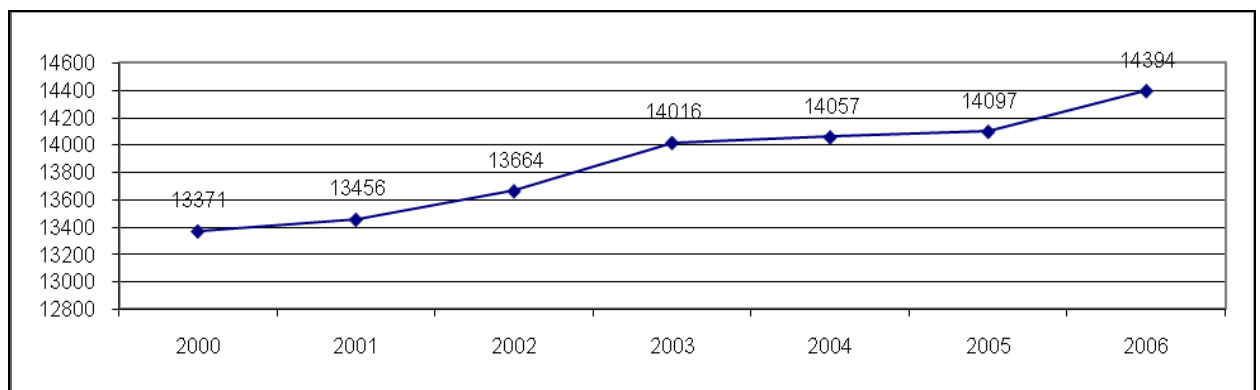
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza ludności na lata 2003-2030, http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/ludnosc/prognoza_ludnosci/index.htm.

Inną konsekwencją zmniejszania i starzenia się zasobów pracy na rynku pracy jest prawdopodobieństwo jego usztywnienia, wynikające z ograniczeń zdolności dostosowawczych występujących po stronie popytowej. Należy liczyć się z ograniczeniem absorpcji nowych technik i technologii wytwarzania, zmniejszeniem innowacyjności pracowników i większą ich skłonnością do działań zachowawczych, charakteryzujących na ogół osoby w starszych grupach wieku. Dlatego najbardziej efektywnymi i prawdopodobnymi czynnikami ograniczającymi ekonomiczne skutki starzenia i zmniejszania

się zasobów pracy są: wzrost płodności (wpływ pośredni, a na rynku pracy odroczony w czasie) i zwiększenie aktywności zawodowej zasobów siły roboczej (wpływ bezpośredni, skutkujący na rynku pracy w krótkim okresie)¹¹⁸.

Ważną grupę wśród ludności w wieku produkcyjnym stanowią bierni zawodowo, czyli osoby w wieku 15 i więcej lat, które nie zostały sklasyfikowane jako pracujące lub bezrobotne¹¹⁹. Niepokojącym zjawiskiem jest zwiększanie się liczby tych osób (rysunek 13). W 2003 r. liczba biernych zawodowo przekroczyła liczbę pracujących. Rok 2004 nie przyniósł pod tym względem zmian. Relacja ta kształtowała się następująco: 14 057 tysięcy biernych zawodowo wobec 12 720,2 tysięcy pracujących (rysunek 19).

Wśród ogółu ludności zamieszkałej w Polsce najbardziej wzrosła liczba ludności biernej zawodowo na wsi oraz wśród kobiet¹²⁰. Najczęściej wymienianymi przyczynami bierności zawodowej są: emerytura, nauka, choroba bądź niepełnosprawność, obowiązki rodzinne oraz zniechęcenie bezskutecznością poszukiwania pracy¹²¹.



Rysunek 13. Ludność bierna zawodowo w Polsce w latach 2000-2006 (w tys. osób)

*w 2006r. podano dane z IV kwartału roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

Z punktu widzenia podaży pracy nie bez znaczenia pozostaje poziom aktywności zawodowej ludności mierzony jej współczynnikiem, który wskazuje na stopień ekonomicznego wykorzystania zasobów ludności, określając jednocześnie możliwości produkcyjne gospodarki¹²².

¹¹⁸ Ibidem, s.14.

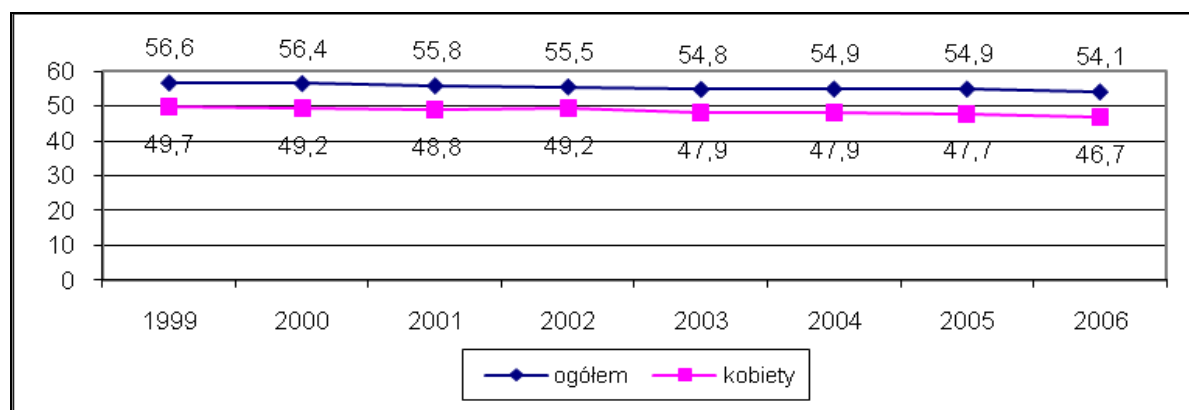
¹¹⁹ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004..., op. cit., s.222.

¹²⁰ J. Strzelecka, Sytuacja na polskim rynku pracy...op. cit., s.7.

¹²¹ H. Sobczak, Niektóre tendencje występujące na rynku pracy w latach 1992-1997, „Rynek Pracy” 1998, nr 12, s. 38.

¹²² W. Kwiatkowska, E. Kwiatkowski, J. Stasiak, H. Zarychta, Zatrudnienie i bezrobocie – dynamika, struktura i polityka państwa, URM, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993, s. 8.

Ludność aktywna zawodowo to wszystkie osoby pracujące zawodowo, mianowicie pracodawcy (pracujący na własny rachunek), pracujący nieodpłatnie członkowie ich rodzin, pracownicy najemni, zarejestrowani bezrobotni i poszukujący pracy, a w niektórych krajach również osoby odbywające służbę wojskową i osoby pracujące przebywające w zakładach penitencjarnych¹²³. Współczynnik aktywności zawodowej obliczono jako udział aktywnych zawodowo w liczbie ludności ogółem oraz danej grupy (rysunek 14)¹²⁴.



Rysunek 14. Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w latach 1999 - 2006 (w %)

* w 1999 i 2006r. podano dane z IV kwartału roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.stat.gov.pl>

Pomimo przyrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym, nastąpił spadek liczby ludności aktywnej zawodowo (o ponad 200 tys. osób), głównie z powodu znacznego zmniejszenia aktywności osób starszych (wcześniejsze wycofywanie z aktywności jako odpowiedź na trudną sytuację na rynku pracy), jak i wzrostu skolaryzacji wśród osób młodych, oznaczającego późniejsze wchodzenie na rynek pracy¹²⁵. O ile wzrost skolaryzacji jest zjawiskiem pozytywnym, o tyle zjawiskiem niepokojącym w warunkach starzenia się społeczeństwa jest niska aktywność zawodowa osób starszych. O ile bowiem nie zostaną podjęte działania promujące aktywność osób starszych, będzie szybko narastał spadek aktywności zawodowej w populacji osób w wieku produkcyjnym¹²⁶ (tabela 2). Biorąc pod uwagę zróżnicowanie aktywności zawodowej w różnych grupach wiekowych, można z kolei zauważyć, że cecha ta bardziej różnicuje aktywność zawodową wśród kobiet, niż wśród mężczyzn¹²⁷.

¹²³ M. Ołędzki, *Polityka zatrudnienia*, Warszawa 1974, s. 80.

¹²⁴ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004*, GUS, Warszawa 2004, s. 222.

¹²⁵ W. Padowicz, *Rynek pracy w okresie transformacji w Polsce*, „Służba Pracownicza” 1997, nr 10, s. 5.

¹²⁶ J. Witkowski, *Rynek pracy w Polsce. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 2002, s. 11.

¹²⁷ J. Florczak-Bywalec, *Aktywność zawodowa kobiet w Polsce*, w: *Rynek pracy i bezrobocie*, red. H. Mortimer-Szymczak, *Folia Oeconomica* nr 142, Wydawnictwo UŁ. Łódź 1997, s. 10.

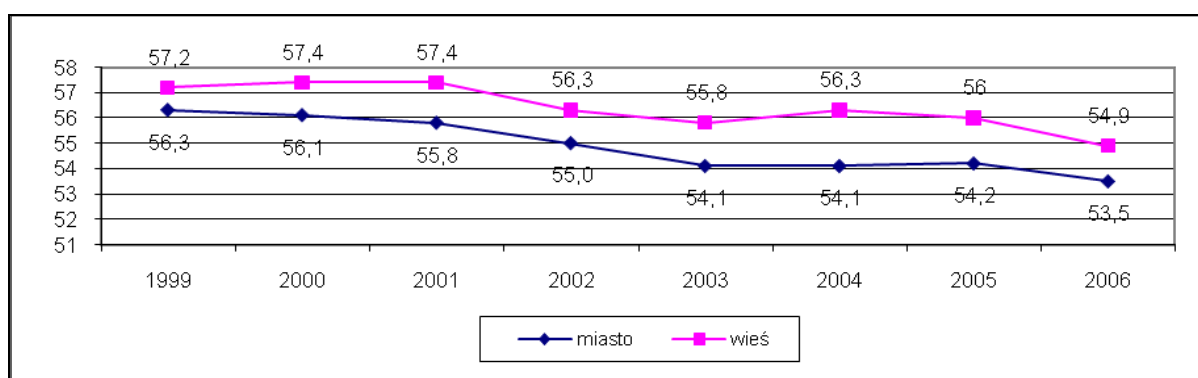
**Tabela 2. Zmiany podażowej strony rynku pracy w Polsce w latach 1990-2002
(w tys. osób)**

Lata	Przyrost ludności w wieku produkcyjnym	Przyrost ludności aktywnej zawodowo*
1990-1993	+442,3	+262,0
1994-1997	+681,5	+47,0
1998-2002	+1184,0	-282,0
1990-2002	+2308,4	+27,0

* ludność aktywną zawodowo obliczono jako sumę pracujących i bezrobotnych zarejestrowanych

Źródło: W trosce o pracę..., op. cit., s. 93.

Warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie współczynnika aktywności zawodowej ludności z uwagi na jej miejsce zamieszkania (rysunek 15). Wyższe współczynniki tej aktywności odnotowano wśród ludności wiejskiej niż wśród ludności miejskiej. Zmniejszanie się rozbieżności między aktywnością zawodową na wsi i w mieście ma związek ze starzeniem się społeczeństwa i migracją osób młodych do miast. Przejawem aktywności zawodowej jest także gotowość do podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania. Jednak ze względu na konieczność poniesienia kosztów dojazdu lub przeprowadzki i zakwaterowania, które w warunkach Polski są szczególnie istotne, koszty poszukiwania pracy w regionie są znacznie niższe od kosztów jej poszukiwania poza regionem¹²⁸.



Rysunek 15. Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w latach 1999 - 2006 według miejsca zamieszkania (w %)

* w 1999 i 2006r. podano dane z IV kwartału roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.stat.gov.pl>

¹²⁸ E. Kwiatkowski, P. Kubiak, Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1992 - 1995, Analiza strumieniowa, s.10, cyt. za: W. Jarmołowicz, Osobliwy rynek pracy, w: Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej (red. W. Jarmołowicz, W. Knapińska), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 16.

Czynnikiem różnicującym indywidualną sytuację na rynku pracy, pozostającym w ścisłym związku z wiekiem, jest poziom wykształcenia. Współczynniki aktywności zawodowej w grupach osób o różnym poziomie wykształcenia wskazują, że wraz ze wzrostem kwalifikacji zawodowych poprawia się też ich względna sytuacja na rynku pracy (tabela 3). Im wyższe kwalifikacje, tym większe szanse na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia, a także osiągnięcie wyższego wynagrodzenia za wykonywaną pracę.

Tabela 3. Współczynniki aktywności zawodowej według poziomu wykształcenia w latach 2001-2006 (w %)

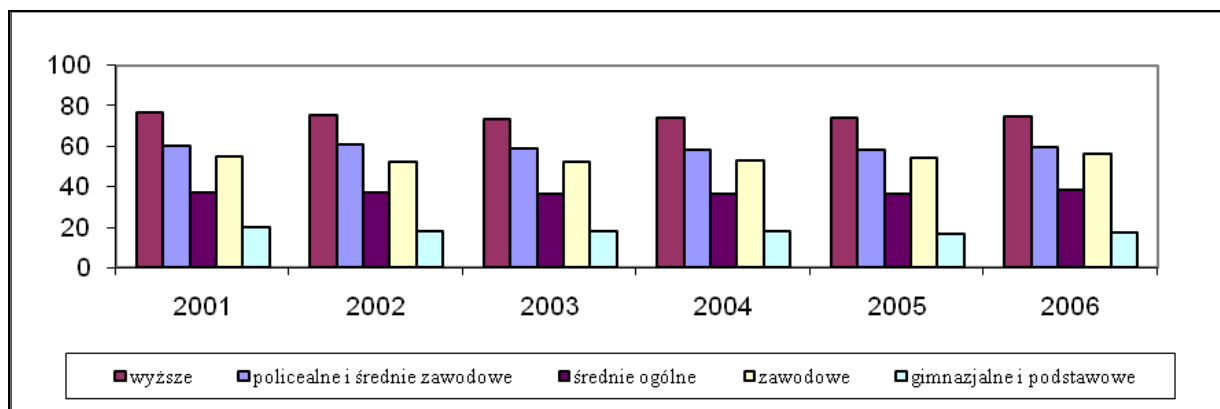
Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wyższe	81,9	81,4	79,8	79,7	80,3	79,2
Policealne i średnie zawodowe	71,5	72,8	70,8	70,0	68,0	67,1
Średnie ogólne	47,8	49,3	47,2	45,6	46,3	45,6
Zawodowe	70,9	70,9	68,5	68,6	68,1	65,9
Gimnazjalne i podstawowe	25,7	25,6	24,1	23,8	22,4	20,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

Najniższa aktywność zawodowa jest wśród osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym. Największą zaś aktywność zawodową przejawiają osoby z wykształceniem wyższym, jak również posiadające wykształcenie policealne i średnie zawodowe oraz zasadnicze zawodowe. Poziom wykształcenia nie pozostaje też bez wpływu na skalę zatrudnienia. Jeśli chodzi o wskaźnik zatrudnienia, drugi miernik aktywności zawodowej rozumiany jako udział liczby pracujących w liczbie ludności¹²⁹, to wśród osób z wyższym wykształceniem jest on najwyższy. Największe trudności w znalezieniu pracy mają osoby z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym (rysunek 16).

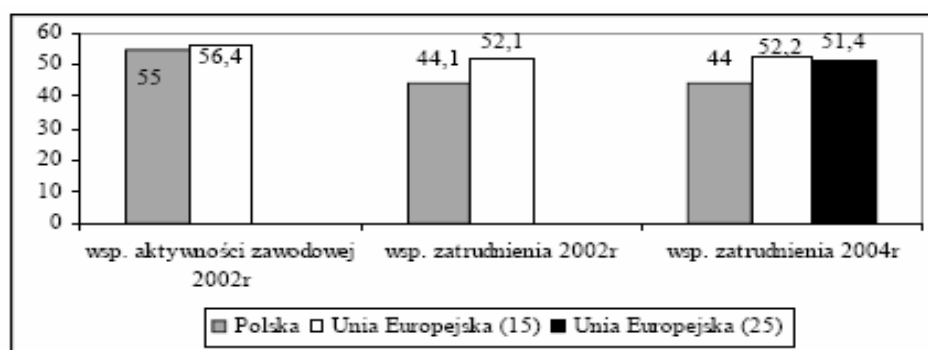
Dane statystyczne obrazujące kształtowanie się współczynników aktywności zawodowej w Polsce i w Unii Europejskiej wskazują, że dysproporcje są niewielkie i dotyczą zaledwie 1 punktu procentowego. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja, jeśli porównamy współczynniki zatrudnienia. W tym przypadku wartość tego współczynnika w 2002 roku dla Polski była niższa o 8 punktów procentowych od jego analogicznej wartości dla krajów UE (rysunek 17). Tak dużą różnicę można tłumaczyć stosunkowo małą liczbą pracujących w porównaniu z ogólną liczbą ludności w Polsce oraz wysokim poziomem bezrobocia.

¹²⁹ Rocznik Statystyczny Pracy 2003, GUS, Warszawa, s. 237-238.



Rysunek 16. Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 2001-2006 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

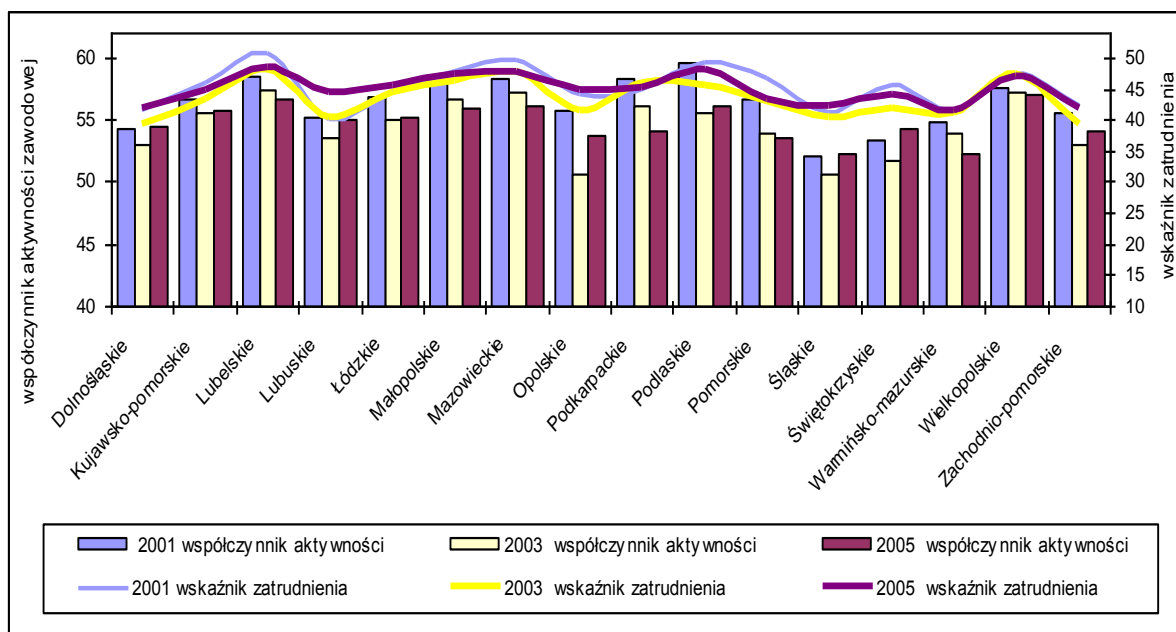


Rysunek 17. Kształtowanie się aktywności zawodowej i zatrudnienia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2002-2004

Źródło: M. Knapieńska, Rynek pracy w Polsce na tle rynku pracy w Unii Europejskiej w latach 2000-2004, XI Konferencja Naukowa Młodych Ekonomistów, Sopot 2005.

W charakterystyce wielkości i struktury podaży pracy istotne znaczenie ma również samo rozmieszczenie terytorialne zasobów pracy w Polsce (rysunek 18).

Zróznicowanie zmian aktywności zawodowej ludności obserwowanych na poziomie województw było częściowo wynikiem różnego tempa rozwoju gospodarczego osiąganego przez poszczególne regiony w okresie transformacji, odmiennego kształtowania się przepływu ludności pomiędzy kategoriami aktywnych/czynnych i biernych zawodowo, a także strukturą gospodarki.



Rysunek 18. Kształtowanie się współczynników aktywności zawodowej oraz wskaźników zatrudnienia w województwach Polski w latach 2001,2003,2005 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Województw, wydania z odpowiednich lat.

2.4.2. Przeobrażenia w dynamice i strukturze zatrudnienia

Potrzeba rozpoznania popytu na pracę ma duże znaczenie dla polityki rynku pracy, zwłaszcza w warunkach obserwowanego we współczesnych gospodarkach względnego zmniejszania zapotrzebowania na pracę i występowania zjawiska bezrobocia. Popyt na pracę, nie ma charakteru bezpośredniego ani końcowego. Podmioty funkcjonujące w gospodarce zgłaszają zapotrzebowanie na pracę tylko dlatego, że potrzebują jej do wytworzenia dóbr i usług zaspokajających potrzeby odbiorców pośrednich i końcowych. Popyt na pracę ma zatem charakter pochodny – wynika z popytu na produkty i usługi, do wytworzenia których wykorzystywany jest czynnik pracy.

Istotnym elementem determinującym sytuację na rynku pracy są przekształcenia własnościowe, które wywołały znaczne przemiany strukturalne w obrębie samej populacji osób pracujących w gospodarce narodowej, w tym zwłaszcza w przekroju sektorów własności i statusu zatrudnienia¹³⁰. Proces przekształceń własnościowych odbywał się poprzez stopniowe przenoszenie własności i zatrudnienia z sektora publicznego do

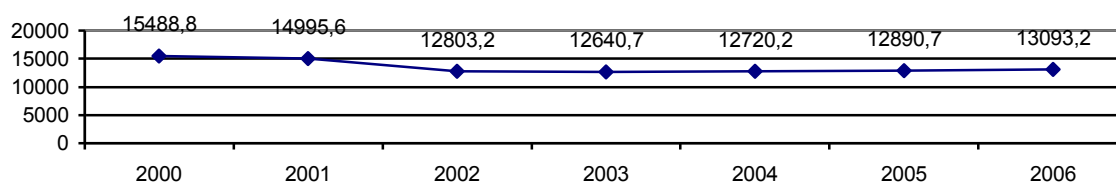
prywatnego. W wyniku tych procesów nastąpił spadek liczby pracujących w sektorze publicznym oraz wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym (tabela 4). Ponieważ sektor prywatny nie wchłonął wszystkich tracących zatrudnienie w sektorze publicznym nastąpił jednocześnie wzrost liczby osób pozostających bez pracy oraz biernych zawodowo.

Tabela 4. Struktura pracujących według sektorów własności w Polsce w latach 1992-2006 (w %)

Sektor	Struktura pracujących														
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Publiczny	44,0	41,1	39,4	37,6	34,9	31,8	29,3	28,8	27,8	26,7	30,5	29,9	29,1	28,4	27,8
Prywatny	56,0	58,9	60,6	62,4	65,1	68,2	70,7	71,2	72,2	73,3	69,5	70,1	70,9	71,6	72,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

Do pracujących w gospodarce zalicza się – zgodnie z metodyką Głównego Urzędu Statystycznego – osoby, które są zatrudnione na podstawie stosunku pracy lub stosunku służbowego, pracodawców i pracujących na własny rachunek, osoby wykonujące pracę nakładczą, agentów, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz duchownych pełniących obowiązki duszpasterskie¹³¹. Osoby zatrudnione stanowią zatem jedynie część



zasobu.

Rysunek 19. Liczba pracujących w gospodarce narodowej w Polsce w latach 2000-2006 (w tys. osób)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

W Polsce, począwszy od 2000 r., liczba osób pracujących zmniejsza się (rysunek 19), co może sygnalizować, że w gospodarce brakuje sił dostosowawczych umożliwiających przezwyciężanie tej niekorzystnej tendencji towarzyszącej początkom transformacji

¹³⁰ Z. Kaźmierczak, Pracujący w polskiej gospodarce. Próba syntezy zmian w latach dziewięćdziesiątych, w: Rynek pracy i bezrobocie, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica nr 155, UŁ, Łódź 2001, s. 8-9.

¹³¹ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004..., op. cit., s. 223.

ustrojowej¹³². W największym stopniu liczba pracujących obniżyła się w województwach podkarpackim, małopolskim, mazowieckim, lubelskim i śląskim (tabela 5).

Tabela 5. Pracujący w Polsce według województw w latach 2001-2006 (w tys. osób)

Województwa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	974,8	882,6	873,0	875,9	886,5	696,1
Kujawsko-pomorskie	732,6	648,2	641,5	640,0	647,9	526,7
Lubelskie	958,9	728,1	725,3	725,0	729,6	625,8
Lubuskie	317,0	281,1	277,5	282,5	291,9	229,7
Łódzkie	1046,2	887,0	882,7	887,8	898,6	716,4
Małopolskie	1298,5	1004,3	1006,6	1011,7	1022,7	813,7
Mazowieckie	2309,8	2044,2	1976,9	2025,0	2066,8	1644,9
Opolskie	352,5	294,6	291,3	290,8	294,2	235,4
Podkarpackie	926,4	637,4	635,8	635,6	639,1	546,1
Podlaskie	485,0	393,6	392,9	388,7	387,9	328,9
Pomorskie	718,8	660,7	655,8	656,2	667,0	518,9
Śląskie	1686,1	1536,6	1496,1	1491,8	1504,9	1190,3
Świętokrzyskie	580,4	432,4	430,7	429,5	434,8	358,8
Warmińsko-mazurskie	439,7	384,4	383,6	386,6	396,9	327,6
Wielkopolskie	1308,3	1184,9	1185,3	1209,9	1223,7	987,0
Zachodnio-pomorskie	535,6	486,5	474,4	476,3	483,8	351,9

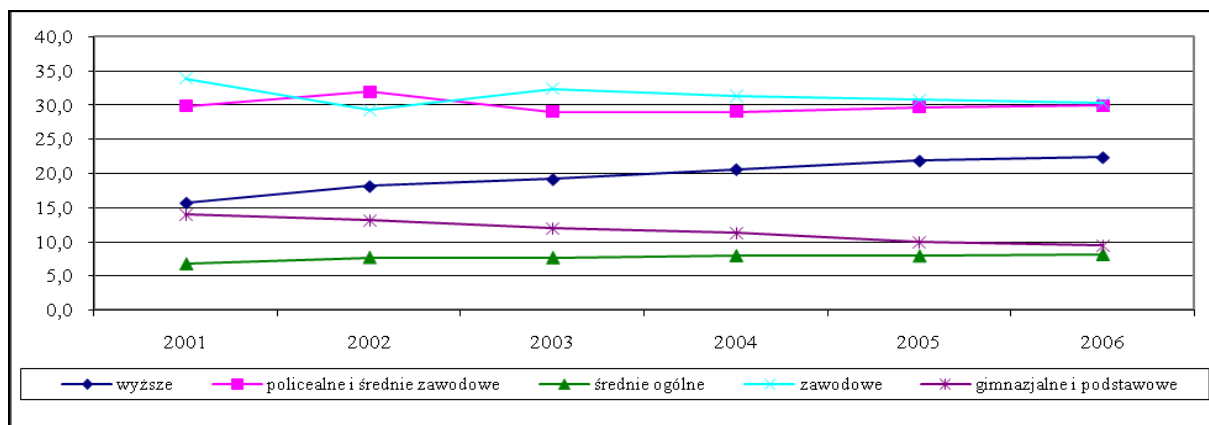
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Województw, wydania z odpowiednich lat.

Zmiany liczby i struktury pracujących w danym regionie determinowane były również charakterem jego gospodarki oraz zróżnicowaniem sektorowym. Spadek liczby pracujących w województwie śląskim związany był ze zmniejszeniem zatrudnienia w górnictwie w następstwie restrukturyzacji tego sektora. Najmniejszy spadek liczby pracujących zanotowano wśród województw relatywnie lepiej rozwiniętych (wielkopolskie), a także w regionach z dużym udziałem rolników wśród pracujących (zachodnio-pomorskie, warmińsko-mazurskie).

Procesy transformacji spowodowały również zasadnicze zmiany w strukturze pracujących według poziomów wykształcenia. Wśród pracujących zmniejszył się odsetek osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym, wzrósł natomiast znacznie odsetek pracujących z wykształceniem wyższym (rysunek 20). Ta pozytywna tendencja może oddziaływać motywująco między innymi na osoby planujące swoją karierę zawodową¹³³.

¹³² Między państwem, a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski, Raport PPRG, red. M. Okólski, PWN, Warszawa 1994, s. 115-116.

¹³³ J. Orczyk, Próba identyfikacji dylematów związanych z integracją Polski z Unią Europejską w sferze zatrudnienia, w: Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską, red. J. Orczyk, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, nr 6, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 18.



Rysunek 20. Struktura pracujących według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 2001-2006 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

Istotne znaczenie ma również kształtowanie się struktury działowej pracujących w Polsce pod wpływem trzech wzajemnie na siebie oddziałujących tendencji tj. stabilizacji liczby pracujących w prywatnym rolnictwie oraz sferze budżetowej, redukcji zatrudnienia w samofinansującej się części sektora publicznego, a także wzrostu zatrudnienia w związku z rozwojem sektora prywatnego, który osłabiał spadek liczby pracujących w działach, gdzie rozwój ów przebiegał szczególnie intensywnie¹³⁴.

Tabela 6. Struktura własnościowa pracujących według sekcji w Polsce w latach 2001, 2003, 2005 (w tys. osób)

Sekcje	2001		2003		2005	
	publiczny	prywatny	publiczny	prywatny	publiczny	prywatny
rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	52,2	4237,5	40,3	2098,0	38,1	2100,8
rybołówstwo i rybactwo	2,9	4,2	1,0	5,3	0,9	4,0
przemysł	693,1	2270,5	585,9	2286,2	535,5	2413,5
budownictwo	47,4	689,7	31,6	585,2	26,5	596,4
handel i naprawy	32,0	1937,2	22,7	1981,2	16,3	2042,5
hotele i restauracje	20,3	196,9	17,7	196,5	16,7	202,7
transport	369,9	344,5	345,0	360,7	316,3	383,6
pośrednictwo finansowe	77,7	208,8	73,2	187,6	73,2	222,2
obsługa nieruchomości i firm	149,3	692,2	185,5	740,6	142,7	807,7
administracja	524,7	1,0	842,6	0,9	870,9	1,1
edukacja	862,7	45,2	927,8	49,7	968,5	57,8
ochrona zdrowia i opieka społeczna	734,8	134,2	566,4	138,4	548,7	158,1
pozostała działalność usługowa	135,7	205,3	140,5	230,2	143,0	239,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

¹³⁴ Między państwem, a rynkiem..., op. cit. s. 125.

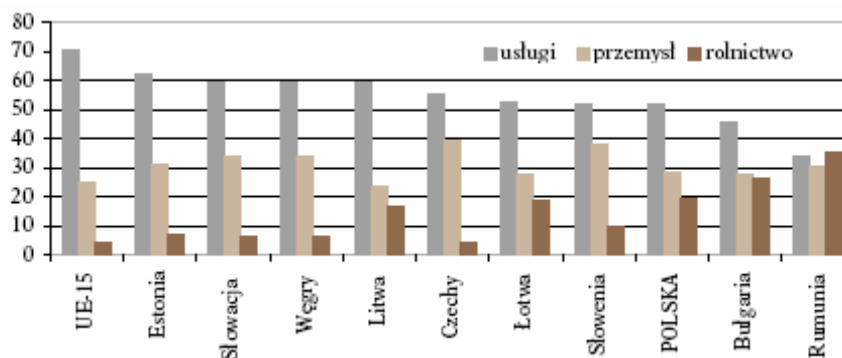
Przekształcenia własnościowe nie doprowadziły do pożądanej struktury własności w poszczególnych działach gospodarki. Najwyższe udziały sektora prywatnego w zasobie pracujących zanotowano w rolnictwie i usługach. Niższe wskaźniki udziału sektora prywatnego występują natomiast w edukacji, ochronie zdrowia oraz transporcie i łączności, pomimo znaczących procesów prywatyzacji tych dziedzin (tabela 6).

Tabela 7. Struktura pracujących według sektorów gospodarki w Polsce w latach 2000-2006 (w %)

Rok	Rolnictwo	Przemysł (wraz z budownictwem)	Usługi
2000	28,4	26,1	45,5
2001	29,2	25,2	45,6
2002	16,9	27,8	55,3
2003	16,9	27,6	55,5
2004	16,8	27,7	55,5
2005	16,6	27,4	56,0
2006	16,3	28,2	55,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, wydania z odpowiednich lat.

Ważnym kryterium oceny zmian strukturalnych w gospodarce są zmiany struktury zatrudnienia w układzie trzech sektorów gospodarki. Kraje najbardziej rozwinięte charakteryzują się relatywnie niskim odsetkiem pracujących w rolnictwie, stosunkowo wysokim odsetkiem pracujących w usługach oraz stabilizacją udziału przemysłu. W krajach, które znajdują się na niższym poziomie rozwoju od krajów najbardziej rozwiniętych, oczekuje się spadku znaczenia rolnictwa oraz wzrostu znaczenia zatrudnienia w usługach. Z tabeli 7, zawierającej dane o sektorowej strukturze pracujących w Polsce, wynika, że przemiany struktury zatrudnienia, jakie dokonały się w okresie 2000-2005 tylko częściowo potwierdzają oczekiwane tendencje. Wprawdzie wzrósł odsetek pracujących w sektorze usługowym, ale wzrost ten był stosunkowo powolny. Za przejaw prawidłowości przekształceń strukturalnych można uznać również spadek odsetka pracujących w sektorze przemysłowym. Natomiast za taki przejaw trudno byłoby uznać kształtowanie się zatrudnienia w rolnictwie. Chociaż w analizowanym okresie wskaźnik udziału rolnictwa w ogólnej liczbie pracujących wykazywał tendencje spadkowe, to były one nieznaczne. Rolnictwo często pełni funkcję amortyzatora napięć sytuacji na rynku pracy. Przy wysokim jawnym bezrobociu i trudnościach znalezienia pracy poza rolnictwem, część siły roboczej pozostaje na wsi podejmując z konieczności pracę w rolnictwie.



Rysunek 21. Struktura pracujących według sektorów gospodarki w Polsce i w innych krajach w 2002 r. (w %)

Źródło: W trosce o pracę...op. cit., s. 70.

Trójsektorowa struktura pracujących odbiega też wyraźnie od struktury charakterystycznej dla krajów wysoko rozwiniętych oraz od struktury w większości krajów transformacji¹³⁵. Jest to widoczne właśnie w przypadku sektora rolniczego, w którym pracuje w Polsce około 19% ogółu pracujących, podczas gdy w krajach UE ten średni wskaźnik oscyluje wokół 4%. Natomiast podobnie ukształtował się udział pracujących w przemyśle, gdyż zarówno w Polsce, jak i w UE wynosił on niespełna 30% (rysunek 21).

2.4.3. Bezrobocie w Polsce – przyczyny, rozmiary i struktura

Sytuacja na rynku pracy w Polsce, której ogólny obraz przedstawiono wcześniej, zdeterminowana jest zjawiskami związanymi zarówno ze spadkiem popytu na pracę, jak i wzrostem podaży pracy. Wśród najważniejszych przyczyn wysokiego poziomu bezrobocia należy wymienić: czynniki makroekonomiczne, demograficzne oraz administracyjne.

W obrębie czynników makroekonomicznych godne odnotowania są¹³⁶:

- spowolnienie wzrostu gospodarczego z lat 2001-2002, pomimo wyraźnej pozytywnej zmiany w następnych latach;
- spadek tempa przyrostu liczby miejsc pracy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz duża fluktuacja zatrudnienia w tym sektorze prowadzące do zwiększonego napływu osób bezrobotnych;
- bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy, spowodowany w szczególności zbyt wysokim opodatkowaniem pracy względem opodatkowania kapitału i konsumpcji,

¹³⁵ W trosce o pracę..., op. cit., s. 70.

¹³⁶ Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013, Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, s. 7-8.

przy jednoczesnym preferowaniu podatkowym zatrudnienia w nisko produktywnych dziedzinach gospodarki (rolnictwo) oraz znaczącym wzrostem produktywności pracy i innych czynników wytwórczych,

- duże zróżnicowanie tempa i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów;
- przyspieszona restrukturyzacja gospodarki powodująca redukcję zatrudnienia w nieefektywnych gałęziach gospodarki oraz przedsiębiorstwach (dotyczy to przede wszystkim górnictwa, przemysłu hutniczego, przemysłu obronnego, Polskich Kolei Państwowych);
- przeprowadzenie trzech wielkich reform społecznych, powodujących zwolnienia w służbie zdrowia, oświacie i administracji publicznej;
- wygasanie umów prywatyzacyjnych, które zawierały zakazy zwolnień pracowników i zobowiązania pracodawców do stabilizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach.

Spośród czynników demograficznych należy wymienić¹³⁷:

- przyrost liczby osób w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18-59 lat, mężczyźni w wieku 18-65 lat);
- szczególnie wysoki przyrost osób w wieku produkcyjnym niemobilnym (powyżej 44 roku życia), który stanowił około 90% ogólnego przyrostu liczby osób w wieku produkcyjnym,
- dalszy wzrost liczby osób w wieku emerytalnym (mężczyźni 65 lat i starsi, kobiety 60 lat i starsze); według szacunków GUS, w końcu 2002 r. udział tej grupy ludności w ogólnej populacji wyniósł ok. 15% (w końcu 1990 r. - 12,8%);

Opisane wyżej tendencje demograficzne znajdują swoje odzwierciedlenie w strukturze wiekowej polskiego społeczeństwa. W 2002 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadały 62 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w tym 24 osoby w wieku emerytalnym oraz 38 osób w wieku do 17 lat (w 1990 r. 74 osoby – odpowiednio 22 i 52). Powoduje to zwiększenie wydatków na świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wzrost kosztów pracy niezwiązanych z wynagrodzeniami.

Do czynników administracyjnych¹³⁸ zalicza się przede wszystkim sytuację w której osoby, poprzez nabycie statusu bezrobotnego, chcą uzyskać opłacane z budżetu państwa

¹³⁷ Ibidem, s. 23.

¹³⁸ Ibidem, s. 14.

prawo do świadczeń zdrowotnych, a jednocześnie, ze względu na podjętą nieformalnie działalność zawodową, nie poszukują pracy w sposób aktywny¹³⁹.

Bezrobocie w Polsce jest zatem problemem złożonym. Uwzględniając przyczyny ma ono charakter:

- strukturalny, czyli wynika z nieadekwatności struktury podaży siły roboczej i popytu na nią na rynku pracy, szybkich zmian strukturalnych zachodzących w gospodarce, za którymi nie nadąża szkolnictwo zawodowe i ogólne, czy też z niewystarczających zasobów kapitału¹⁴⁰,
- recesyjny, czyli jest związane ze stanem koniunktury i cyklem gospodarki; pojawia się wówczas, gdy następuje spadek popytu, produkcji i aktywności gospodarczej¹⁴¹.

W jakiejś mierze jest to także bezrobocie technologiczne, czyli wynikające z postępu technicznego, mechanizacji i automatyzacji procesów wytwórczych, które mają charakter praco-oszczędny. Pojawia się ono z dużą siłą wówczas, gdy tempo wzrostu gospodarczego jest niskie, a inwestycje mają charakter modernizacyjny, prowadzący do wzrostu i unowocześnienia produkcji przy spadku zatrudnienia.

Głównymi cechami bezrobocia w Polsce są:

- znaczna skala tego zjawiska (bezrobocia długotrwałego i wielokrotnego),
- duże zróżnicowanie regionalne,
- wysoka stopa bezrobocia młodzieży oraz osób słabo wykształconych,
- większa skala bezrobocia kobiet niż mężczyzn¹⁴².

Sytuację na rynku pracy charakteryzuje też znaczna skala zatrudnienia w szarej strefie oraz bezrobocie ukryte, szczególnie na wsi¹⁴³.

Dane przedstawione na rysunku 22 ukazują, że w badanym okresie liczba bezrobotnych ulegała najpierw wzrostowi (lata 1990-1993), potem spadkowi (lata 1994-1997), pod koniec dekady (1998 r.) znów zaczęła wzrastać i dopiero od 2003 r. widoczny był jej spadek. Wzrost liczby bezrobotnych w początku lat dziewięćdziesiątych wynikał ze zwiększających się napływów do bezrobocia, wydłużania czasu jego trwania, spadku popytu

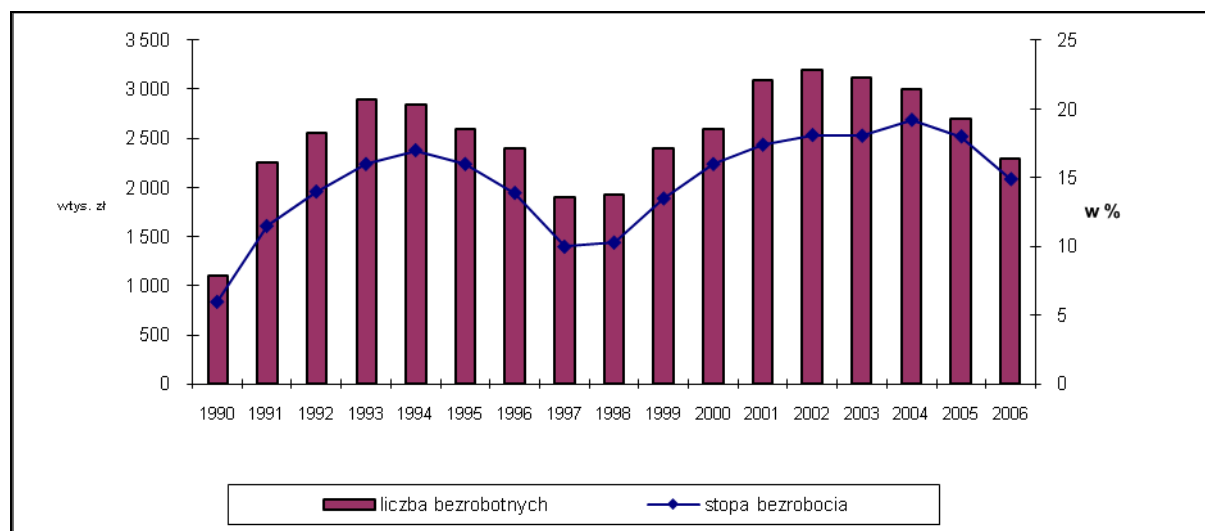
¹³⁹ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 (Dz. U. nr 166 poz. 1743) s. 23-24.

¹⁴⁰ B. Woźniak, Bezrobocie a równowaga rynkowa. Koncepcje teoretyczne i praktyka funkcjonowania gospodarki rynkowej, w: Gospodarka Polska w obliczu akcesji do Unii Europejskiej. Bariery i czynniki rozwoju, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 33-36.

¹⁴¹ J. Osiecka-Chojnacka, Aktywna polityka państwa na rynku pracy..., op. cit., s. 13.

¹⁴² T. Daras, M. Jerzak, Wpływ cech społeczno-demograficznych na możliwości znalezienia pracy, Badanie na podstawie danych BAEL w latach 1993-2003, Materiały i Studia nr 189, NBP, Warszawa 2005, s.24-28.

na pracę i wzrostu jej podaży oraz z ogólnego obniżenia aktywności gospodarczej¹⁴⁴. Na ponowne narastanie rozmiarów bezrobocia pod koniec lat dziewięćdziesiątych w Polsce miało wpływ wiele czynników, między innymi spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, mała elastyczność rynku pracy, wzrost wydajności pracy, wprowadzenie w życie „czterech reform”, kryzys w Rosji w 1998 r. oraz konieczność dostosowania się do rozwiązań Unii Europejskiej¹⁴⁵. Jak wynika z rysunku 22, analogiczne do przedstawionych wyżej tendencji były oczywiście zmiany stopy bezrobocia w Polsce.



Rysunek 22. Zmiany bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1990-2006 (według stanu na 31.12.)

Źródło: Opracowania własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 za lata 2001-2006.

Spółeczna struktura bezrobocia w Polsce (tabela 8) nie różni się od występujących w innych krajach. Wśród osób pozostających bez pracy przeważają kobiety¹⁴⁶, choć ich udział w ogóle bezrobotnych w latach 2001-2005 obniżył się. Kobiety, choć ogólnie biorąc lepiej wykształcone, z reguły rzadziej znajdują pracę i częściej są narażone na jej utratę¹⁴⁷. Dzieje się tak z różnych powodów. Jednym z nich są rozmaite społeczne stereotypy, zakładające wyższą wartość pracy zawodowej w ogólnym obrazie zadań życiowych dla mężczyzn czy wyższą efektywność mężczyzn w pracy. Innym jest niesłusznie wyolbrzymiany problem wysokiego poziomu absencji kobiet w pracy związany z urlopami macierzyńskimi i

¹⁴³ B. Kryk, Praca na czarno - konieczność (szansa) czy zagrożenie społeczne? w: Społeczno-ekonomiczne konsekwencje procesów transformacyjnych w regionach o wysokim bezrobociu, WUPK, Koszalin 1997, s. 266, 267.

¹⁴⁴ E. Kwiatkowski, Przyczyny wzrostu bezrobocia w Polsce w latach 1990-1993, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 9, s. 15.

¹⁴⁵ M. Szyłko-Skoczny, Sytuacja na rynku pracy u progu nowego wieku, „Polityka Społeczna” 2002, nr 1, s.1.

¹⁴⁶ G. Węgrzyn, Kobiety na europejskim rynku pracy, w: Bezrobocie we współczesnych gospodarkach rynkowych, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 132.

koniecznością opieki nad dziećmi. Kolejną istotną przyczyną jest brak dobrych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które mogłyby wspierać mobilność zawodową kobiet¹⁴⁸. Pogląd, że kobieta posiada niższe predyspozycje niż mężczyźni do wykonywania większości zawodów, wpływa na jej pozycję na rynku pracy. Znaczącą rolę odgrywają również czynniki kulturowe i religijne kształtujące przekonanie o „rodzinnej” funkcji kobiety¹⁴⁹. Tak więc segregacja zawodowa sprawia, że kobiety mają ograniczony dostęp do wyższych stanowisk oraz lepiej płatnych zawodów, przez co uzyskują niższe zarobki i ogólnie zajmują gorsze pozycje na rynku pracy¹⁵⁰.

**Tabela 8. Struktura bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w latach 2001-2006
(w % ogółu bezrobotnych)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	płeć					
mężczyźni	47,3	48,8	48,5	47,7	46,4	43,5
kobiety	52,7	51,2	51,5	52,3	53,6	56,5
	wiek					
do 24 lat	29,5	27,8	26,0	24,3	22,6	20,6
25-34	26,9	27,4	28,0	28,2	28,1	27,8
35-44	23,2	22,4	21,7	20,9	20,4	19,9
45 i więcej	20,4	22,4	24,3	26,6	28,9	31,7
	wykształcenie					
wyższe	3,2	3,9	4,4	5,0	5,5	6,1
średnie zawodowe i policealne	21,4	21,2	21,2	21,9	21,9	22,0
średnie ogólne	6,2	6,2	6,5	7,0	7,6	8,4
zasadnicze zawodowe	36,7	36,2	35,5	33,8	32,6	30,9
podstawowe i gimnazjalne	32,5	32,5	32,4	32,3	32,4	32,6
	okres trwania bezrobocia					
do 3 m-cy	20,0	18,5	19,5	20,1	21,9	22,8
3-6.	14,0	13,1	12,4	12,2	13,3	13,4
6-12.	17,6	17,2	15,5	15,5	14,6	14,5
12 i więcej	48,4	51,2	52,6	52,0	50,2	49,3
	miejsce zamieszkania					
miasto	57,3	58,3	58,3	59,0	57,4	57,3
wieś	42,7	41,7	41,7	41,0	42,6	42,7

Źródło: Opracowania własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 za lata 2001-2006.

¹⁴⁷ M. Kalewska, Centrum promocji kobiet wobec bezrobocia kobiet, „Rynek Pracy” 1998, nr 9, s. 43,44.

¹⁴⁸ Narodowa Strategia Zatrudnienia ..., op. cit., s. 66.

¹⁴⁹ D. Manaker, Bezrobocie kobiet w Polsce, The Daily Journeal, 10 czerwca 1992.

¹⁵⁰ I. Reszke, Nierówności płci w teoriach. Teoretyczne wyjaśnienia nierówności płci w sferze pracy zawodowej, PAN IFIS, Warszawa 1991, s. 15.

Analiza struktury wiekowej bezrobotnych wskazuje, że w latach 2001-2002 największy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych miały osoby poniżej 24 roku życia. Od 2003 r. udział ten nieco zmalał, niemniej spadek nie był na tyle duży, aby nadal nie było aktualne stwierdzenie, że bezrobocie w Polsce dotyczy szczególnie osób młodych. Mają one mniejsze szanse na znalezienie pracy ze względu na małe doświadczenie zawodowe oraz brak możliwości zdobycia niezbędnych kwalifikacji praktycznych potwierdzających wyuczone kwalifikacje. Tym samym oznacza to odsunięcie w przyszłość zdobycia samodzielności zawodowej tej grupy osób¹⁵¹ oraz niesie za sobą szereg zagrożeń i negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych¹⁵². Od 2001 r. zwiększał się udział bezrobotnych w wieku 25-34 lata. W 2005 r. niemal co trzeci rejestrujący się w urzędzie pracy należał do tej grupy wiekowej. Najwyższe tempo wzrostu liczby bezrobotnych odnotowano wśród bezrobotnych powyżej 45 roku życia, a ich udział procentowy w ogólnej liczbie bezrobotnych w 2005 r., w porównaniu z 2001 r., zwiększył się o 8,5 punktów procentowych (tabela 8). Zmiany te mają związek ze zmianą struktury demograficznej siły roboczej, ale mogą również oznaczać, że osoby relatywnie starsze cechują się mniejszymi zdolnościami przystosowawczymi do zmieniających się warunków popytu na rynku pracy.

Wyznacznikiem pozycji na rynku pracy, stanowiącym formalny wskaźnik oczekiwanych kompetencji przyszłego zatrudnionego, jest wykształcenie. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 8, najliczniejszą grupę wśród bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Na drugim miejscu pod tym względem znajdowały się osoby z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym. Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że zjawisko bezrobocia dotyczy w Polsce zwłaszcza osób o najniższym poziomie wykształcenia. Relatywnie gorsza sytuacja na rynku pracy osób z niższym wykształceniem ma kilka potencjalnych przyczyn:

- osoby lepiej wykształcone są bardziej mobilne dzięki wyższym umiejętnościom zdobywania i przetwarzania informacji, w tym także ofert pracy, z kolei niskim kwalifikacjom często towarzyszy także niewielka zdolność do ich podnoszenia w ślad za zmieniającymi się wymaganiami pracodawców, a w konsekwencji umiejętności tych osób ulegają szybszej dezaktualizacji¹⁵³;

¹⁵¹ B. Puzio-Waławik, Problem bezrobocia młodzieży na tle zjawiska bezrobocia w Polsce w okresie transformacji systemowej, w: Prace z zakresu ekonomii, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 515, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1998.

¹⁵² M. Szyłko-Skoczny, Sytuacja młodzieży na rynku pracy w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, IPS, Warszawa 1998, s. 137.

¹⁵³ G. Węgrzyn, Struktura wykształcenia a bezrobocie, „Wiadomości Statystyczne” 1997, nr 3, s. 15-17.

- osoby z niższym poziomem kwalifikacji zawodowych mają mniejszy zakres możliwych wyborów spośród istniejących ofert pracy, co, w powiązaniu z mniejszą mobilnością i niskim uczestnictwem w kształceniu ustawicznym, powoduje, iż trudniej jest im znaleźć pracę; pozostają w bezrobociu dłużej lub w ogóle rezygnują z poszukiwania pracy;

- osoby z wyższymi kwalifikacjami zawodowymi z reguły charakteryzują się wyższą produktywnością pracy, dzięki temu mogą one oczekiwać wyższych wynagrodzeń, a co za tym idzie chętniej podejmują aktywność zawodową niż osoby niskokwalifikowane;

- dla osób o niskich kwalifikacjach atrakcyjnym rozwiązaniem są alternatywne źródła dochodu – zwłaszcza transfery socjalne – podjęcie pracy nie wiąże się często z odczuwalną poprawą sytuacji finansowej takiej osoby lub jej rodziny, osoby te są więc szczególnie podatne na dezaktywizację;

- barierą w podejmowaniu pracy przez osoby o niskich kwalifikacjach może być wysoka płaca minimalna ustalana w powiązaniu do wynagrodzenia przeciętnego, na które wpływają płace osób wyżej wykształconych, zniechęcając pracodawców do zatrudniania osób z niskimi kwalifikacjami;

- osoby z niskimi kwalifikacjami częściej pracują na podstawie umowy na czas określony, ich praca charakteryzuje się wysokim stopniem niestabilności, a w konsekwencji średni czas pozostawania w zatrudnieniu jest krótszy niż osób o wyższych kwalifikacjach;

- osoby z niskimi kwalifikacjami znacznie częściej pracują w tzw. szarej strefie, ukrywając swoje rzeczywiste dochody, co utrudnia ocenę ich sytuacji na rynku pracy¹⁵⁴.

Proporcje przedstawione w tabeli 8 dają podstawę do stwierdzenia, że poziom wykształcenia chroni przed wykluczeniem z rynku pracy i dlatego, obok programów mających pomóc bezrobotnym w powrocie do zatrudnienia, bardzo ważne są długofalowe działania zmierzające do poprawy poziomu wykształcenia społeczeństwa.

Jedną z cech polskiego rynku pracy jest duża liczba osób długotrwale bezrobotnych (pozostających bez pracy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy). W badanym okresie grupa ta stanowiła około 50% ogółu bezrobotnych i utrzymywała się na wysokim poziomie.

W długim okresie oznacza to, że duża część bezrobotnych w Polsce jest zagrożona wykluczeniem z rynku pracy prowadzącym do bierności zawodowej, ponieważ przedłużająca się bezczynność zawodowa zmniejsza możliwość ponownej aktywizacji¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Zatrudnienie..., op. cit., s. 61.

¹⁵⁵ W. Zakrzewski, Zmiany w zasobach bezrobocia w Makroregionie Północno-Wschodnim w latach 1990-1997, „Rynek Pracy” 1999, nr 2, s. 38.

Osoby długo pozostające bez pracy nie budzą zainteresowania pracodawców ze względu na dezaktualizację ich wiadomości i doświadczeń. Dodatkowo czynnikami niesprzyjającymi skracaniu okresu pozostawania bez pracy są: rosnące wymagania pracodawców, zmiany techniki i organizacji pracy, konieczność uzupełniania kwalifikacji lub w ogóle zmiany zawodu¹⁵⁶. Utrzymująca się długotrwała trudność w znalezieniu pracy wskazuje, iż znaczna część bezrobocia w Polsce ma charakter strukturalny, chroniczny.

Liczba bezrobotnych oraz stopa bezrobocia jest wyższa wśród mieszkańców miast niż mieszkańców wsi, ale warto zauważyć, że na wsi występuje znaczna skala bezrobocia ukrytego, nieujawnionego w statystyce. Odnosi się ono do tej części ludności związanej z rolnictwem indywidualnym, która faktycznie nie ma pracy, ale formalnie jest uznawana za pracującą, gdyż - z braku jakichkolwiek innych zajęć - pomaga w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Za przyczyny niezmiennego poziomu bezrobocia na wsi uznać należy te cechy, które różnią wieś i miasta. Pierwszą z nich jest sam wiejski charakter osadnictwa, odznaczający się znacznym rozproszeniem terytorialnym i niewielką gęstością zaludnienia. W kategoriach ekonomicznych oznacza to niewystarczającą liczbę oraz skoncentrowanie potencjalnych producentów i konsumentów, co z kolei znacząco obniża poziom gotowości do inwestowania na terenach wiejskich.

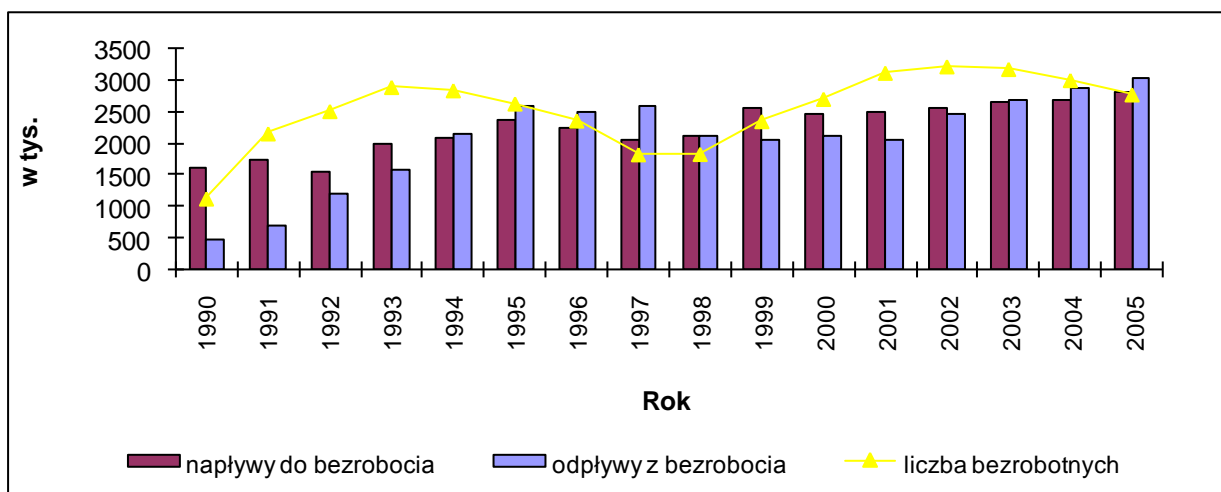
Drugim czynnikiem są wciąż utrzymujące się różnice w wyposażeniu technicznym między miastem, a wsią. Brak odpowiedniej infrastruktury, przy znacznych trudnościach komunikacyjnych, jest również istotnym elementem pozostawania ludności wiejskiej poza obszarem zainteresowania potencjalnych pracodawców. Poza tym ludność wiejska wykazuje gorszy poziom przygotowania zawodowego, mniejsze kompetencje językowe, społeczne i cywilizacyjne, co również znacząco obniża wolę korzystania z tak ukształtowanych kandydatów do pracy¹⁵⁷. Najbardziej jednak spektakularnym stymulatorem narastania bezrobocia na wsi była upadłość państwowych gospodarstw rolnych. W efekcie największą stopą bezrobocia charakteryzują się obecnie tereny skupiające na swym obszarze znaczną część uspołecznionych gospodarstw¹⁵⁸.

Analiza przepływów na rynku pracy wskazuje, że stopa odpływu bezrobotnych (tj. bezrobotni wyrejestrowani w stosunku do liczby bezrobotnych według stanu na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego) znacząco obniżyła się w porównaniu z 1990 r. (rysunek 23).

¹⁵⁶ B. Kozłowska, Bezrobocie długotrwałe, „Rynek Pracy” 2001, nr 1, s.5.

¹⁵⁷ R. Czyszkiewicz, Bezrobocie wiejskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych, „Rynek Pracy” 1998, nr 11, s. 30.

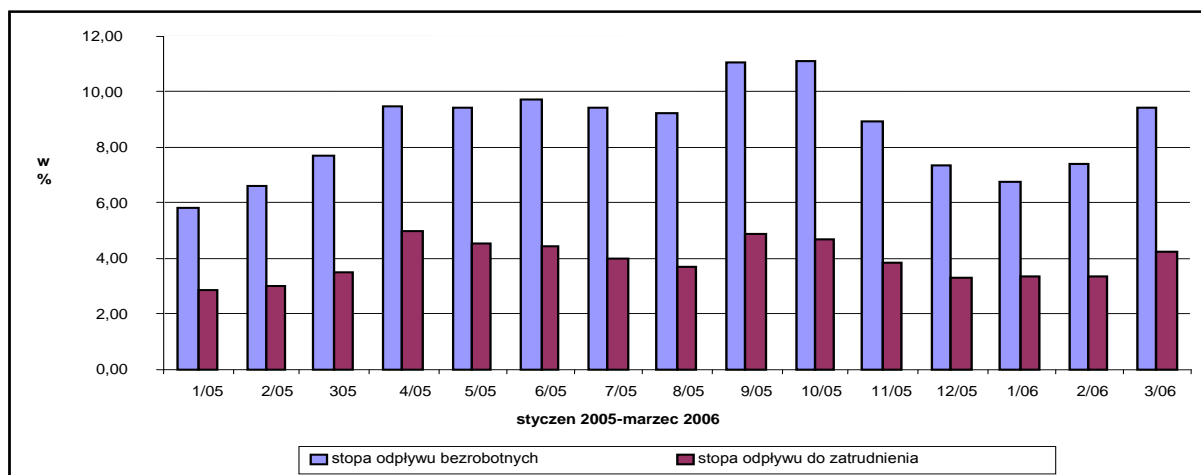
¹⁵⁸ A. Sikorska, Bezrobocie na wsi, „Rynek Pracy” 1994, nr 10, s. 4.



Rysunek 23. Napływy i odpływy z bezrobocia w Polsce w latach 1990-2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 za lata 1990-2005

Spadek bezrobocia był w dużej mierze efektem odpływu osób bezrobotnych poza zasób siły roboczej (np. wyrejestrowanych ze względu na niepotwierdzenie gotowości pracy). Analizy przepływów między zatrudnieniem i bezrobociem wskazują, że w przypadku polskiego rynku pracy coraz mniej osób tracących pracę lub ją zmieniających trafia do grupy bezrobotnych, ale jednocześnie maleje liczba osób przechodzących z bezrobocia do zatrudnienia (rysunek 24).



Rysunek 24. Stopa odpływu bezrobotnych i stopa odpływu do zatrudnienia w Polsce w okresie styczeń 2005 – marzec 2006

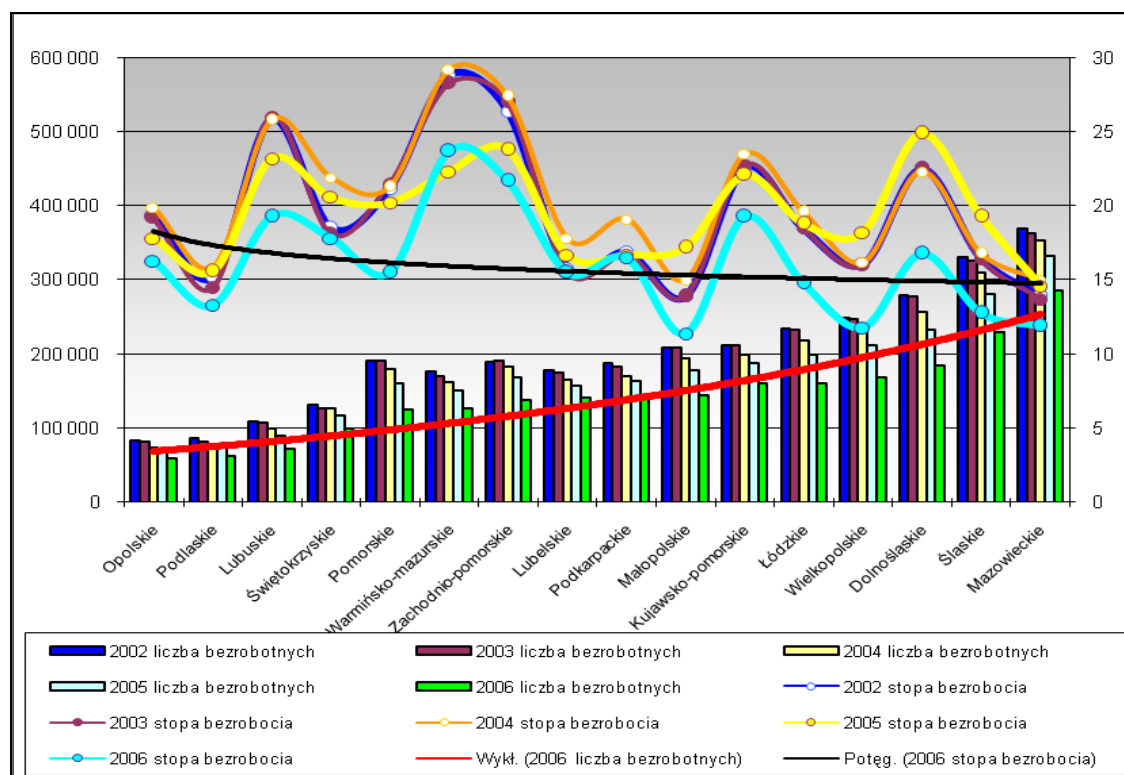
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 za lata 2005-2006.

Szanse znalezienia pracy przez osoby bezrobotne maleją i w konsekwencji wymiana składu bezrobotnych jest ograniczona, a także wydłuża się czas pozostawania w stanie bezrobocia. Intensywność przepływów na rynku pracy determinuje więc charakter

bezrobocia, czyli decyduje o tym czy w przypadku danej grupy społecznej ma ono w większym stopniu wymiar frykcyjny czy strukturalny.

Istotną cechą bezrobocia w Polsce jest duże zróżnicowanie jego rozmiarów i natężenia w przekroju regionalnym¹⁵⁹. Lata 2001-2006 charakteryzowały się wzrostem liczby bezrobotnych w poszczególnych województwach Polski, co zresztą było zgodne z tendencją ogólnokrajową.

W badanym okresie województwami o najwyższej liczbie bezrobotnych były: mazowieckie, śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie. Natomiast najmniej bezrobotnych zarejestrowano w województwach: opolskim, podlaskim i lubuskim (rysunek 25).



Rysunek. 25. Kształtowanie się liczby bezrobotnych oraz stopy bezrobocia według województw w Polsce w latach 2001-2006 (w tys. osób)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS-01 za lata 2001-2006.

Warto zwrócić uwagę, że liczba bezrobotnych jest zwykle ściśle związana z liczbą mieszkańców danego regionu. Dlatego wysoką liczbę bezrobotnych w takich województwach jak: mazowieckie czy śląskie można tłumaczyć ogólnie dużą liczbą ich mieszkańców. Miernikiem skali faktycznego bezrobocia w kraju jest zatem kształtowanie się

¹⁵⁹ B. Gawrońska-Nowak, P. Kaczorowski, Regionalne niedopasowania na rynku pracy a zmiany poziomu zatrudnienia w Polsce, „Ekonomista” 2000, nr 2.

stóp bezrobocia w poszczególnych województwach (rysunek 25). Najwyższe stopy bezrobocia zarejestrowano w województwie zachodnio-pomorskim i lubuskim, najniższe w mazowieckim, lubelskim, podlaskim i wielkopolskim. Zaskakiwać może obecność w tej ostatniej grupie województwa lubelskiego, ale trzeba zauważyć, iż jest to region z tradycyjnie silnie rozwiniętym rolnictwem prywatnym, wchłaniającym nadwyżki siły roboczej i z tendencjami do nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie¹⁶⁰. Rozpiętość przedziału wielkości wskaźnika stopy bezrobocia, to jest różnica pomiędzy najniższą i najwyższą stopą bezrobocia w województwach, wynosiła w 2005 r. 9,2 punktu procentowego (zachodnio-pomorskie 23,8% i mazowieckie 14,6%).

Kiedy analizujemy sytuację w poszczególnych powiatach różnice te są jeszcze bardziej widoczne. Najwyższa stopa bezrobocia odnotowana w skali powiatu w badanym okresie wynosiła 39%, a w 2004 roku, w 11 powiatach, bezrobocie przekraczało 35%. W tym czasie w Warszawie, mającej najniższą stopę bezrobocia, wynosiło ono tylko 5,7%¹⁶¹. Należy podkreślić, że największy wzrost liczby bezrobotnych miał miejsce w województwach będących siedzibami dużych aglomeracji miejskich, czyli tam, gdzie tradycyjnie występowały i nadal występują najniższe stopy bezrobocia. Można się zatem spodziewać, że w efekcie oczekiwanego przyspieszenia rozwoju gospodarczego najszybciej i w największym zakresie bezrobocie będzie się zmniejszać właśnie w tych województwach, natomiast efekt wzrostu gospodarczego w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym będzie znacznie mniej widoczny. W rezultacie, dysproporcje pomiędzy regionami będą się pogłębiać.

Główną przyczynę strukturalnego charakteru polskiego bezrobocia stanowią przemiany społeczno-ustrojowe, w tym związane z pogłębianiem się dysproporcji rozwojowych w przekrojach sektorowo-gałęziowych oraz niedostosowania podaży i popytu na pracę pod względem zawodowym i kwalifikacyjnym¹⁶². W trudnym położeniu pozostają słabo rozwinięte rolnicze regiony północnej Polski, gdzie występuje dodatkowo „spuścizna” po upadłych państwowych gospodarstwach rolnych (PGR-ach), ze zdewastowaną infrastrukturą gospodarczą i mieszkaniową oraz tzw. ściana wschodnia. Dodatkowo tamtejsza ludność cechuje się niskimi kwalifikacjami zawodowymi, małą mobilnością przestrzenną oraz narastającą apatią w samodzielnym działaniu. Stąd szanse pozyskania pracy w województwach rolniczych są wielokrotnie mniejsze niż w województwach

¹⁶⁰ W trosce o pracę..., op. cit., s. 72.

¹⁶¹ J. Osiecka-Chojnacka, Aktywna polityka państwa na rynku pracy..., op. cit. s. 14.

uprzemysłowionych. Kryzys nie ominął także województw opartych przede wszystkim na jednej branży, np.: wydobywczej, włókienniczej czy stoczniowej. Cechą wyraźnie różnicującą bezrobotnych jest skala wewnętrznego zróżnicowania struktury gospodarki, znacznie większa na poziomie powiatów niż województw.

Sytuacja na rynku pracy w znacznym stopniu determinuje sposób funkcjonowania i organizację tego rynku. Analiza jego uwarunkowań w Polsce w latach 2001-2006 stanowiła podstawę do sformułowania kilku zaprezentowanych niżej wniosków.

1. Prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy jest wyzwaniem często przekraczającym możliwości i kompetencje Publicznych Służb Zatrudnienia. Ze względu na brak kadrowych i finansowych podstaw do jej prowadzenia, PSZ niejednokrotnie nie są w stanie udzielić wsparcia i wskazać realne możliwości wyjścia z bezrobocia.

2. W celu podniesienia jakości i skuteczności funkcjonowania rynku pracy w Polsce istnieje konieczność współdziałania publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia, pracodawców, instytucji edukacyjnych, organizacji pozarządowych i samorządów.

3. Rząd powinien odegrać decydującą, stymulującą i wspierającą rolę w tym zakresie szczególnie, że jakość działania PSZ przekłada się na efektywność wsparcia, jakiego państwo udziela bezrobotnym.

4. Konstrukcja źródeł finansowania polityki rynku pracy powoduje duże uzależnienie jego poziomu od koniunktury gospodarczej. W rezultacie zmniejszenie dochodów z tego źródła „wypada na okres” największych potrzeb. Wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych zarówno na osłonowe, jak i aktywne działania w znacznym stopniu jest uzależniona od wysokości wpływów z budżetu państwa, których udział w badanym okresie był zróżnicowany (np. 31% w 2001 r., 40% w 2003 r.)¹⁶³. Z tego względu począwszy od 2000 r. istnieje możliwość korzystania przez Fundusz Pracy z kredytów komercyjnych. Tak duże zróżnicowanie struktury i wielkości dochodów Funduszu może wskazywać na jego niestabilność finansową.

5. Poziom zatrudnienia w danym kraju, również w Polsce, w sposób istotny zdeterminowany jest przez czynniki demograficzne. Ich analiza ukazuje wyraźne zmiany w strukturze wiekowej ludności, co w znaczący sposób wpłynie na sytuację na rynku pracy. Z prognoz demograficznych na lata 2000-2030 wynika zmniejszanie się udziału osób w wieku produkcyjnym i zwiększanie udziału osób w wieku poprodukcyjnym. Systematycznie też

¹⁶² W. Padowicz, Rosnące bezrobocie i kryzys zatrudnienia w Polsce (przyczyny i uwarunkowania), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 1, s. 3.

¹⁶³ J. Osiecka-Chojnacka, Aktywna polityka państwa na rynku pracy...op. cit., s. 22.

będzie się zmniejszała liczba aktywnych zawodowo, co w niekorzystny sposób wpłynie na rynek pracy, system zabezpieczenia społecznego oraz ogólną sytuację gospodarczą kraju. Już obecnie konieczne są działania, które w przyszłości pozwolą społeczeństwu funkcjonować w warunkach zmniejszonej podaży osób w wieku produkcyjnym. Jednym z takich działań (obok reformy systemu emerytalnego) powinno być dążenie do maksymalnej aktywizacji osób w wieku produkcyjnym i zwiększania skali ich partycypacji w rynku pracy. Jest to szczególnie istotne w przypadku Polski, gdzie wskaźnik aktywności zawodowej jest na relatywnie niskim poziomie i wciąż się obniża.

6. Transformacja ustrojowa i gospodarcza w Polsce, obok zmiany liczby pracujących, spowodowała również istotne zmiany w strukturze rynku pracy, wyrażające się w dominacji którym dominuje sektor prywatny, a jego znaczenie rośnie. Widoczny jest też pozytywny trend zwiększania się udziału pracujących w usługach wśród pracujących ogółem, podczas gdy zmniejsza się udział pracujących w przemyśle i rolnictwie, co świadczy o przechodzeniu polskiej gospodarki do modelu nowoczesnej gospodarki rynkowej. Tempo tych zmian jest jednak zdecydowanie zbyt wolne. Osoby pracujące w rolnictwie posiadają bowiem na ogół inny zakres umiejętności od wymaganego w przemyśle czy sektorze usługowym. Z tego względu niwelowanie luki sektorowej jest procesem obejmującym nie tylko tworzenie przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych oraz podnoszenie ich produktywności, lecz także zmiany kompetencji i umiejętności Polaków – zarówno tych, którzy już pracują, jak i w ramach odbywającej się – warunkowanej demograficznie – wymiany pokoleniowej.

7. Analiza cech bezrobocia w Polsce pozwala zidentyfikować grupy szczególnie zagrożone bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Prawdopodobieństwo bezrobocia jest wyższe wśród osób młodych, zamieszkałych na wsi, kobiet oraz osób z niższym wykształceniem i kwalifikacjami. Natomiast wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych świadczy o statycznym charakterze rynku pracy. Długotrwale pozostawanie bez pracy powoduje bardzo poważne koszty, gdyż osoby te stopniowo dezaktywizują się zawodowo i ulegają wykluczeniu z rynku pracy. Sytuację na rynku pracy charakteryzuje także znaczna skala zatrudnienia w „szarej strefie” oraz bezrobocie ukryte.

8. Jednym z kluczowych problemów rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski jest silne zróżnicowanie zarówno w wymiarze regionalnym, jak i wewnątrzgałęziowym. Do regionów cechujących się szczególnie wysokim poziomem bezrobocia należą te części kraju, w których relatywnie duży udział mają mieszkańcy obszarów wiejskich (województwa Polski północnej i północno-zachodniej) oraz regiony oparte przede wszystkim na jednej branży, np.: wydobywczej, włókienniczej czy stoczniowej. Dlatego też działania skierowane

na aktywizację zawodową i podnoszenie kwalifikacji grup ludności tam zamieszkującej powinny być traktowane priorytetowo.

Wzrost bezrobocia w ostatnich latach spowodowany nałożeniem się na siebie niekorzystnych zjawisk makroekonomicznych i instytucjonalnych oraz sytuacji demograficznej, powodującej istotny wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym, wskazuje na konieczność podnoszenia jakości obecnych i przyszłych zasobów ludzkich, tak by odpowiadały potrzebom zgłaszanym przez pracodawców. Podstawowym narzędziem motywacji oraz aktywizacji na rzecz powrotu na rynek pracy jest aktywna polityka rynku pracy.

Rozdział 3. Instrumenty aktywnej polityki państwa na rynku pracy

3.1. Cele i narzędzia aktywnej polityki rynku pracy

Prawidłowa i aktywna polityka rynku pracy ma charakter komplementarny w stosunku do prozatrudnieniowej polityki społeczno-gospodarczej¹⁶⁴. Od początku okresu transformacji głównym jej celem jest aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych za pośrednictwem programów rynku pracy oraz poprawienie równowagi między popytem i podażą w krótkim i długim okresie. W strukturze tych programów wyróżniono programy pasywne, (osłonowe) obejmujące zasiłki dla bezrobotnych jak również zasiłki i świadczenia przedemerytalne¹⁶⁵ oraz programy aktywne (aktywizujące bezrobotnych) obejmujące działania wpływające na stronę podażową rynku pracy, stymulujące popyt na pracę (subsydiowanie zatrudnienia), a także usprawniające funkcjonowanie samego rynku (rysunek 26)¹⁶⁶. Formy aktywne i pasywne do pewnego stopnia są komplementarne, ponieważ realizują także postulaty polityki społecznej takie jak zapewnienie dochodu czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (nędza bowiem nie sprzyja skutecznemu poszukiwaniu pracy). Jednak coraz większą wagę przywiązuje się aktywnych programów rynku pracy, których najważniejszym celem jest zwiększenie zatrudnienia i spadek bezrobocia dzięki bezpośredniemu oddziaływaniu na szanse znalezienia pracy przez osoby nimi objęte¹⁶⁷. Szczególne znaczenie mają programy adresowane do grup podwyższonego ryzyka, takich jak osoby młode, starsze, niepełnosprawne, samotnie wychowujące dzieci lub długotrwale bezrobotne¹⁶⁸. Istnieje jednak ostra konkurencja na poziomie Funduszu Pracy o środki między formami aktywnymi, a pasywnymi. Tworzy to silną presję społeczną na podwyższanie zasiłków, co może się dzieć głównie kosztem wydatków na formy aktywne, które jako jedyne tworzą szansę szybkiego wychodzenia z bezrobocia niedawno zwolnionych oraz przełamywanie syndromu „długookresowego bezrobotnego”¹⁶⁹.

¹⁶⁴ M. Kabaj, Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu, Raport IPiPS, Warszawa 2000, s.67.

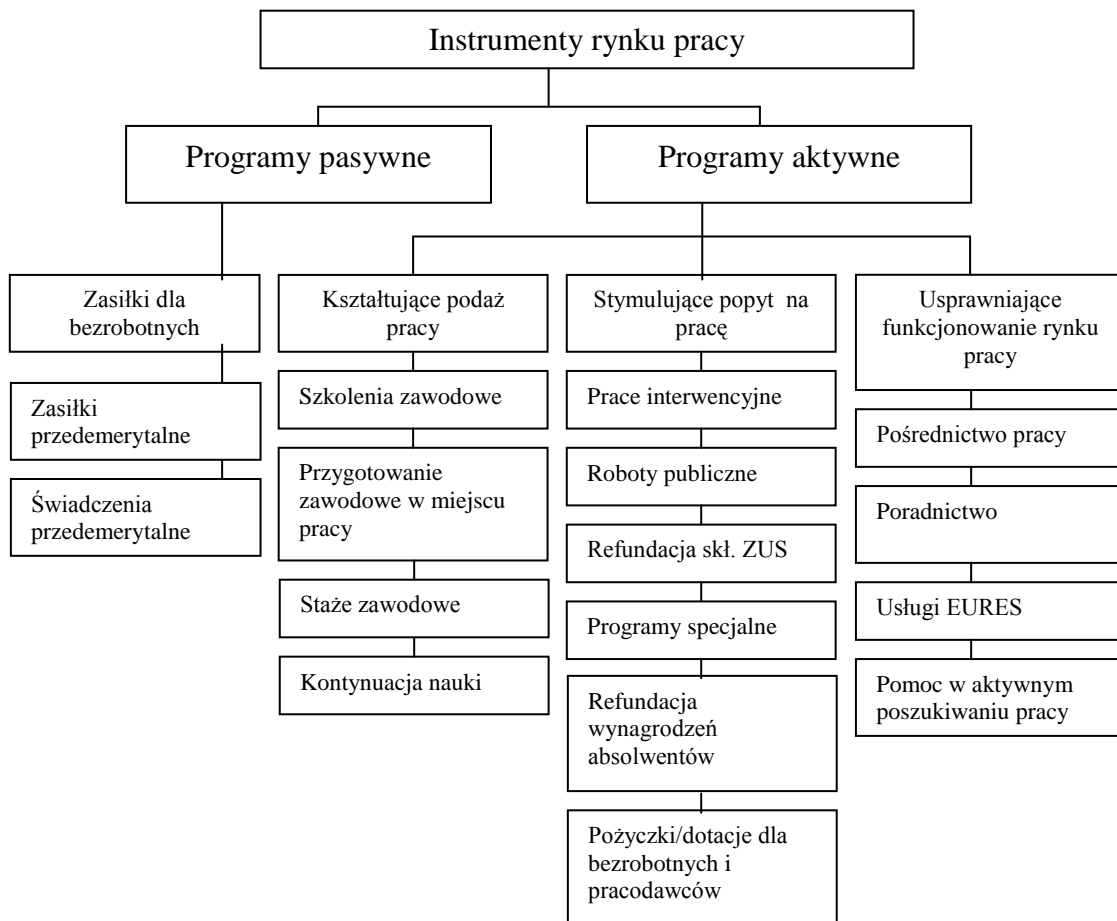
¹⁶⁵ Zasiłki i świadczenia przedemerytalne wypłacane były przez powiatowe urzędy pracy do 31 lipca 2004 roku. Od 1 sierpnia 2004 przyznawanie i wypłacanie tych świadczeń jest w gestii ZUS.

¹⁶⁶ K. Młonek, Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań, KUP, Warszawa 1999, s. 172.

¹⁶⁷ M. Bednarski, Skuteczność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w kreowaniu efektywnego popytu na zasoby pracy w Polsce, w: J. Meller, E. Dolny (red.), Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka, Wydawnictwo UMK, Toruń 1997, s. 36.

¹⁶⁸ Zatrudnienie w Polsce 2005, red. M. Bukowski, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, 2005, s. 196.

¹⁶⁹ M. Bednarski, Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje, IPiSS, Warszawa 1996, s.43.



Rysunek 26. Instrumenty pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy finansowane z Funduszu Pracy w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne.

Ustawowe regulacje polityki rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych opierały się na rozstrzygnięciach przyjętych w trzech ustawach o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁷⁰ oraz w kilkunastu nowelizacjach. Tworzyły one podstawę prawną zasadniczych działań na polskim rynku pracy. Obecnie, w wyniku dostosowania regulacji prawnych w zakresie zatrudnienia i bezrobocia do regulacji obowiązujących w krajach Unii Europejskiej, od 1 czerwca 2004 r. obowiązuje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Klasyfikacja OECD wyróżnia pięć kategorii programów aktywnej polityki rynku pracy, mianowicie:

- publiczne usługi zatrudnienia i administracja – należy tu pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, administrowanie zasiłkami dla bezrobotnych oraz kierowanie bezrobotnych do innych programów aktywizacyjnych;

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. nr 75 poz. 446 z póź. zm.); Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. nr 106 poz. 457 z póź. zm.), Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. nr 1 poz. 1 z póź. zm.).

- szkolenia zawodowe – dzielą się na dwie podkategorie: wydatki na kształcenie zawodowe dorosłych bezrobotnych oraz szkolenia dla zatrudnionych, związane z sytuacją na rynku pracy;
- środki skierowane do młodzieży – specjalne programy umożliwiające młodzieży przejście z systemu edukacyjnego na rynek pracy, z wyłączeniem tych, które są dostępne także dla dorosłych; zalicza się tutaj szkolenia i tworzenie miejsc pracy dla młodych bezrobotnych oraz praktyki zawodowe i staże dla absolwentów nie będących jeszcze bezrobotnymi;
- subsydiowanie zatrudnienia – środki zapewniające zatrudnienie bezrobotnym lub innym grupom celowym (z wyłączeniem młodzieży i niepełnosprawnych); dzieli się je na trzy podkategorie takie jak subsydiowanie zatrudnienia pracowników – płatności dla przedsiębiorstw prywatnych w razie zatrudnienia bezrobotnego, pomoc bezrobotnym w rozpoczęciu działalności gospodarczej i bezpośrednio tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym;
- programy dla osób niepełnosprawnych – obejmują rehabilitację i specjalne szkolenia zawodowe umożliwiające zatrudnienie w sektorze prywatnym oraz programy pracy chronionej¹⁷¹.

Relacje między celami i narzędziami aktywnej polityki rynku pracy przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Cele i narzędzia programów aktywnej polityki rynku pracy

Cel	Narzędzia	Grupy docelowe
Ograniczenie skutków wahań cyklicznych	- bezpośrednie tworzenie miejsc pracy; - subsydiowanie wynagrodzeń, - szkolenia zawodowe, - pomoc w samozatrudnieniu,	- grupy wrażliwe (najmniej odporne), - mocno dotknięte regiony i gałęzie produkcji.
Zmniejszenie nierównowagi strukturalnej	- pośrednictwo pracy, - szkolenia zawodowe, - subsydiowanie wynagrodzeń,	- regiony, gałęzie produkcji lub grupy zawodowe,
Poprawa funkcjonowania rynku pracy	- pośrednictwo pracy, - szkolenia zawodowe,	- wszystkie,
Podniesienie kwalifikacji i wzrost wydajności	- szkolenia i przekwalifikowania,	- pracownicy zagrożeni lub będący w trudnej sytuacji,
Wsparcie pracowników zagrożonych lub w szczególnie trudnej sytuacji	- pośrednictwo pracy, - szkolenia zawodowe, - subsydiowanie wynagrodzeń,	- pracownicy zagrożeni lub będący w trudnej sytuacji,

Źródło: M. Sordyl, Przyczyny kryzysu..., op. cit. s. 242.

¹⁷¹ J.P. Martin, D. Grubb, What Works and for whom; a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, OECD, Paris 2001.

Statystyki OECD wyróżniają również dwa rodzaje pasywnych wydatków związanych z polityką rynku pracy, mianowicie transfery dla bezrobotnych (zasiłki i ubezpieczenia społeczne) oraz systemy wcześniejszych emerytur ze względu na sytuację na rynku pracy¹⁷².

3.2. Aktywne programy kształtujące podaż pracy

Do aktywnych programów rynku pracy, wpływających na jego stronę podażową, można zaliczyć:

- szkolenia zawodowe,
- przygotowanie zawodowe w miejscu pracy,
- staże zawodowe,
- kontynuację nauki.

Szkolenia zawodowe inicjuje, organizuje i finansuje z Funduszu Pracy Starosta, w celu zwiększenia szans bezrobotnego na uzyskanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, podwyższenia kwalifikacji zawodowych lub zwiększenia aktywności zawodowej, w szczególności w przypadku:

- 1) braku kwalifikacji zawodowych;
- 2) konieczności zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji w związku z brakiem propozycji odpowiedniej pracy;
- 3) utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie;
- 4) braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy¹⁷³.

Finansowanie szkoleń osób skierowanych przez starostę jest realizowane ze środków publicznych, w szczególności ze środków Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego lub ze środków programów Unii Europejskiej i polega na finansowaniu:

- kosztów szkoleń instytucjom szkoleniowym;
- wypłacaniu stypendiów osobom skierowanym na szkolenia;
- finansowaniu kosztów przejazdów lub kosztów zakwaterowania i wyżywienia związanych z udziałem w szkoleniach;
- finansowaniu kosztów badań lekarskich lub psychologicznych.

¹⁷² M. Sordyl, Przyczyny kryzysu w Argentynie w latach 1999-2002, w: Problemy wzrostu gospodarczego we współczesnych gospodarkach, red. D. Kopycińska, Wydawnictwo Printgroup, Szczecin 2006, s. 241.

¹⁷³ Leksykon rynku pracy, KUP, Warszawa 1997, s. 79

Osoba bezrobotna może zostać skierowana na szkolenie, jeżeli uprawdopodobni, że szkolenie to zapewni uzyskanie odpowiedniej pracy lub podjęcie działalności gospodarczej, a koszt tego szkolenia nie przekroczy 300% przeciętnego wynagrodzenia.

Poza tym Starosta, na wniosek bezrobotnego, może sfinansować ze środków Funduszu Pracy, do wysokości przeciętnego wynagrodzenia, koszty egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz koszty uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu. Skierowanie na szkolenie bezrobotnego powinno być poprzedzone określeniem przez doradcę zawodowego powiatowego urzędu pracy predyspozycji do wykonywania zawodu, który uzyska w wyniku szkolenia. W uzasadnionych przypadkach szkolenie może być poprzedzone skierowaniem na badania specjalistyczne finansowane z Funduszu Pracy. Przy kierowaniu na szkolenie obowiązuje zasada równości w korzystaniu ze szkoleń bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową¹⁷⁴.

Bezrobotnemu w okresie odbywania szkolenia, na które został skierowany przez starostę, przysługiwał dodatek szkoleniowy (wysokość dodatku szkoleniowego wynosiła miesięcznie 20 % zasiłku), a od 2009 r. stypendium szkoleniowe (wysokość stypendium wynosi miesięcznie 120 % zasiłku)¹⁷⁵.

Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, ma na celu nabycie nowych lub podwyższenie posiadanych kwalifikacji zawodowych albo zmianę tych kwalifikacji w związku z brakiem propozycji odpowiedniej pracy bądź utratą zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie.

Przygotowanie zawodowe dorosłych odbywa się w formie:

- praktycznej nauki zawodu dorosłych umożliwiającej przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł zawodowy lub egzaminu czeladniczego,
- przyuczenia do pracy dorosłych mającego na celu zdobycie wybranych kwalifikacji zawodowych lub umiejętności, niezbędnych do wykonywania określonych zadań zawodowych, właściwych dla zawodu występującego w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99 poz. 1001, art. 40-42).

¹⁷⁵ L. Dobrzelecka, S. Suchy, Szkolenie bezrobotnych i pracowników, Warszawa 1997, s. 26.

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit. art. 53a.

Praktyczna nauka zawodu dorosłych trwa od 12 do 18 miesięcy, a przyuczenie do pracy dorosłych trwa od 3 do 6 miesięcy, bez nawiązywania stosunku pracy. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy odbywa się na podstawie umowy zawartej przez Starostę z pracodawcą, według programu określonego w umowie. Przy ustalaniu programu uwzględnione są predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego. Od 2009 roku program praktycznej nauki zawodu dorosłych uwzględnia w szczególności standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania egzaminu na tytuł zawodowy, tytuł czeladnika lub podstawy programowe kształcenia w zawodzie. Program przyuczenia do pracy dorosłych uwzględnia w szczególności standardy kwalifikacji zawodowych dostępne w bazach danych prowadzonych przez ministra właściwego do spraw pracy¹⁷⁷.

Nadzór nad odbywaniem przygotowania zawodowego w miejscu pracy przez bezrobotnego sprawuje starosta. Pracodawca po zakończeniu realizacji programu wydaje opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego, kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych pozyskanych w trakcie przygotowania zawodowego. Starosta wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o odbyciu przygotowania zawodowego. Od 2009 roku praktyczna nauka zawodu i przyuczenie do pracy dorosłych kończy się egzaminem kwalifikacyjnym na tytuł zawodowy, przeprowadzanym przez komisję egzaminacyjną, powoływaną przez kuratora oświaty.

Bezrobotnemu w okresie odbywania przygotowania zawodowego w miejscu pracy do wykonywania zawodu przysługuje stypendium w wysokości zasiłku, od którego Starosta ustala i opłaca w wysokości i na zasadach określonych w odrębnych przepisach, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe¹⁷⁸.

Staż. Starosta może skierować bezrobotnego, który nie ukończył 25 lat lub 27 lat w przypadku ukończenia szkoły wyższej, do odbycia u pracodawcy stażu przez okres nieprzekraczający 12 miesięcy, a od 2009 przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy. Osoba uprawniona może rozpocząć staż na dwa sposoby. W pierwszym z inicjatywą skierowania osoby bezrobotnej do odbycia stażu występuje powiatowy urząd pracy, na wniosek lub za zgodą bezrobotnego. W drugim to pracodawca składa w PUP wniosek o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu.

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit. art. 53c-53d.

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 53g.

Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez Starostę z pracodawcą, według programu określonego w umowie. Nadzór nad odbywaniem stażu przez bezrobotnego sprawuje Starosta. Pracodawca po zakończeniu realizacji programu wydaje opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie. Starosta wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o odbyciu stażu.

Bezrobotnemu w okresie odbywania stażu przysługuje stypendium w wysokości zasiłku, od którego Starosta ustala i opłaca w wysokości i na zasadach określonych w odrębnych przepisach składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe¹⁷⁹.

Kontynuacja nauki. Bezrobotnemu, który w okresie 12 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy podjął dalszą naukę w szkole ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej dla dorosłych albo w szkole wyższej w systemie studiów wieczorowych lub zaocznych, starosta, na wniosek bezrobotnego, przyznaje stypendium w wysokości 50 % kwoty zasiłku (od 2009 roku 100% zasiłku), które jest wypłacane przez okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia nauki. Stypendium przysługuje pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości dochodu na osobę w rodzinie w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej. Podstawą wypłaty stypendium jest zaświadczenie wystawione przez szkołę, potwierdzające kontynuowanie nauki¹⁸⁰.

Starosta może również, na wniosek bezrobotnego, sfinansować z Funduszu Pracy koszty studiów podyplomowych należne organizatorowi studiów, do wysokości 100%, jednak nie więcej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia. Dofinansowanie do studiów odbywa się na podstawie umowy, która określa w szczególności prawa i obowiązki stron oraz wysokość i tryb przekazywania środków na pokrycie kosztów studiów podyplomowych w formie bezpośrednich wpłat na konto organizatora tych studiów¹⁸¹.

Bezrobotnemu, któremu starosta przyznał dofinansowanie kosztów studiów podyplomowych, za okres uczestnictwa w zajęciach przewidzianych programem studiów przysługuje stypendium, w wysokości 20% zasiłku¹⁸².

¹⁷⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 53.

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 55.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 42a.

¹⁸² Ibidem.

3.3. Programy stymulujące popyt na pracę

Do działań stymulujących popyt na pracę należy subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym (prace interwencyjne, refundowanie wynagrodzeń absolwentom, refundacja składki ZUS, programy specjalne), sektorze publicznym (roboty publiczne) oraz pomoc finansowa w założeniu własnej firmy (pożyczki, dotacje)¹⁸³.

Prace interwencyjne rozumiane są jako zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę pod warunkiem, że zatrudnienie to nastąpiło w wyniku umowy zawartej z urzędem pracy. Na jej podstawie Starosta może dokonywać z Funduszu Pracy przez okres do 12 miesięcy zwrotu poniesionych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego, kosztów wypłaconego mu wynagrodzenia, nagród oraz opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty zasiłku, obowiązującej w ostatnim dniu każdego rozliczanego miesiąca i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia. Starosta może też dokonywać z Funduszu Pracy przez okres do 18 miesięcy zwrotu poniesionych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego, kosztów wypłaconego mu wynagrodzenia, nagród oraz opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia, jeżeli zwrot obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc¹⁸⁴. Prace interwencyjne nie mogą być organizowane w powiatowych i wojewódzkich urzędach pracy¹⁸⁵. Zaleca się, aby osoby kierowane do prac interwencyjnych posiadały kwalifikacje niezbędne do ich wykonywania, co pozwalałoby zwiększyć ich szanse na dalsze zatrudnienie¹⁸⁶.

Roboty publiczne są to prace wykonywane przez bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, zorganizowane przez organy samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. Starosta zwraca organizatorowi robót publicznych, który zatrudnił skierowanych bezrobotnych, przez okres do 6 miesięcy, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składek na ubezpieczenia społeczne bezrobotnych w

¹⁸³ W. Kwiatkowska, M. Leszczyński, Aktywne formy ograniczania bezrobocia – ogólna charakterystyka i nakłady finansowe, w: Przepływy siły roboczej a efekty polityki państwa na rynku pracy w Polsce, red. E. Kwiatkowski, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1998, s. 38.

¹⁸⁴ J. Kowalski, Prace subwencjonowane w walce z bezrobociem, „Polityka Społeczna” 1996, nr 2, s. 16.

¹⁸⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 56.

¹⁸⁶ E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, IPiSS, Warszawa 1998, s. 89.

wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia. Starosta może też dokonywać zwrotu poniesionych przez organizatora robót publicznych kosztów z tytułu zatrudnienia na okres do 12 miesięcy skierowanych bezrobotnych, w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak przeciętnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia za każdego bezrobotnego, jeżeli refundacja obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc ich zatrudnienia¹⁸⁷. Na wniosek organizatora robót publicznych starosta może przyznawać zaliczki ze środków Funduszu Pracy na poczet wypłat wynagrodzeń oraz opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne¹⁸⁸. Zasadniczym celem robót publicznych jest aktywizacja zawodowa długookresowych bezrobotnych, cechujących się niższym poziomem wykształcenia¹⁸⁹. Wykonują oni prace społecznie użyteczne, głównie w dziedzinie infrastruktury gospodarczej związane z budową dróg, ulic, utrzymaniem czystości w miejscach publicznych¹⁹⁰.

Refundacja składki ZUS. Starosta może zawrzeć z pracodawcą umowę przewidującą jednorazowe refundowanie poniesionych kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego. Refundacja może nastąpić w przypadku, gdy:

- 1) pracodawca zatrudniał skierowanego bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz
- 2) po upływie 12 miesięcy zatrudnienia skierowany bezrobotny jest nadal zatrudniony.

Kwota refundowanych składek nie może przekroczyć 300 % wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁹¹.

¹⁸⁷ I. Kijek, Rola samorządu gminnego w ograniczaniu bezrobocia w Polsce, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, AE Poznań, Poznań 2001, s. 138.

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 57.

¹⁸⁹ W. Kwiatkowska, M. Leszczyński, Aktywne formy ograniczania bezrobocia – ogólna charakterystyka i nakłady finansowe, w: *Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce*, red. E. Kwiatkowski, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1998, s. 37-38.

¹⁹⁰ Z. Fedorowicz, Polityka finansowa państwa a kształtowanie rynku pracy i aktywne zwalczanie bezrobocia, „Rynek Pracy” 1996, nr 10, s. 16.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99 poz. 1001, art. 47).

Refundacja za zatrudnienie absolwentów¹⁹² finansowana ze środków Funduszu Pracy umożliwiła uzyskanie przez zakład pracy zwrotu wydatków związanych z tym zatrudnieniem. Warunkiem uzyskania refundacji było zatrudnienie absolwenta skierowanego przez powiatowy urząd pracy w pełnym wymiarze czasu pracy po podpisaniu odpowiedniej umowy. Powiatowy urząd pracy zwracał pracodawcy kwotę uzgodnioną przed skierowaniem absolwenta nie przekraczającą kwoty zasiłku i odpowiedniej składki na ubezpieczenie społeczne od tak obliczonej kwoty – przez okres do 12 miesięcy, lub najniższego wynagrodzenia i odpowiedniej składki na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia – przez okres 18 miesięcy, jeżeli zwrot dokonywany był co drugi miesiąc¹⁹³.

Programy specjalne, zgodnie z definicją ustawową, są to działania inicjowane przez organy zatrudnienia na rzecz osób zakwalifikowanych do grup ryzyka na lokalnych rynkach pracy w celu promocji zatrudnienia¹⁹⁴. Cechy odróżniające programy specjalne od pozostałych instrumentów rynku pracy to przede wszystkim:

- pragmatyzm w podejściu do problemu zwalczania lub przeciwdziałania bezrobociu w odniesieniu do pewnych kategorii bezrobotnych,
- program specjalny jest zespołem działań ściśle zaplanowanych, wyraźnie adresowanych do określonych kategorii bezrobotnych, czego nie ma w przypadku prac interwencyjnych czy robót publicznych,
- stosuje się go wobec jednostki przez taki okres, jaki jest potrzebny na osiągnięcie zaplanowanego efektu,
- program specjalny jest kontrolowany przez zamierzone rezultaty końcowe, mierniki efektywności oraz procedury sprawdzające,
- program specjalny może być zamknięty lub zmodyfikowany, jeżeli jego efektywność okaże się niezadowalająca z punktu widzenia założonych celów lub gdy zostaną osiągnięte zamierzone rezultaty społeczne,
- nowy program specjalny może być utworzony zawsze wtedy, gdy na danym terenie pojawi się nowa grupa szczególnego ryzyka¹⁹⁵.

¹⁹² Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. nr 1, poz. 1, art. 37). Ustawa obowiązująca od 1 czerwca 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie przewiduje refundacji wynagrodzeń absolwentów.

¹⁹³ S. Kocot, Informacja o zasadach i podstawach prawnych świadczenia usług przez urzędy pracy w okresie reformy ustrojowej państwa, „Rynek Pracy” 1999, nr 6, s. 83.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. nr 1, poz. 1, art. 2). Ustawa obowiązująca od 1 czerwca 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie przewiduje programów specjalnych.

¹⁹⁵ Programy specjalne, Ministerstwo Pracy Danii SISA, KUP, Warszawa 1997, s.10.

Programy specjalne finansowane są ze środków Funduszu Pracy, a także mogą być finansowane ze środków przeznaczonych na ich realizację przez organy, organizacje i instytucje współdziałające¹⁹⁶.

Pożyczki dla pracodawców na stworzenie dodatkowych miejsc pracy¹⁹⁷. Powiatowe urzędy pracy mogły udzielać z Funduszu Pracy pożyczek zakładom pracy (w tym również jednoosobowym podmiotom gospodarczym) na zorganizowanie miejsc pracy dla zainteresowanych bezrobotnych. Wysokość pożyczki na utworzenie jednego miejsca pracy nie mogła przekroczyć kwoty dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS. Zakład pracy, któremu udzielono pożyczki, zobowiązany był do zatrudnienia bezrobotnych przez okres co najmniej 24 miesięcy. Warunki udzielenia pożyczki, wysokość stopy procentowej jak też warunki spłaty określone były w umowie zawieranej na piśmie przez powiatowy urząd pracy z pożyczkobiorcą.

Pożyczka mogła być udzielana zakładom pracy, które w ostatnich miesiącach nie zmniejszały stanu zatrudnienia lub dotychczas nie ubiegały się o taką pożyczkę.

Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej¹⁹⁸. Powiatowe urzędy pracy mogły udzielać z Funduszu Pracy jednorazowych pożyczek bezrobotnym oraz pracownikom w okresie wypowiedzenia (zwalnianym z przyczyn zakładu pracy na podstawie ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych) na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, z wyjątkiem zakupu ziemi. Warunki udzielenia pożyczki, wysokość stopy procentowej, jak również warunki spłaty określone były w umowie zawieranej przez powiatowy urząd pracy z pożyczkobiorcą. Wysokość pożyczki nie mogła przekraczać dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia.

Pożyczka mogła być umorzona przez kierownika powiatowego urzędu pracy – na wniosek pożyczkobiorcy – do wysokości 50%, pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 24 miesięcy oraz spełnieniu innych warunków określonych w umowie.

Dotacje. Starosta ze środków Funduszu Pracy może:

1) zrefundować podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości

¹⁹⁶ Leksykon rynku pracy, KUP, Warszawa 1997, s. 69.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. nr 1, poz. 1, art. 37). Ustawa obowiązująca od 1 czerwca 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zastąpiła pożyczki na stworzenie nowych miejsc pracy, na bezzwrotną dotację na doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy.

określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 5-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia;

2) przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 5-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku, gdy działalność jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie może przekraczać 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 2-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu¹⁹⁹.

3.4. Programy usprawniające funkcjonowanie rynku pracy

Do programów usprawniających funkcjonowanie rynku pracy zaliczyć można:

- 1) pośrednictwo pracy;
- 2) usługi EURES;
- 3) poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa;
- 4) pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy;

Pośrednictwo pracy polega w szczególności na:

- udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych;
- pozyskiwaniu ofert pracy;
- udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą pracy;
- informowaniu bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy;
- inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami;
- współdziałaniu powiatowych urzędów pracy w zakresie wymiany informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia i szkolenia na terenie ich działania;

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. nr 1, poz. 1, art. 37). Ustawa obowiązująca od 1 czerwca 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zastąpiła pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej bezzwrotnymi dotacjami.

- informowaniu bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach²⁰⁰.

Usługi te świadczone są też zwykle według określonych zasad, a mianowicie: pełnej dostępności dla wszystkich pracodawców i bezrobotnych, pełnej dobrowolności w korzystaniu, równości (tzn. bez jakiegokolwiek dyskryminacji wszystkich poszukujących pracy) oraz jawności (tzn. że każde zgłoszone do urzędu pracy wolne miejsce pracy jest podawane do wiadomości osób poszukujących pracy)²⁰¹.

Usługi EURES polegają w szczególności na:

1) udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej;

2) udzielaniu pracodawcom pomocy w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych;

3) inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami;

4) informowaniu o warunkach życia i pracy oraz sytuacji na rynkach pracy, z uwzględnieniem występujących tam zawodów deficytowych i nadwyżkowych;

5) przeciwdziałaniu i zwalczaniu pojawiających się przeszkód w mobilności w dziedzinie zatrudnienia;

6) informowaniu pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców o usługach EURES;

7) inicjowaniu projektów o zasięgu międzynarodowym i zarządzaniu nimi²⁰².

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa polega na udzielaniu:

1) bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, w szczególności na:

a) udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy oraz możliwościach szkolenia i kształcenia,

b) udzielaniu porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę zatrudnienia, w tym badaniu zainteresowań i uzdolnień zawodowych,

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 46.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 36.

²⁰¹ W. Kwiatkowska, M. Leszczyński, Aktywne formy ograniczania bezrobocia – ogólna charakterystyka i nakłady finansowe, w: Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce, op. cit., s.3, 8-39.

²⁰² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 37.

- c) kierowaniu na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia,
- d) inicjowaniu, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy;

2) pracodawcom pomocy w doborze kandydatów do pracy, w szczególności na udzielaniu informacji i doradztwie w tym zakresie.

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa są realizowane zgodnie z zasadami:

- 1) dostępności usług poradnictwa zawodowego dla bezrobotnych i poszukujących pracy oraz dla pracodawców;
- 2) dobrowolności;
- 3) równości bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową;
- 4) swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia;
- 5) bezpłatności;
- 6) poufności i ochrony danych.

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa są świadczone w formie grupowej lub w formie porady indywidualnej²⁰³.

Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy polega na przygotowywaniu bezrobotnych i poszukujących pracy do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia, w szczególności przez:

- 1) uczestnictwo w szkoleniu z zakresu umiejętności poszukiwania pracy;
- 2) uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych;
- 3) dostęp do informacji i elektronicznych baz danych służących uzyskaniu umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia²⁰⁴.

Usługi rynku pracy są z reguły najmniej kosztowną z aktywnych programów rynku pracy, przynoszącą pozytywne rezultaty w wielu krajach, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Mimo to ich rola w Polsce jest znacznie ograniczona z jednej strony ze względu na brak kwalifikacji zawodowych osób zajmujących się nią (aż 40% nie dysponuje specjalistycznym wykształceniem), z drugiej strony sami zainteresowani często nie doceniają tego typu instrumentów²⁰⁵.

²⁰³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 38.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 39.

²⁰⁵ Zatrudnienie..., op. cit., s. 205.

3.5. Interakcje pomiędzy polityką pasywną a polityką aktywną rynku pracy

Powiązania pomiędzy odmiennymi od siebie instrumentami, jakimi są aktywna i pasywna polityka rynku pracy, ma istotny wpływ na wzmocnienie efektywności polityki aktywnej.

Teoretycznie zasiłki mogą wpływać na zmniejszanie bezrobocia w ten sposób, że pozwalając na dłuższe poszukiwanie pracy, przyczyniają się do lepszego dopasowania podaży do popytu na pracę, a przez to do wzrostu produktywności w przyszłości. Jednakże zasiłki dla bezrobotnych wpływają na poziom kosztów poszukiwania pracy. Wzrost zasiłków oznacza bowiem zmniejszenie kosztów poszukiwań. Wydłuża to czas pozostawania bez pracy, jak również może zmniejszać efektywną podaż pracy, gdyż bycie zatrudnionym nie oznacza istotnego spadku dobrobytu. Natomiast wyjście z bezrobocia oznacza utratę dochodów i konieczność płacenia podatków od zarobków. W tej sytuacji aktywna polityka rynku pracy może pomóc bezrobotnym powrócić do zatrudnienia i poprzez szeroki zakres usług zwiększyć szanse na poprawę przyszłych zarobków. Powiązane są z tym zwykle różne formy wspierania dochodów tj. prace interwencyjne, roboty publiczne, refundacja wynagrodzeń absolwentów itp. Uczestnictwo w programie może mieć też wpływ na przyszłe uprawnienia do pobierania zasiłków dla bezrobotnych²⁰⁶.

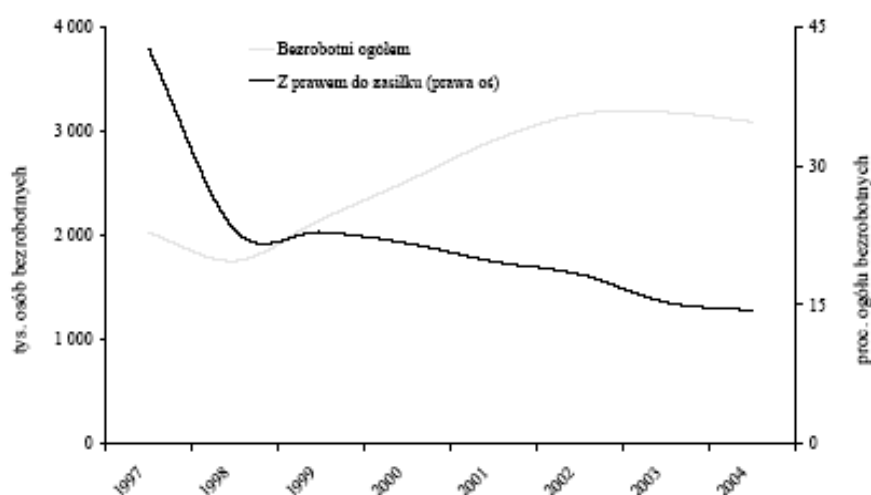
Wszystkie te elementy wpływają na zachowania uczestników rynku pracy, dlatego identyfikacja wzajemnych powiązań pomiędzy polityką aktywną i systemem pasywnym jest niezbędna, tym bardziej, że zbyt hojny i źle zarządzany system zasiłków dla bezrobotnych obniża efektywność aktywnych programów rynku pracy i ogranicza możliwości obniżania strukturalnego bezrobocia.

Dla wpływu zasiłków na rynek pracy i efektywność aktywnych programów rynku pracy istotne znaczenie mają trzy kwestie: warunki ich uzyskania, okres otrzymywania i relacja do zarobków netto.

System zasiłków dla bezrobotnych w Polsce zorganizowany jest w relatywnie prosty sposób. Obowiązuje jedna, niezależna od poprzednio osiąganego wynagrodzenia stawka zasiłku (jest on o 20 procent wyższy dla osób o stażu pracy powyżej 20 lat i o 20 procent niższy dla osób stażu krótszym niż 5 lat), a długość otrzymywania zasiłku wynosi 6, 12 lub

²⁰⁶ L. Calmfors, Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design feature, OECD Economics Studies, No 22, 1995, s. 7-49.

18 miesięcy (w zależności od poziomu bezrobocia w regionie oraz wieku i stażu bezrobotnego). Stopa zastąpienia netto dla wynagrodzenia minimalnego wynosi 60, 73 i 86 procent dla odpowiednio 80, 100 i 120 procent kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Aby uzyskać zasiłek należy wykazać się conajmniej 12 miesiącami pracy w przeciągu 18 miesięcy poprzedzających moment rejestracji. W Polsce nie funkcjonuje, jak w wielu europejskich państwach, świadczenie dla bezrobotnych. Bezrobotny po utraceniu prawa do zasiłku może uzyskać jedynie mniej korzystne finansowo świadczenia z pomocy społecznej. O stosunkowo niewielkim wpływie zasiłków dla bezrobotnych na sytuację na rynku pracy przesądza nie tylko ich relatywnie niewielka wysokość i czas przysługiwania, ale przede wszystkim to, że w sytuacji względnie niewielkich napływów do bezrobocia (w odniesieniu do ogólnej liczby bezrobotnych), których istotną część stanowią osoby wchodzące na rynek pracy i niemające prawa do zasiłku oraz także w wyniku znacznej trwałości bezrobocia, tylko niewielka część bezrobotnych jest uprawniona do zasiłku (rysunek 27)²⁰⁷.



Rysunek 27. Bezrobotni zarejestrowani ogółem i z prawem do zasiłku (średniorocznie) w Polsce w latach 1997–2004

Źródło: *Zatrudnienie...* op. cit., s. 212.

Zwiększenie relacji zasiłku do płacy, zwłaszcza do płac najniższych, a więc otrzymywanych przez osoby najniżej wykwalifikowane sprzyja wzrostowi siły negocjacyjnej już zatrudnionych pracowników (związków zawodowych) i nacisku na wzrost płac²⁰⁸. Maleje bowiem dotkliwość pozostawania bezrobotnym przy zmniejszaniu tego kosztu.

²⁰⁷ *Zatrudnienie...* op. cit., s. 212.

²⁰⁸ W. Eichhorst, R. Konle-Seidl, The interaction of labour market policies in welfare state reform, IZA Discussion Paper, No. 1718, 2005, s. 2-3.

Standardowym wskaźnikiem hojności systemu zasiłków dla bezrobotnych jest stopa zastąpienia. Jest to udział przewidywanych dochodów z pracy, które są zastępowane przez zasiłek dla bezrobotnych i inne zasiłki. Podczas mierzenia wysokości stopy zastępowania pod uwagę brana jest nie tylko wysokość zasiłku dla bezrobotnych, ale także innych dodatkowych świadczeń, takich jak pomoc społeczna, zasiłki rodzinne, dodatki mieszkaniowe. Wskaźnik jest średnią (nieważoną) poszczególnych wskaźników zastąpienia netto, pokrywającą cztery różne typy gospodarstw domowych (tabela 10).

Tabela 10. Zasiłki pieniężne netto¹ w stosunku do przeciętnej płacy pracownika produkcyjnego

kraj	samotni	małżeństwo	Małżeństwa z 2 dzieci	Samotni rodzice z 2 dzieci
w pierwszym miesiącu bezrobocia				
Polska	36	43	46	47
Czechy	49	67	70	71
Węgry	48	48	60	61
EU-15	64	63	73	73
EU max	82	89	89	87
EU min	31	44	44	47
W całym okresie otrzymywania zasiłków				
Polska	33	50	74	56
Czechy	37	60	80	74
Węgry	28	28	38	40
EU-15	49	57	68	68
EU max	60	71	89	79
EU min	0	4	10	11

1 – różne pieniężne świadczenia socjalne pomniejszone o podatki otrzymywane przez osoby niepracujące
 Źródło: M. Socha, U. Sztanderska, Rola reform polskiego rynku pracy w dynamizacji zatrudnienia i ograniczaniu bezrobocia, DAMS NBP, Warszawa 2004.

System pomocy socjalnej dla bezrobotnych w Polsce nie wyróżnia się na tle innych krajów szczególną szczodrością. Zaskakuje natomiast wyższy wskaźnik zastąpienia dla osób długotrwale otrzymujących świadczenia w stosunku do krótkookresowo bezrobotnych. Połączenie zasiłku tych osób z dochodami z pomocy społecznej może powodować, że suma dochodów brutto przekracza pierwszy próg podatkowy i wówczas wzrost zatrudnienia wcale nie prowadzi do wzrostu dochodu w dyspozycji, ponieważ kryterium przyznania świadczeń jest wysokość dochodu (najczęściej na członka rodziny) i każdy dodatkowo zarobiony dochód powoduje utratę świadczeń socjalnych, zniechęcając do zwiększania liczby godzin pracy. Takie rozwiązania z pewnością osłabiają motywacje do efektywnych poszukiwań pracy. Ten ogólny obraz ulega pogorszeniu, jeśli pomoc socjalną odniesiemy nie do przeciętnej płacy, ale do płac osób z niskimi kwalifikacjami, którzy osiągają świadczenia niezależnie od wielkości i struktury rodziny, sięgające niekiedy (w okresie uprawnień do

zasiłku dla bezrobotnych) ponad 100% ich wynagrodzenia. Zatem dla osób z niskimi kwalifikacjami zwłaszcza zamieszkałych w regionach wiejskich system pomocy socjalnej nie zachęca do intensywnych poszukiwań pracy, przynajmniej przez pewien czas. Tym bardziej, iż świadczenia socjalne, w tym zasiłki dla bezrobotnych, nie uwzględniają różnic terytorialnych w kosztach utrzymania. Dla takich osób uczestnictwo w programach aktywnych staje się możliwością odnowienia uprawnień do pobierania zasiłku na nowy okres, co nierozzerwalnie wiąże się z pojawieniem tak zwanego efektu karuzeli (systematyczny udział w programach aktywizacyjnych, odnowienie uprawnień do zasiłku na kolejny okres, tuż przed wygaśnięciem prawa do jego pobierania uczestnictwo w kolejnym programie, odnowienie uprawnień itd.)²⁰⁹. Tego rodzaju system nie sprzyja efektywności zatrudnieniowej i wymaga odpowiedniego doboru uczestników programu (grupy celowej) oraz monitorowania jego przebiegu.

Elementem przeciwdziałającym tego typu zachowaniom są dodatki aktywizacyjne²¹⁰. Bezrobotnemu posiadającemu prawo do zasiłku przysługuje dodatek aktywizacyjny, jeżeli:

- w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy podjął zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie i otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- z własnej inicjatywy podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową.

Dodatek aktywizacyjny przysługuje w wysokości stanowiącej różnicę między minimalnym wynagrodzeniem za pracę, a otrzymywanym wynagrodzeniem, nie większej jednak niż 50% zasiłku, jaki przysługiwałby bezrobotnemu.

Należy jednak pamiętać, że zasiłki dla bezrobotnych mogą implikować różne zachowania bezrobotnych, zależnie od stanu gospodarki. W okresie wzrostu, kiedy popyt na pracę jest większy i ludzie spodziewają się uzyskać wiele dobrych ofert, wtedy wysokość zasiłku ma duże znaczenie dla długości pozostawania w bezrobociu, ale gdy sytuacja na rynku pracy jest gorsza, gdy bezrobotni nie mogą oczekiwać dużej liczby ofert pracy i zmuszeni są przyjąć pierwszą stosowną propozycję, wtedy wysokość zasiłku nie ma większego wpływu na ich decyzję²¹¹.

O ile w Polsce stosunek zasiłku dla bezrobotnych do płacy jest relatywnie niski, to czas ich wypłacania jest raczej długi, nawet do 18 miesięcy. Z wielu badań ekonometrycznych wynika, że długość wypłacania zasiłku jest zmienną statystycznie

²⁰⁹ J. Osiecka-Chojnacka, Aktywna polityk państwa na rynku pracy, BSiE nr 1250, Warszawa 2006, s. 24.

²¹⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy..., op. cit., art. 48.

istotniejszą w wyjaśnianiu bezrobocia, niż jego wysokość, ponieważ zmniejsza prawdopodobieństwo odpływu z niego i kreuje bezrobocie długookresowe²¹². Natomiast wysokość zasiłku odniesiona do płac najniższych, w regionach o niskich kosztach utrzymania może opóźnić wyjście z bezrobocia²¹³.

Reasumując, można uznać, że z punktu widzenia dezaktywującego wpływu świadczeń na podaż pracy należałoby ograniczyć zarówno liczbę, jak i ogólny poziom wydatków na nie. Jednocześnie z punktu widzenia polityki rodzinnej, niezbędne jest zapewnienie efektywnego adresowania środków pomocowych do rodzin zagrożonych ubóstwem. Istniejące pułapki bezrobocia w przypadku pracowników nisko wykwalifikowanych wskazują na potrzebę wprowadzenia ulg podatkowych i innych świadczeń dla pracujących, które uzupełniały dochody ubogich gospodarstw domowych i ułatwiałyby przejście na rynek pracy, nie powodując uzależnienia od świadczeń. Świadczenia te mają na celu zwiększenie dochodów netto z pracy i zwiększenie różnicy pomiędzy poziomem dochodów osiąganych z pracy a poziomem dochodów ze świadczeń dla bezrobotnych i tym samym stworzenie zachęt do podejmowania pracy. Pewna racjonalizacja i ograniczanie zasięgu świadczeń społecznych wydają się również niezbędne z punktu widzenia konieczności reformy finansów publicznych. Wydatki na świadczenia społeczne stanowiły aż 42% (2002 r.) skonsolidowanych wydatków sektora rządowego. Jednocześnie transfery społeczne, stanowiące znaczne obciążenie dla budżetu, wynoszą one około 18% PKB, podczas gdy w krajach o podobnym poziomie rozwoju, takich jak Węgry czy Czechy, są o około 5 punktów procentowych niższe²¹⁴.

W polityce na rynku pracy (zwłaszcza w systemie zasiłków dla bezrobotnych) należy więc usuwać te rozwiązania, które utrwalają bezrobocie i zniechęcają do podjęcia zatrudnienia w ramach aktywnych programów rynku pracy.

²¹¹ K. Terrell, Labour market policies and unemployment in the Czech Republic, *Journal Comparativ Economy*, Vol. 27(1), 1999, s. 33-60.

²¹² M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 57.

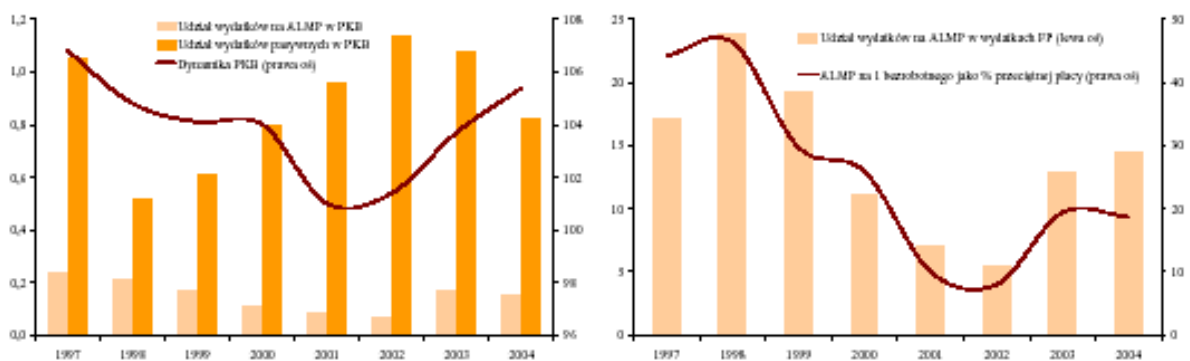
²¹³ R. Lalive, J. Zweimuller, Benefit Entitlement and the Labor Market: Evidence form a Large-Scale Policy Change, *CESifo Discussion Paper No. 444*, 2002, s.1.

²¹⁴ J. Stasiak, Zasiłki i inne formy pomocy socjalnej a kształtowanie się podaży pracy, w: *Jak obniżyć bezrobocie – mechanizmy niwelowania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy*, red. S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski, Wydawnictwo Proxima, Łódź 2008, s. 664.

Rozdział 4. Regionalne zróżnicowanie efektywności aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006

4.1. Poziom i struktura wydatków na aktywne programy rynku pracy

Wysokość wydatków Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy podlegała znaczącym wahaniom od początku lat dziewięćdziesiątych, charakteryzując się wyraźną procyklicznością (rysunek 28). Udział wydatków na aktywne programy rynku pracy w PKB zwiększał się w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego (poza latami 1996 i 1997, kiedy wydatki na zasiłki dla bezrobotnych rosły szybciej niż wydatki na aktywne formy pomocy) i malał, gdy malała dynamika produktu. Odwrotną tendencję wykazywały wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne. Świadczy to o wymienności obu rodzajów polityk w Polsce – wywoływanej przez priorytetową pozycję polityk o charakterze pasywnym, które w sytuacji ograniczenia budżetowego wypierają z programów publicznych polityki aktywne. Zmiany relatywnego znaczenia aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy, mierzonej udziałem aktywnych programów rynku pracy w całości wydatków Funduszu Pracy, potwierdzają spadek wagi przykładanej do polityki aktywnej począwszy od 1998 roku – w sytuacji, gdy jednocześnie liczba osób bezrobotnych wzrosła o ponad jedną trzecią. Dopiero rok 2003 przyniósł pewien wzrost wydatków na programy aktywne.



Rysunek 28. Wydatki na polityki rynku pracy i wydatki Funduszu Pracy a dynamika PKB i przeciętne wynagrodzenie w latach 1997-2004

Źródło: Zatrudnienie..., op. cit., s. 204.

Procykliczność udziału wydatków na aktywne programy rynku pracy w PKB odróżnia Polskę od państw OECD, w których jest on stabilny w całym cyklu

koniunkturalnym. Zadaniem polityki tego rodzaju jest oddziaływanie w pierwszej kolejności na strukturalny, niezależny od zmian cyklicznych, składnik bezrobocia oraz niedopuszczenie do sytuacji, w której w wyniku negatywnego szoku na rynku pracy dochodzi do jego zwiększenia, gdy osoby zwolnione tracą swoje zdolności do wykonywania pracy w wyniku długotrwałego jej pozbawienia. Aktywne programy rynku pracy mają na celu przede wszystkim skrócenie okresu, w jakim rynek pracy zareaguje na poprawę koniunktury po ustąpieniu negatywnego oddziaływania szoku zewnętrznego. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że o ile aktywne programy nie są skutecznym środkiem obniżania bezrobocia w okresie recesji, wywierają potencjalnie istotny wpływ na tempo późniejszej redukcji bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do grup o względnie niższych szansach na znalezienie zatrudnienia.

Tabela 11. Wydatki na politykę rynku pracy w latach 1996, 1999, 2002 w państwach OECD

	Wydatki całkowite (w procentach PKB) ⁱ			Wydatki na aktywne programy rynku pracy (w procentach PKB) ⁱ			Udział wydatków na aktywne programy rynku pracy w całości wydatków na politykę rynku pracy (w %) ⁱⁱ		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Azja	0,39	0,84	0,59	0,18	0,50	0,28	0,72	0,58	0,52
Pozaeuropejskie kraje anglosaskie	1,47	1,32	1,27 ⁱⁱⁱ	0,36	0,34	0,39 ⁱⁱⁱ	0,40	0,33	0,29 ⁱⁱⁱ
Europa Południowa	1,84	1,75	1,64 ⁱⁱⁱ	0,53	0,70	0,56 ⁱⁱⁱ	0,34	0,45	0,37 ⁱⁱⁱ
Europa Zachodnia	3,00	2,60	2,49	0,88	0,93	0,92	0,30	0,38	0,42
Skandynawia	4,48	3,29	2,71 ⁱⁱⁱ	1,75	1,40	1,17 ⁱⁱⁱ	0,42	0,47	0,60 ⁱⁱⁱ
Europa Środkowa	0,92	0,90	0,76	0,42	0,27	0,38	0,55	0,25	0,44
Polska	2,05	0,96	1,10ⁱⁱⁱ	0,46	0,35	0,13ⁱⁱⁱ	0,22	0,36	0,12ⁱⁱⁱ

Wyróżniono następujące grupy państw: Azja (Japonia, Kore Płd.), pozaeuropejskie kraje anglosaskie (Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone), Europa Zachodnia (Austria, Belgia, Francja, Holandia, Niemcy, Szwajcaria, Wielka Brytania), Skandynawia (Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja), Europa Środkowa (Czechy, Słowacja, Węgry) oraz Polska.

i) nieważone średnie udziały wydatków w PKB poszczególnych państw;

ii) nieważone średnie udziały na aktywne programy rynku pracy w wydatkach całkowitych w poszczególnych państwach;

iii) dane za rok 2001.

Źródło: M. Bukowski, *Zatrudnienie...*, op. cit., s.196.

W Polsce, podobnie jak w innych państwach środkowo-europejskich, udział wydatków na aktywne programy rynku pracy w PKB jest niższy niż przeciętnie w Europie, co z jednej strony odzwierciedla generalnie niższe wydatki na politykę rynku pracy, z drugiej zaś to, że polski model polityki rynku pracy opiera się przede wszystkim na działaniach pasywnych. Dominacja programów pasywnych w ogóle wydatków na ten cel jest w Polsce

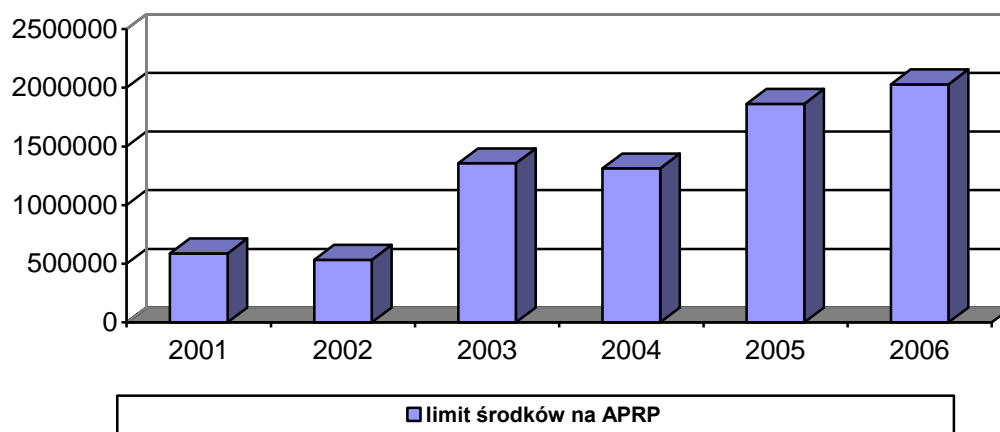
szczególnie duża – udział wydatków na programy aktywne, zarówno w PKB jak i w całości wydatków na politykę rynku pracy, należy w Polsce do najniższych w OECD (tabela 11).

Tabela 12. Wydatki na aktywne programy rynku pracy w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2006 w tys. zł

Województwa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	49 247,90	47 112,00	118 086,00	116 718,00	158 864,00	170 480,50
Kujawsko-pomorskie	41 138,00	40 690,00	96 671,00	93 132,70	140 410,00	154 161,40
Lubelskie	36 133,90	27 049,00	68 048,00	62 799,60	103 918,00	115 474,10
Lubuskie	19 792,80	19 051,00	52 962,00	49 588,60	69 436,00	64 549,70
Łódzkie	43 014,80	40 184,00	99 499,00	88 315,30	127 639,00	143 800,10
Małopolskie	38 664,60	31 681,00	82 886,00	80 449,00	106 953,00	113 148,40
Mazowieckie	63 427,50	56 854,00	146 297,00	137 794,40	195 571,00	218 283,10
Opolskie	15 286,50	12 099,00	32 856,00	34 031,60	47 360,00	48 004,20
Podkarpackie	40 254,10	37 731,00	78 706,00	73 190,60	108 444,00	117 486,30
Podlaskie	16 430,40	13 605,00	36 657,00	36 018,70	49 179,00	54 860,20
Pomorskie	31 166,10	33 221,00	85 534,00	79 240,30	117 455,00	122 875,80
Śląskie	55 801,40	44 224,00	120 850,00	128 863,50	170 355,00	191 805,40
Świętokrzyskie	26 262,70	23 896,00	59 298,00	53 274,30	78 685,00	92 222,20
Warmińsko-mazurskie	37 614,50	35 376,00	83 685,00	78 103,30	116 384,00	125 905,20
Wielkopolskie	40 561,10	39 311,00	110 971,00	117 328,00	149 780,00	156 615,60
Zachodniopomorskie	33 203,70	31 986,00	83 534,00	84 395,40	122 429,00	139 309,63
Polska	588 000,00	534 070,00	1 356 540,00	1 313 243,30	1 862 862,00	2 028 981,83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

W Polsce, w latach 2001-2006, nastąpił wyraźny wzrost wydatków na aktywne programy rynku pracy z 588 mln w 2001 r. do 2 029,0 mln w 2006 r. (rysunek 29). Wysokość środków w poszczególnych województwach była przydzielona na podstawie algorytmu (tabela 12).



Rysunek 29. Wydatki na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006 w tys. zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Tabela 13. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006 w tys. zł

Program	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Szkolenia	55 873	50 828	113 862	127 671	174 590	186 672
Prace interwencyjne	152 639	93 475	223 520	232 768	193 921	220 010
Roboty publiczne	93 673	88 372	297 056	279 848	294 321	145 563
Pożyczki*	61 593	67 248	199 987	129 649	405 702	576 175
Refundacja wynagrodzeń absolwentów	65 793	48 600	66 837	46 843	0	0
Staż	114 826	173 401	416 788	457 774	600 721	671 898
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	0	0	0	15 498	193 606	203 079
Programy specjalne	22 629	12 144	38 489	20 529	0	0
Pozostałe**	5 000	3 150	3 002	2 663	0	25 583

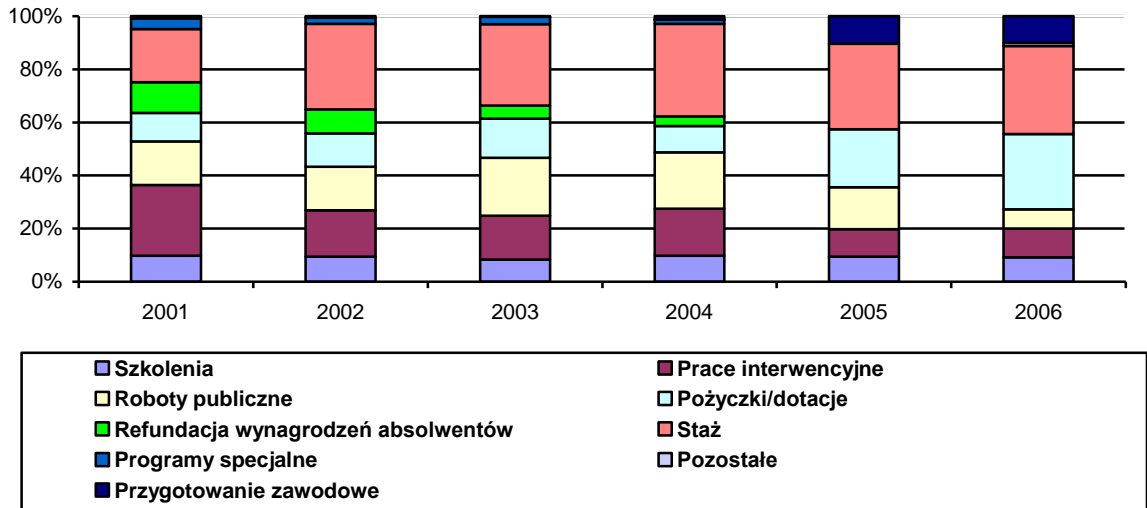
*od 2004 roku dotacje dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej oraz pracodawców na doposażenie stanowisk pracy

** tj. dojazdy do pracy, prace społecznie użyteczne, refundacja składek ZUS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

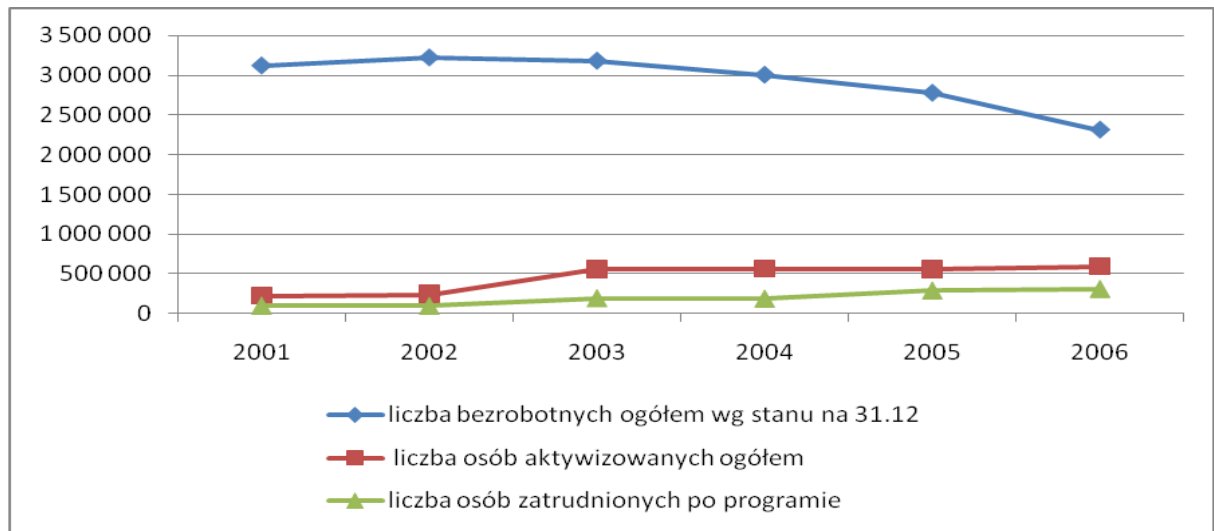
Analiza struktury wydatków na aktywne formy polityki rynku pracy wskazuje, że w latach 2001-2006 największe i stale rosnące znaczenie miały staże zawodowe (stanowiły średnio 30% ogółu wydatków w danym roku), następnie prace interwencyjne i roboty publiczne (średnio 16% ogółu wydatków). W 2006 roku zwiększyło się znaczenie dotacji dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz dla pracodawców tworzących nowe miejsca pracy. Ich udział w ogóle wydatków w tym roku stanowił 28,4%. Poza tym od 2004

roku, poprzez wprowadzenie nowej formy szkoleń w postaci przygotowania zawodowego w miejscu pracy, zwiększyły się również wydatki na ten cel, które w sumie tylko w 2006 r. stanowiły 19,2% ogółu limitu (tabela 13).



Rysunek 30. Struktura wydatków Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006 w %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.



Rysunek 31. Liczba osób bezrobotnych, biorących udział w aktywnych programach rynku pracy oraz zatrudnionych po programie aktywnym w Polsce w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Zwiększenie wydatków na aktywne programy rynku pracy pozwoliło na aktywizację zawodową większej liczby osób bezrobotnych²¹⁵ (tabela 14), która w 2006 r., w porównaniu z 2001 r., wzrosła w Polsce o 38 punktów procentowych. Pomimo, że stosunek liczby osób podejmujących pracę po programie aktywnym do ogółu zarejestrowanych osób w badanym okresie wynosił średnio 7%, to z pewnością miał również wpływ na spadek liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędach Pracy (rysunek 31).

Tabela 14. Liczba osób bezrobotnych biorących udział w aktywnych programach rynku pracy w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2006

WOJEWÓDZTWA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	17 708	20455	47167	55 030	49 488	50 423
Kujawsko-pomorskie	16 854	16889	39364	41 116	43 484	50 678
Lubelskie	16 165	15854	30486	31 533	32 762	31 194
Lubuskie	9 148	9562	22190	21 952	22 230	22 686
Łódzkie	15 957	19279	40233	36 085	38 124	40 918
Małopolskie	14 989	16481	33118	33 119	33 488	33 353
Mazowieckie	23 797	22522	55604	55 594	54 780	60 883
Opolskie	3 763	5924	15435	13 652	13 823	20 462
Podkarpackie	14 455	16091	30348	29 094	29 845	31 595
Podlaskie	5 999	6748	15854	14 848	15 081	16 713
Pomorskie	18 045	17500	35591	34 554	33 720	33 582
Śląskie	17 965	21286	56396	52 503	56 841	54 693
Świętokrzyskie	11 898	12747	25273	27 409	24 463	25 633
Warmińsko-mazurskie	11 756	11637	33490	35 447	33 382	36 132
Wielkopolskie	17 338	20526	44938	52 133	44 192	46 439
Zachodnio-pomorskie	10 301	12482	32128	33 222	36 000	38 878
POLSKA	226 138	245 983	557 615	567 291	561 703	594 262

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

²¹⁵ W. Kwiatkowska, Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007, s. 227.

4.2. Zróżnicowanie wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w skali województw i powiatów

W literaturze przedmiotu toczy się dyskusja na temat skuteczności aktywnych programów rynku pracy. Faktyczną rolę, jaką pełnią programy rynku pracy w tworzeniu miejsc pracy determinuje wiele czynników. Najważniejsze z nich stanowią: skala tych działań i ich efektywność²¹⁶. Rzetelna ocena efektów programów formułowanych z myślą o poprawie sytuacji na poszczególnych obszarach rynku pracy jest jednak niezwykle trudna z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, analizy efektywności poszczególnych narzędzi dokonano głównie w skali mikroekonomicznej, mierząc ich wpływ na szanse zatrudnienia uczestników. Dla ich oceny jako skutecznego instrumentu zmniejszania bezrobocia i wzrostu zatrudnienia istotny jest również kontekst makroekonomiczny. Skuteczność programów na poziomie mikro nie musi być tożsama z ich efektem makroekonomicznym. Dzieje się tak dlatego, że aktywne programy rynku pracy obciążone są trzema podstawowymi rodzajami ryzyka, którego obecność może powodować niewielką ich skuteczność w oddziaływaniu na ogólną sytuację na rynku pracy, mimo znacznej skuteczności wpływu na sytuację osób objętych programem. Ryzyka te obejmują:

- ryzyko powstania „jałowych wydatków” (*deadweight loss*) – pojawiające się, gdy uczestnikami programu są przede wszystkim ci bezrobotni, których zatrudnienie nastąpiłoby niezależnie od działania programu;

- ryzyko wywołania efektu substytucji (*substitution effect*) – obecne, gdy osoby biorące udział w danym programie uzyskują zatrudnienie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu;

- ryzyko wywołania efektu wypierania (*displacement effect*) – powstające, gdy bezrobotni podejmujący pracę w wyniku danego programu uzyskują ją kosztem osób wcześniej zatrudnionych, które stają się bezrobotne²¹⁷.

Uwzględniając powyższe ryzyka, można wyznaczyć wielkość tworzonych miejsc pracy netto lub efekty netto programów rynku pracy²¹⁸ (tabela 15).

²¹⁶ S. Golinowska, Warunki tworzenia miejsc pracy, Raporty CASE, Warszawa 1999, s. 14.

²¹⁷ M. Bednarski, Badanie efektywności narzędzi aktywnego oddziaływania na rynek pracy, w: M. Bednarski, red., Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce, Warszawa 1996, s. 12.

²¹⁸ P. Tuckerman, R. Smith, J. Borland, The relative cost of employment for people with a significant intellectual disability: the Australian experience, *Journal of Vocational Rehabilitation*, Vol. 13, 1999, s. 109-116.

Tabela 15. Komponenty efektywności brutto aktywnych programów rynku pracy

Efekt wypierania (EW)	Efekt substytucji (ES)	Efekt jałowych wydatków (EJW)	Efekt netto (EN)
Efekty pozorne (EP)			Efekty realne netto (ER)
Efekty brutto (EB)			

Źródło: M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu Unii Europejskiej i w Polsce, Scholar, Warszawa 2004, s. 264.

$$EN = EB - (EW + ES + EJW)$$

Po drugie, dokonując takiej oceny powinno się porównać sytuację faktyczną z sytuacją kontrfaktyczną, to jest taką, w której program nie działa. O ile określenie faktycznych wielkości ekonomicznych jest metodologicznie możliwe, o tyle zasadnicze trudności powstają przy ustalaniu analogicznych wielkości w przypadku, gdyby program nie działał²¹⁹. Z tych powodów uważa się, że dokładne wyodrębnienie efektów netto aktywnych programów rynku pracy jest właściwie wręcz niemożliwe²²⁰.

Niezależnie od tych zastrzeżeń, efektywność aktywnych programów rynku pracy, choć obciążona ryzykiem, jest istotną informacją o sytuacji na rynku pracy i o skuteczności podejmowanych działań aktywizujących. Wykorzystanie dostępnych wskaźników osiągnięć może posłużyć do podejmowania decyzji dotyczących alokacji pomocy dla bezrobotnych. Porównanie wskaźników pomiędzy regionami i odniesienie ich do średniej krajowej może służyć jako wyznacznik potrzeby większej pomocy danemu regionowi w formie wsparcia merytorycznego, lepszego projektowania i zarządzania prowadzoną polityką rynku pracy²²¹.

Przedstawione wcześniej informacje na temat aktywnej polityki rynku pracy i jej instrumentów są dobrym wstępem do analizy metod i sposobów mierzenia jej efektywności. Wśród pojęć związanych z tym zakresem istotną pozycję zajmuje pojęcie monitoringu. Właściwe zrozumienie jego znaczenia i zastosowań pozwoli na precyzyjne zdefiniowanie czym jest szacowanie efektywności.

Jakkolwiek monitoring i efektywność programów stanowią pojęcia odmienne, to jednak są często mylone. Prosty monitoring często uważany jest za pełną i dostateczną analizę efektów programu.

Monitoring ocenia całkowite efekty programu, na które składają się między innymi:

²¹⁹ M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu Unii Europejskiej i w Polsce, Scholar, Warszawa 2004, s. 263.

²²⁰ E. Kryńska, Dylematy..., op. cit., s. 58.

²²¹ Ch.J. O'Leary, A. Nesporova, A. Samorodow, Manual on evaluation of labour market policies in transition economies, International Labour Office, Geneva 2001, s. 116-117.

- liczba uczestników programu;
- zakładany koszt programu;
- odsetek uczestników programu, którzy go ukończyli;
- odsetek uczestników programu, którzy otrzymali pracę po jego ukończeniu;
- osiągnięte kwalifikacje.

Monitoring przeprowadza się już w trakcie działania programu w celu bieżącej kontroli jego efektów. Pozwala to na szybkie zidentyfikowanie momentu potrzebnej interwencji, kiedy wyniki programu odbiegają od zakładanych celów. Głównym celem monitoringu jest dostarczenie bazy do podejmowania decyzji dotyczących prowadzonych programów oraz przyczynia się do procesu zarządzania programami polityki rynku pracy. Informacje dostarczane przez monitoring służą ocenie efektywności i są jej częścią komplementarną.

Analiza efektywności, dokonana na podstawie danych statystycznych ministerstwa właściwego do spraw pracy w latach 2001-2006, dotyczy zarówno skuteczności w uzyskaniu przez bezrobotnego zatrudnienia (efektywność zatrudnieniowa) jak i wymiaru finansowego (efektywność ekonomiczna).

Należy przy tym pamiętać, że inicjowane programy mają przede wszystkim aspekt społeczny. Uczestnictwo w programie, a więc włączenie się w działania aktywizujące, jest często jedyną szansą przynajmniej okresowego powrotu do aktywności zawodowej, zmiany lub nabycia nowych kwalifikacji, nawiązania kontaktów z pracodawcami i współpracownikami czy w ogóle reintegracji społecznej.

Efektywność zatrudnieniowa określonej formy przeciwdziałania bezrobociu, ustalona zostaje jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji zawodowej uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

Efektywność ekonomiczna (finansowa) poszczególnych form aktywizacji zawodowej (tzw. koszt ponownego zatrudnienia) ustala się w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w programie uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie²²².

²²² W niektórych przypadkach (województwach i powiatach) koszt ponownego zatrudnienia oraz koszty uczestnictwa w programie mogą nie w pełni odzwierciedlać rzeczywisty stan, z powodu np. regulowania zobowiązań roku bieżącego w roku następnym lub istotnych rozbieżności między poniesionymi wydatkami, a liczbą osób, które zakończyły w badanym okresie udział w danej formie aktywizacji.

4.2.1. Efektywność zatrudnieniowa

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które od 1994 roku prowadzi monitoring efektywności i kosztów aktywnych programów rynku pracy, utożsamia pojęcie efektywności z efektem zatrudnieniowym i ekonomicznym, przez który rozumie się rezultat zastosowania danego programu. Tymczasem efektywność w ujęciu ekonomicznym wyraża stosunek efektów netto do poniesionych dla ich osiągnięcia kosztów netto. Pomiar efektów netto opiera się na szacowaniu efektywności programu na podstawie porównania z sytuacją, w której programu by nie było. Stwarza to wiele trudności i ograniczeń. Nie da się bowiem obserwować w tym samym czasie uczestników programu będących pod jego wpływem i bez tego wpływu²²³. Z kolei oszacowanie wpływu daje tylko średnią dla całej populacji, nie ma możliwości prawidłowego podania danych dla pojedynczej jednostki. Ponadto takie badanie opiera się na założeniu, że działanie każdej osoby jest niezależne, co rodzi wiele trudności interpretacyjnych. Dlatego też w praktyce stosuje się łatwiejszy sposób pomiaru efektywności. Jest to stosunek osób, które znalazły zatrudnienie po programie do wszystkich uczestników aktywnych programów rynku pracy (APRP). Wskaźnik ten określa czy badany program jest skuteczny, czyli prowadzi do zatrudnienia bezrobotnego lub uniknięcia zwolnienia z pracy pracownika zagrożonego bezrobociem.

$$Ez = \frac{Z}{S}, \text{ gdzie:}$$

Ez – efektywność zatrudnieniowa APRP,

Z – liczba uczestników APRP, którzy znaleźli pracę po 3, 6 lub 12 miesiącach po programie,

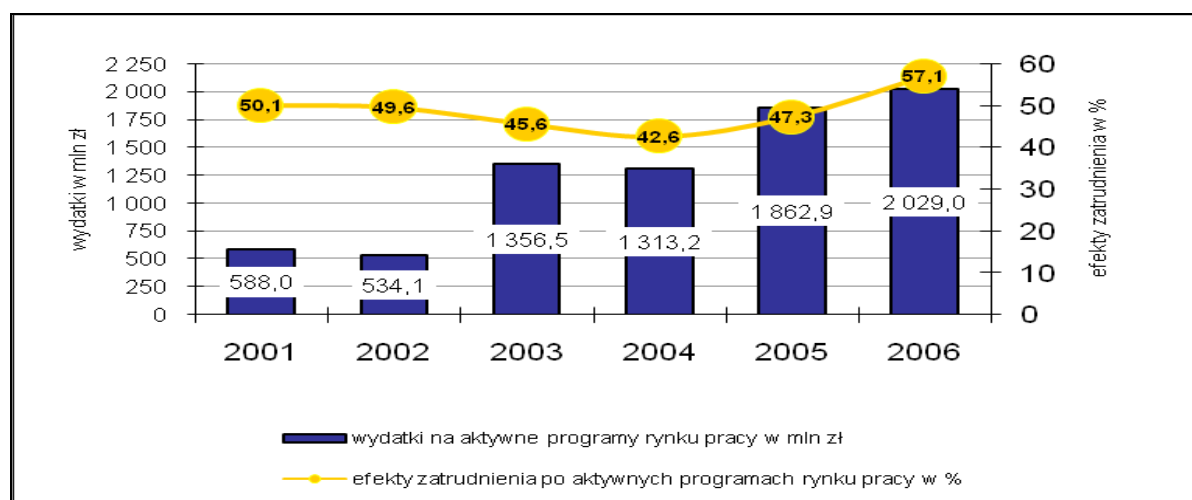
S – liczba uczestników APRP ogółem.

Dane zbierane są w formie sprawozdawczej bądź ankietowo, co pozwala dodatkowo poznać opinię respondentów i organizatorów na temat wprowadzanych programów. Ten uproszczony sposób mierzenia efektywności wynika z wytycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zaproponowany sposób pomiaru efektywności zawiera jednak wady, które nie pozwalają na właściwą interpretację wyników. Zakłada się niewłaściwie, że jeśli uczestnik programu ponownie się zarejestruje, to oznacza, że podjął pracę i jego sytuacja na rynku pracy się polepszyła. Oznaczałoby to, że osoby mają tylko do wyboru rejestrację w PUP lub znalezienie pracy. Zapomniano więc o osobach, które wycofały się z rynku pracy z

²²³ Z. Wiśniewski, M. Maksim, Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania, w: Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską, red. Z. Wiśniewski, E. Dolny, Wydawnictwo UMK, Toruń 2008, s. 30.

różnych przyczyn – znalazły zatrudnienie, ale nie dzięki uczestnictwu w APRP, lub też pracują w szarej strefie niezależnie od wcześniejszych działań. Ponadto dyskusyjne wydaje się mierzenie efektywności w pierwszych trzech miesiącach, kiedy wiadomo, że średni w Polsce poszukuje się pracy 12 miesięcy. Takie podejście wyklucza możliwość oceniania efektów pozornych, w szczególności „jałowego biegu”²²⁴. Bez względu jednak na powyższe ograniczenia naprawdę istotne są relacje między efektami i nakładami, a nie bezwzględne ich poziomy. Wielkość i struktura nakładów bowiem powinna być taka, aby pozwalała osiągać maksymalne efekty.

Analiza efektywności zatrudnieniowej w Polsce w latach 2001-2006 wskazuje, że rosnące nakłady finansowe na aktywne programy rynku pracy do 2004 roku (tabela 12) nie wpływały zasadniczo na ich efektywność, która w tym roku, w porównaniu z rokiem 2001, spadła w skali kraju o 7,5 punktów procentowych, a od 2005 roku, choć miała tendencję rosnącą, była niższa o 2,8 punktów procentowych niż w 2001 roku (rysunek 32). W praktyce oznaczało to, że w 2004 roku mniejsza liczba osób uczestniczących w programie mogła liczyć na zatrudnienie.



Rysunek 32. Efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w stosunku do poniesionych nakładów finansowych w Polsce w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Na spadek efektywności zatrudnieniowej w skali kraju składa się jej spadek w poszczególnych województwach (rysunek 33, tabela 16). Największy spadek efektywności

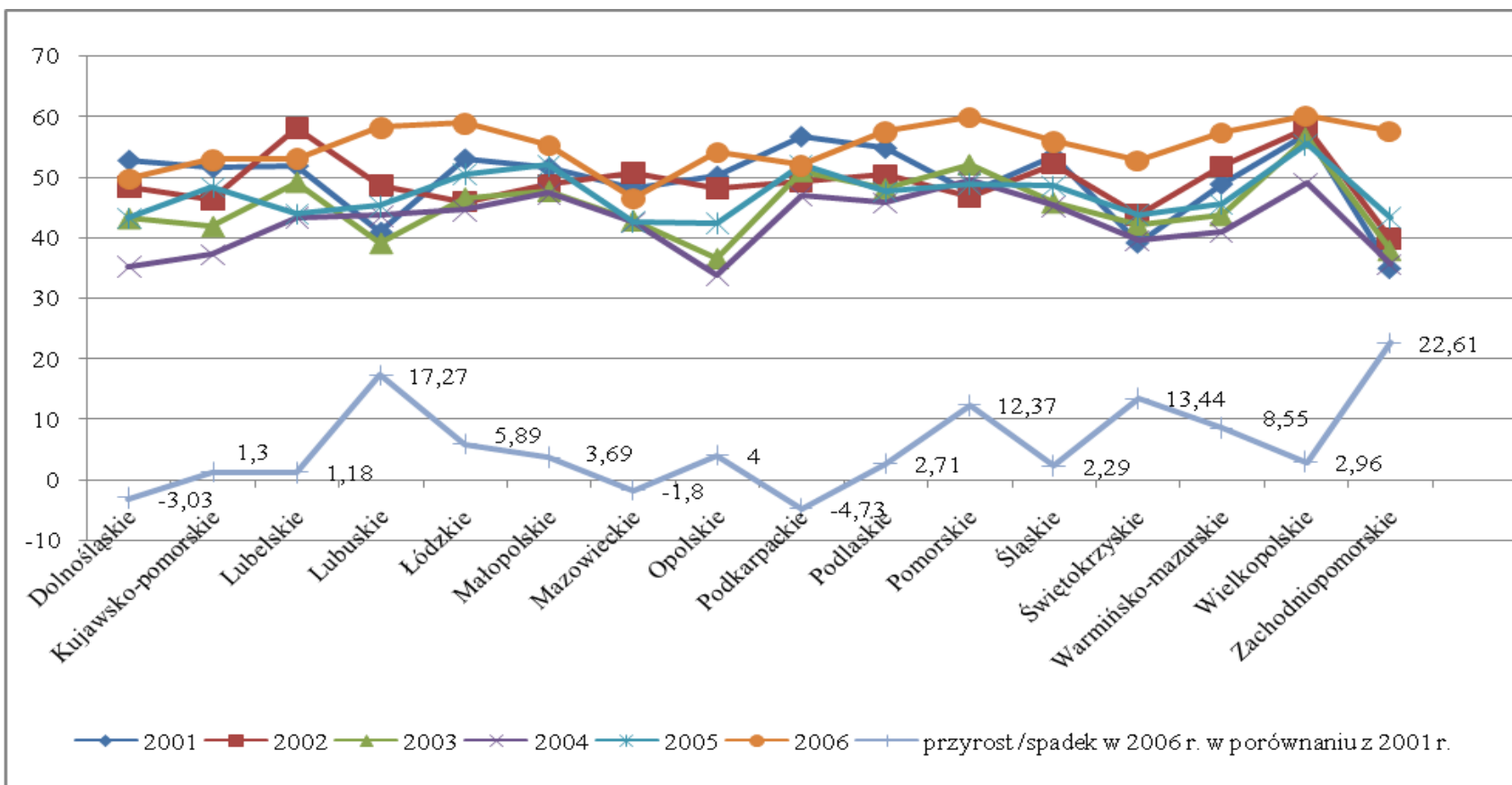
²²⁴ R. Wojciechowska, Pomiar efektywności aktywnych programów rynku pracy w Polsce, w: O nowy ład gospodarczy w Polsce, red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 104.

miał miejsce w 2004 roku w województwie dolnośląskim (17,5%), opolskim (16,3%), kujawsko-pomorskim (14,3%). W 2005 roku skuteczność programów w skali kraju wzrosła o 4,7 punktów procentowych w porównaniu z rokiem 2004, jednak w tych województwach nadal utrzymywała się na niskim poziomie. Począwszy od 2005 r. do wzrostu efektywności zatrudnieniowej przyczyniła się z pewnością realizacja projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie efektywność programów była już określona na poziomie projektów. Jednak biorąc pod uwagę wysokość nakładów finansowych poniesionych w 2006 roku na politykę aktywną oraz koszt ponownego zatrudnienia osób aktywizowanych, była ona i tak relatywnie niska.

Tabela 16. Efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006 w %

WOJEWÓDZTWA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	przyrost /spadek w 2006 r. w porównaniu z 2001 r.
Dolnośląskie	52,70	48,31	43,16	35,20	43,22	49,67	-3,03
Kujawsko-pomorskie	51,50	46,34	41,81	37,20	48,30	52,80	1,30
Lubelskie	51,80	58,08	49,09	43,30	43,95	52,98	1,18
Lubuskie	40,90	48,55	39,08	43,60	45,26	58,17	17,27
Łódzkie	52,90	45,91	46,51	44,50	50,46	58,79	5,89
Małopolskie	51,50	48,72	47,65	47,30	51,86	55,19	3,69
Mazowieckie	48,20	50,64	42,81	42,50	42,67	46,40	-1,80
Opolskie	50,10	48,08	36,56	33,80	42,38	54,10	4,00
Podkarpackie	56,60	49,25	50,92	46,90	52,00	51,87	-4,73
Podlaskie	54,70	50,36	48,04	45,80	47,61	57,41	2,71
Pomorskie	47,50	46,65	51,98	49,40	48,86	59,87	12,37
Śląskie	53,50	52,16	45,72	45,20	48,54	55,79	2,29
Świętokrzyskie	39,20	43,76	42,12	39,50	43,84	52,64	13,44
Warmińsko-mazurskie	48,80	51,73	43,65	40,90	45,56	57,35	8,55
Wielkopolskie	57,10	58,09	56,41	49,00	55,40	60,06	2,96
Zachodniopomorskie	35,00	39,80	37,91	35,60	43,38	57,61	22,61
POLSKA	50,10	49,60	45,60	42,60	47,30	57,10	7,00

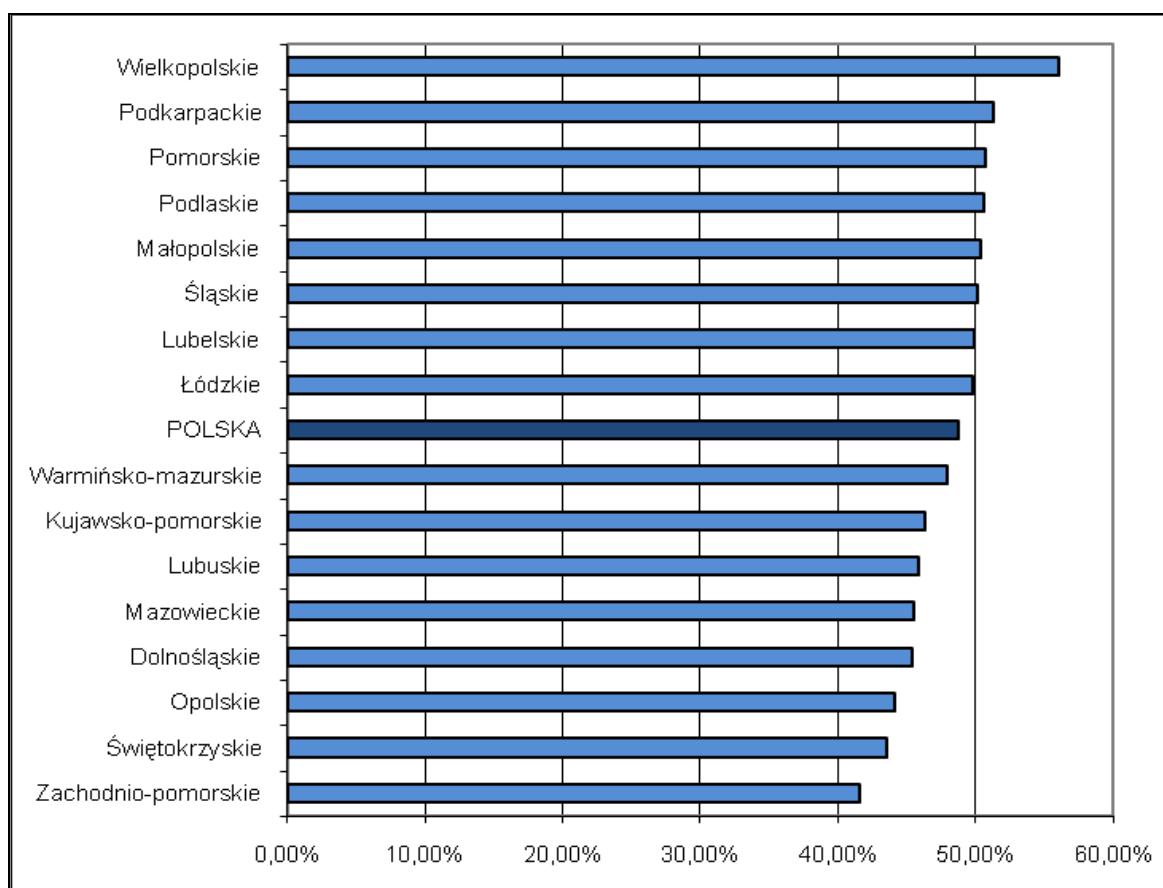
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.



Rysunek 33. Dynamika efektywności zatrudnieniowej aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Istotnym problemem strukturalnym, przed którym stoi Polska, jest głębokie zróżnicowanie regionalne poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, które ma również swoje odzwierciedlenie w efektywności podejmowanych działań aktywizacyjnych na rynku pracy. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w poszczególnych województwach²²⁵ wskazują, że polskie regiony charakteryzuje niejedolity stopień rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, a skala tego zróżnicowania jest relatywnie duża. Różnica wskaźników ponownego zatrudnienia w każdym z badanych okresów sięgała średnio 15 punktów procentowych (rysunek 34).



Rysunek 34. Efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2006

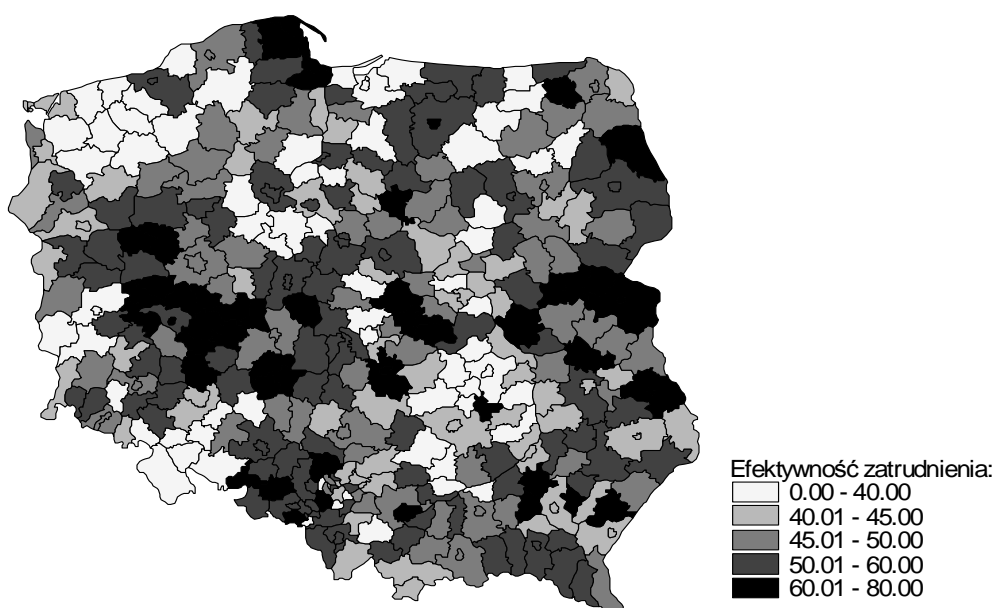
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MpiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Największe szanse na zatrudnienie miały osoby aktywizowane w województwie wielkopolskim (średnio 55%), podkarpackim (średnio 51%), małopolskim, podlaskim i

²²⁵ W dalszej części pracy pojęcie regionu utożsamiane będzie z województwami według podziału administracyjnego kraju ze względu na tak przyjętą metodologię opracowań statystycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

śląskim (ponad 50%). W województwach tych niemal co druga osoba uczestnicząca w programie mogła liczyć na dalsze zatrudnienie. Najniższe wskaźniki ponownego zatrudnienia odnotowano w województwach opolskim i świętokrzyskim (średnio 42%), zachodniopomorskim (średnio 41%). Warto podkreślić, że w badanym okresie utrzymywały się niskie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej, co może świadczyć o utrwalaniu się różnic w rozwoju poszczególnych regionów.

Skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw pod względem skuteczności prowadzonej polityki aktywizacyjnej jest znacznie większa niż rozpiętość pomiędzy województwami i w niektórych z nich wynosi ponad 40 punktów procentowych (rysunek 35). Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w powiatach wskazuje nie tylko na jej historyczne czy geograficzne uwarunkowania, ale wiąże je również z czynnikami determinującymi strukturę gospodarczą rynków lokalnych.



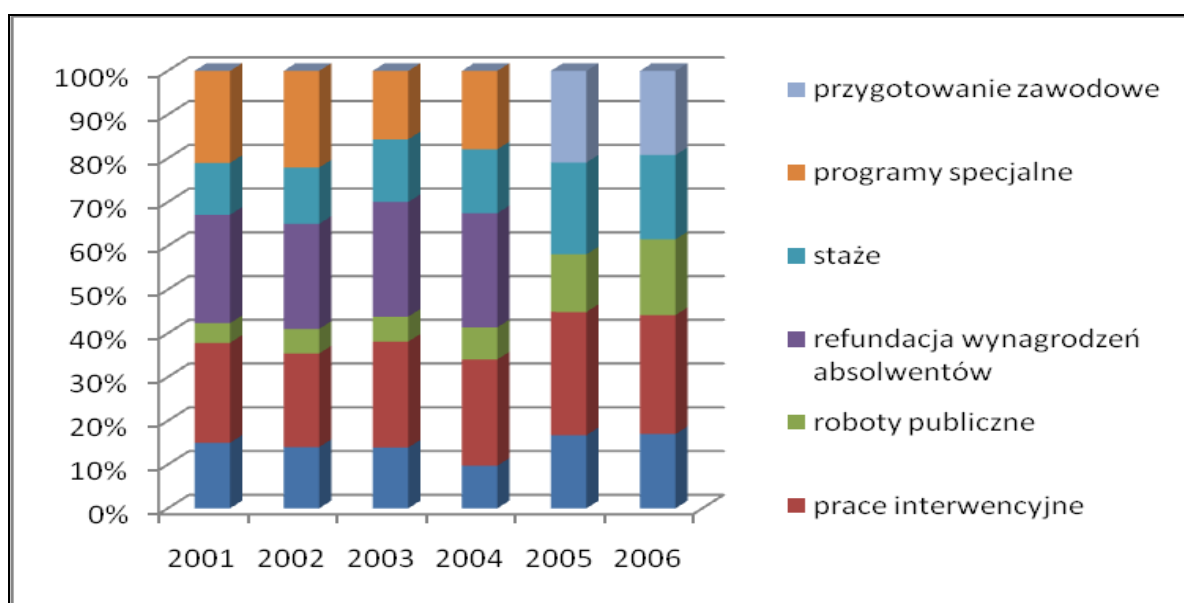
Rysunek 35. Zróżnicowanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej na powiatowych rynkach pracy w Polsce w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2006.

Tabela 17. Efektywność zatrudnieniowa poszczególnych programów aktywizacyjnych w Polsce w latach 2001-2006 w %

Program	2001	2002	2003	2004	2005	2006
szkolenia	44,5	44,6	40,2	26,8	36,8	45,1
prace interwencyjne	67,8	68	70	66,8	62	72,2
roboty publiczne	13,3	17,9	16,5	20,2	29	46
refundacja wynagrodzeń absolwentów	73,5	76,4	75,7	71,7	0	0
staże	35,2	41	41,5	40,2	46,2	51,1
programy specjalne	62,4	70,3	45,2	49,3	0	0
przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	0	0	0	0	46,1	51,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.



Rysunek 36. Struktura wskaźników ponownego zatrudnienia poszczególnych programów aktywizacyjnych w Polsce latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Analiza wskaźników efektywności poszczególnych form wskazuje, że największe szanse na zatrudnienie w badanym okresie dawały prace interwencyjne (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła 67%) oraz refundacja wynagrodzeń absolwentów realizowana do 2004 roku (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła 74%), będące głównie formami wspierania zatrudnienia w sektorze prywatnym (rysunek 36), choć wydatki na nie znacznie zmalały w porównaniu z 2001 r. (tabela 13). Najwyższe wskaźniki efektywności tych form odnotowano w województwach: wielkopolskim, lubelskim i małopolskim, najniższe w zachodniopomorskim (tabela 18).

Dużą i rosnącą popularnością cieszyły się też staże zawodowe. Pochłaniały one coraz większy odsetek wydatków na aktywne programy rynku pracy (tabela 13), a ich efektywność zatrudnieniowa kształtowała się średnio na poziomie 40%. Najwyższa była skuteczność staży w województwach wielkopolskim i śląskim, najniższa w świętokrzyskim i zachodniopomorskim (tabela 18). Wskaźniki skuteczności tej formy należy oceniać w kontekście funkcji, jaką pełni w zakresie aktywizacji zawodowej określonej grupy bezrobotnych tj. osób młodych, podejmujących często pierwszą pracę na rynku pracy i uczącej się konkretnych umiejętności zawodowych.

Efektywność zatrudnieniowa szkoleń zawodowych kształtowała się średnio na poziomie 40%. Szkolenia miały największą skuteczność w województwie lubuskim i opolskim, najniższą w lubelskim i świętokrzyskim (tabela 18). Powodem obniżenia efektywności tej formy w 2005 r. może być brak tematycznego ukierunkowania szkolenia na lokalny rynek pracy. Poza tym należy mieć na uwadze, iż osoby biorące udział w szkoleniach mogą cechować się wyższym poziomem kapitału ludzkiego, dlatego w celu oceny efektywności szkoleń należałoby porównać szanse zatrudnienia uczestników szkoleń z grupą kontrolną o zbliżonych charakterystykach, co jest jednak ograniczone przez brak potrzebnych danych. Począwszy od 2004 r., nowością w ofercie szkoleń jest przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które, jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, może okazać się instrumentem skutecznym szczególnie w odniesieniu do osób słabo wykształconych. Poza tym szkolenia ściśle związane z pracodawcami na lokalnym rynku pracy, a przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jest formą takiego szkolenia, charakteryzującą się największą skutecznością i najmniejszym współczynnikiem zastępowania.

Analiza wskaźników efektywności programów specjalnych wskazuje, że ukierunkowanie programów pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych daje dobre rezultaty zatrudnieniowe, kształtujące się na poziomie 60%. Istotne znaczenie odgrywa tu doradztwo zawodowe, które już na poziomie indywidualnych planów działania (IPD) weryfikuje grupy celowe bezrobotnych zgodnie z zapotrzebowaniem złożonym przez pracodawców. Największą skuteczność tych programów odnotowano w województwie małopolskim i lubelskim, najniższą w lubuskim i zachodniopomorskim (tabela 18).

Formą aktywnej polityki rynku pracy budzącą najwięcej kontrowersji jest organizacja robót publicznych. Mając na uwadze wyniki dowodzące jej nieefektywności zatrudnieniowej do 2005 roku (średnio 20%), zaskakujący jest wysoki udział wydatków na te formy przeciwdziałania bezrobociu w łącznych wydatkach na aktywne programy rynku pracy (tabela 13). Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że roboty publiczne często są

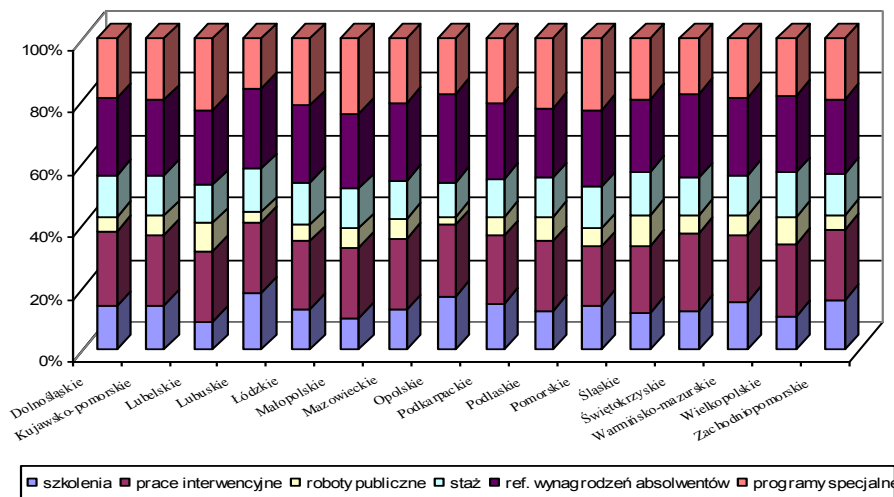
kierowane do osób długotrwale bezrobotnych, niewykształconych, dla których inne formy wsparcia okazują się nieskuteczne. Dochód uzyskiwany dzięki udziałowi w robotach publicznych stanowi dla nich ważne źródło utrzymania, pozwalające jednocześnie przywrócić prawo do zasiłku. Taka konstrukcja robót publicznych sprawia, że są one w rzeczywistości formą pomocy społecznej, przy czym szczególnie niekorzystne jest rotowanie bezrobotnych pomiędzy udziałem w robotach publicznych i pobieraniem zasiłku, wywołujące ich stygmatyzację na rynku pracy. Jest to jednocześnie przyczyna, dla której roboty publiczne nie generują większych efektów zatrudnieniowych²²⁶. Efektywność tych form była najwyższa w województwie wielkopolskim, lubelskim, śląskim, najniższa w opolskim i lubuskim (tabela 18).

Tabela 18. Efektywność zatrudnieniowa wybranych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006 w %

województwa	szkolenia	prace interwencyjne	roboty publiczne	staże	refundacja wynagrodzeń absolwentów	programy specjalne
Dolnośląskie	37,38	67,16	16,26	40,24	69,85	54,98
Kujawsko-pomorskie	41,10	63,31	20,71	41,00	68,85	56,98
Lubelskie	30,29	76,55	30,01	41,96	82,68	79,93
Lubuskie	51,62	65,90	10,89	41,04	76,13	46,93
Łódzkie	40,17	66,10	19,86	41,53	75,85	66,00
Małopolskie	34,02	72,93	24,67	42,80	77,20	78,05
Mazowieckie	37,47	65,49	18,11	35,69	72,53	59,13
Opolskie	48,80	67,07	9,71	35,31	86,30	54,57
Podkarpackie	43,83	66,45	21,46	37,63	73,60	62,05
Podlaskie	38,17	65,90	23,20	39,72	67,93	67,08
Pomorskie	45,45	59,11	22,56	42,35	80,88	74,13
Śląskie	38,25	70,57	33,22	48,08	75,95	64,25
Świętokrzyskie	33,06	63,70	19,33	33,06	71,98	48,03
Warmińsko-mazurskie	42,84	59,57	19,20	37,00	71,95	53,60
Wielkopolskie	37,57	78,23	32,19	50,99	84,03	63,53
Zachodniopomorskie	38,61	57,26	13,46	34,31	57,80	47,28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

²²⁶ J. Wróbel, Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy..., op. cit., s. 124.



Rysunek 37. Kształtowanie się efektywność poszczególnych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

4.2.2. Efektywność ekonomiczna

Istotne z punktu widzenia efektywności realizowanych programów rynku pracy, poza odsetkiem osób, które uzyskały zatrudnienie, są koszty ponownego zatrudnienia i koszty uczestnictwa w programie, przy czym koszt uczestnictwa w programie pozostaje na poziomie znacznie niższym niż koszt ponownego zatrudnienia (tabela 20). Związane jest to z faktem, że przy takiej samej kwocie środków, która służy jako podstawa do wyliczania obu wskaźników, w przypadku kosztów ponownego zatrudnienia brane są pod uwagę tylko osoby, które uzyskały zatrudnienie w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w programie, natomiast w przypadku kosztu uczestnictwa liczone są wszystkie osoby, które uczestniczyły w programie.

W celu pełnej i obiektywnej oceny skuteczności realizowanych programów aktywnych, konieczna jest nie tyle analiza kosztów uczestnictwa, ile kosztów ponownego zatrudnienia dla danego programu, które ustala się w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w programie uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie²²⁷.

²²⁷ W niektórych przypadkach (województwach i powiatach) koszt ponownego zatrudnienia oraz koszty uczestnictwa w programie mogą nie w pełni odzwierciedlać rzeczywisty stan, z powodu np. regulowania zobowiązań roku bieżącego w roku następnym lub istotnych rozbieżności między poniesionymi wydatkami, a liczbą osób, które zakończyły w badanym okresie udział w danej formie aktywizacji.

$$Ee = \frac{W}{Z}, \text{ gdzie:}$$

Ee – efektywność ekonomiczna APRP,

W – łączna kwota wydatków poniesionych na dany program aktywny,

Z – liczba uczestników APRP, którzy znaleźli pracę w okresie do 3 miesięcy po programie.

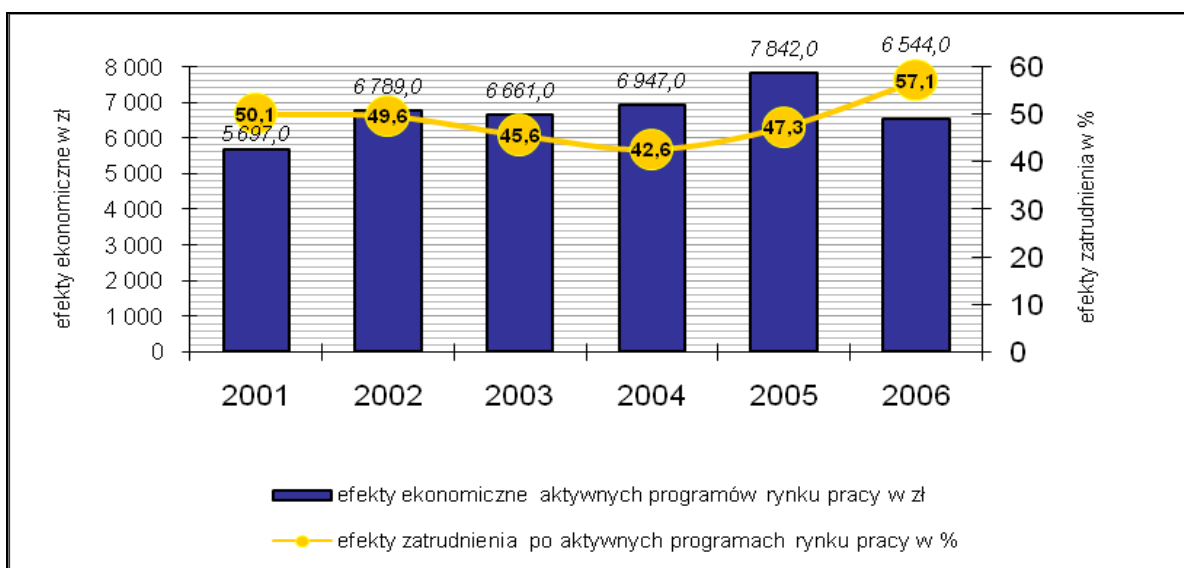
Skuteczność ekonomiczna programu jest najbardziej użytecznym wskaźnikiem przedstawianym w zrelatywizowanej formie jako współczynnik średnich wydatków potrzebnych na uzyskanie przez uczestnika programu miejsca pracy lub uniknięcia bezrobocia. Wskaźnik ten zapewnia porównanie rezultatów różnych programów i pozwala na podjęcie decyzji o najbardziej efektywnej alokacji środków²²⁸.

Analiza kosztów ponownego zatrudnienia wskazuje, że koszt aktywizacji osób bezrobotnych jest coraz wyższy, co może sugerować, że skuteczność zatrudnienia następuje kosztem zwiększonych wydatków na poszczególne formy. Sytuacja ta w rezultacie może wskazywać, że ogólne rezultaty aktywnych programów są relatywnie niskie (rysunek 38).

Skuteczność ekonomiczna programów aktywizujących, czyli tzw. koszt ponownego zatrudnienia, jest zależna w dużym stopniu od rezultatów zatrudnieniowych. Przy niskich efektach zatrudnieniowych należałoby się spodziewać wysokich kosztów ponownego zatrudnienia i taką zależność rzeczywiście daje się zaobserwować. Niskiej skuteczności zatrudnieniowej towarzyszyły wysokie koszty ponownego zatrudnienia. Podobnie wysoki wskaźnik zatrudnienia po programie aktywnym zmniejsza koszty ponownego zatrudnienia. Tendencję taką daje się zaobserwować szczególnie w 2006 roku, w którym wzrostowi skuteczności zatrudnieniowej towarzyszy niższy niż w 2005 roku koszt ponownego zatrudnienia. Do obniżenia kosztów ponownego zatrudnienia przyczyniła się z pewnością realizacja projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie efekty programów były już określone na poziomie projektów. To z kolei obligowało urzędy pracy do odpowiedniego profilowania programu aktywizującego, którego koszty jednostkowe niekoniecznie muszą być wysokie by program odniósł sukces. Odpowiedni dobór adresatów programu może więc obniżyć koszty ponownego zatrudnienia, wpływając tym samym na poprawę wskaźników finansowych i zatrudnieniowych programu²²⁹.

²²⁸ M. Bednarski, Badanie efektywności narzędzi aktywnego oddziaływania na rynek pracy, w: Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce, red. M. Bednarski, Warszawa 1996, s.13.

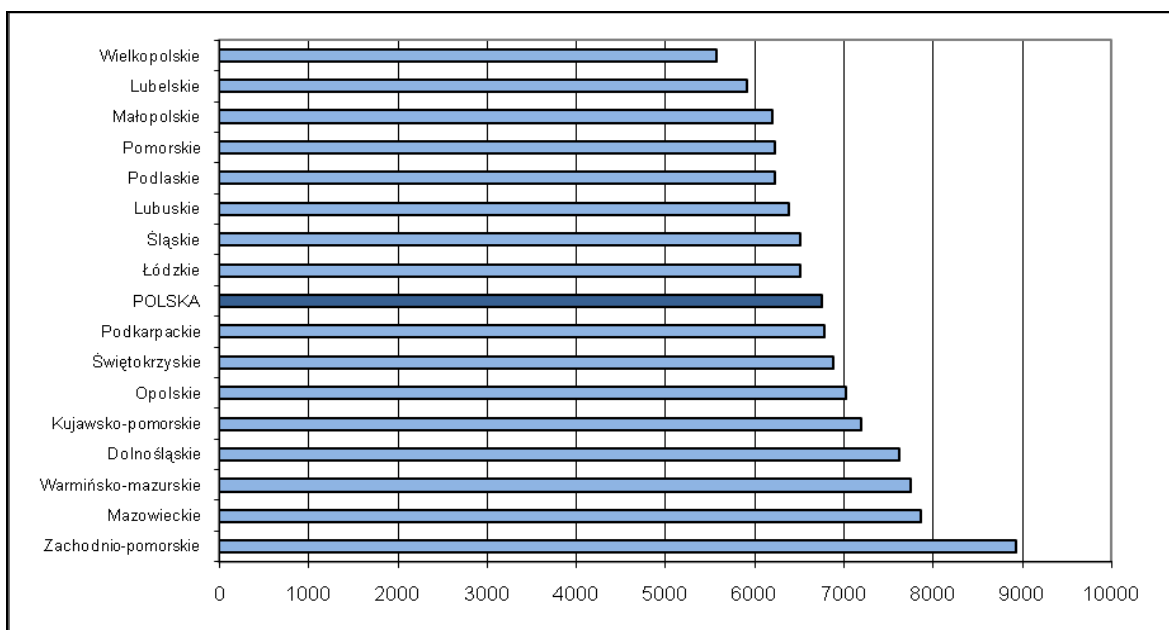
²²⁹ J. Wróbel, Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy..., op. cit., s. 124.



Rysunek 38. Koszty ponownego zatrudnienia, a skuteczność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2006.

Najwyższe wskaźniki nieefektywności ekonomicznej zanotowano w województwach zachodniopomorskim, podkarpackim, świętokrzyskim, dolnośląskim i mazowieckim. Kształtowały się one przeciętnie na poziomie powyżej 7 000 zł, podczas gdy analogiczna średnia dla kraju wynosiła w badanym okresie średnio 6 700 zł (rysunek 39).



Rysunek 39. Efektywność ekonomiczna aktywnych programów zatrudnienia w województwach Polski w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

W 2006 roku w porównaniu z rokiem 2001 największy wzrost kosztów ponownego zatrudnienia odnotowano w województwach lubelskim (2 240 zł), podkarpackim (2 217zł) i mazowieckim (2079zł), natomiast koszty te spadły w województwach zachodniopomorskim (o 3 159 zł), opolskim (o 2 838,00 zł), warmińsko-mazurskim (o 1198,00 zł) i lubuskim (o 1 415,00 zł).

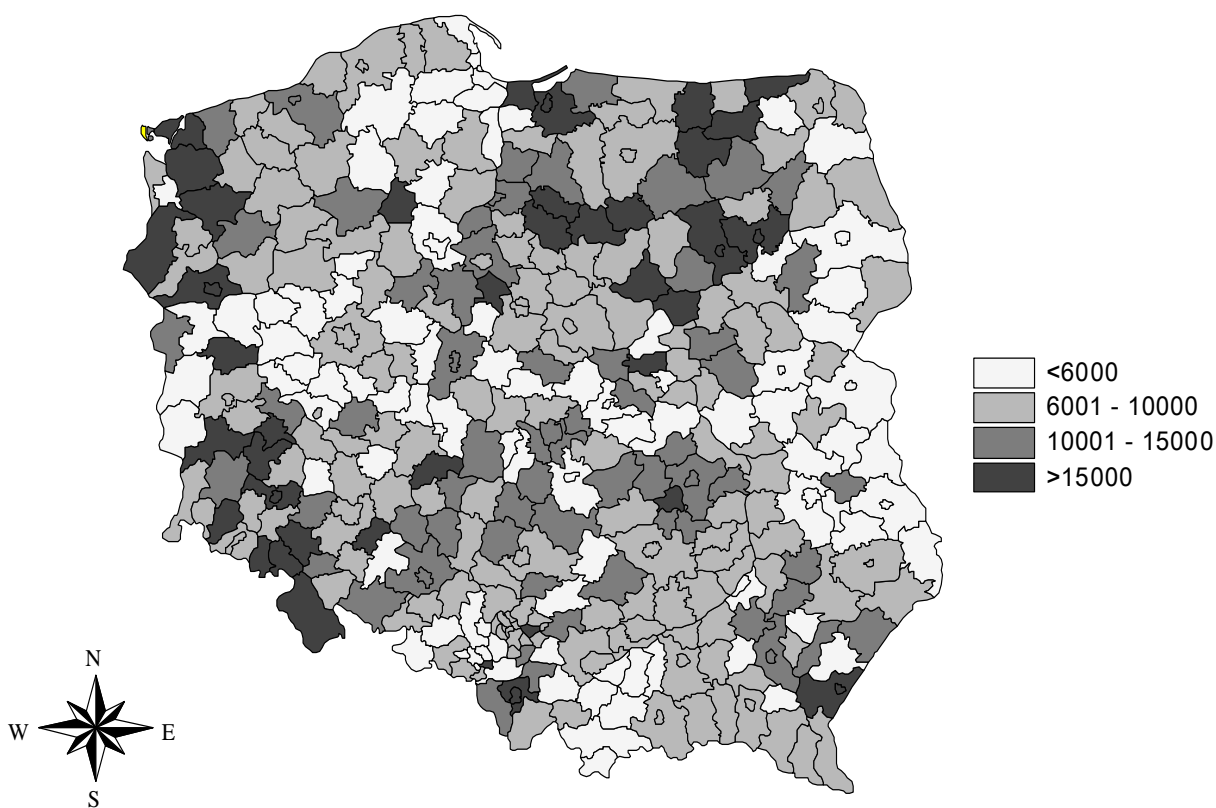
Tabela 19. Efektywność ekonomiczna aktywnych programów zatrudnienia w województwach Polski w latach 2001-2006 w złotych

Województwa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	przyrost /spadek w 2006 r. w porównaniu z 2001 r.
Dolnośląskie	5 529	8 861	7 587	7 781	8 758	7 205	1 676
Kujawsko-pomorskie	5 437	9 282	6 984	8 095	7 316	6 076	639
Lubelskie	4 703	3 818	5 858	5 746	8 455	6 943	2 240
Lubuskie	6 238	6 246	6 859	6 357	7 790	4 823	-1 415
Łódzkie	5 178	6 864	6 192	6 713	7 607	6 545	1 367
Małopolskie	5 007	5 613	6 747	6 725	6 497	6 580	1 573
Mazowieckie	6 192	7 635	8 084	7 573	9 442	8 271	2 079
Opolskie	7 058	6 725	6 372	8 965	8 805	4 220	-2 838
Podkarpackie	5 304	7 263	5 899	7 100	7 656	7 521	2 217
Podlaskie	5 391	5 676	6 047	6 235	7 871	6 188	797
Pomorskie	5 681	5 908	5 930	6 014	7 699	6 166	485
Śląskie	5 563	6 634	5 647	7 144	7 542	6 520	957
Świętokrzyskie	6 290	6 269	7 548	5 770	8 310	7 132	842
Warmińsko-mazurskie	7 230	10 535	7 309	6 995	8 391	6 032	-1 198
Wielkopolskie	4 500	5 020	5 760	6 037	6 350	5 789	1 289
Zachodniopomorskie	10 350	9 977	8 790	8 836	8 439	7 191	-3 159
POLSKA	5 697	6 789	6 661	6 947	7 842	6 511	814

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Również na poziomie powiatów wyraźnie widać, że w większości z nich wysokim wskaźnikom ponownego zatrudnienia towarzyszą niskie koszty (np. powiaty województwa wielkopolskiego). Podobnie dla niskiej skuteczności zatrudnieniowej koszty uczestnictwa w programie są wysokie (np. powiaty województwa zachodniopomorskiego, dolnośląskiego).

Przy czym rozpiętości są znacznie większe niż na poziomie województw i w badanym okresie w niektórych z nich wynosiły średnio ponad 30 000,00 złoty (np. powiat działdowski, giżycki). Tak wysoki koszt aktywizacji może wskazywać na to, że skuteczność zatrudnienia następuje kosztem zwiększonych wydatków na poszczególne programy aktywne. Sytuacja taka ma miejsce na przykład w niektórych powiatach województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie efektywność ponownego zatrudnienia jest niemal na poziomie średniej krajowej, a koszty ponoszone na realizację programów aktywnych niewspółmiernie wysokie (rysunek 40). W konsekwencji ogólne rezultaty programów aktywnych stają się relatywnie niskie.



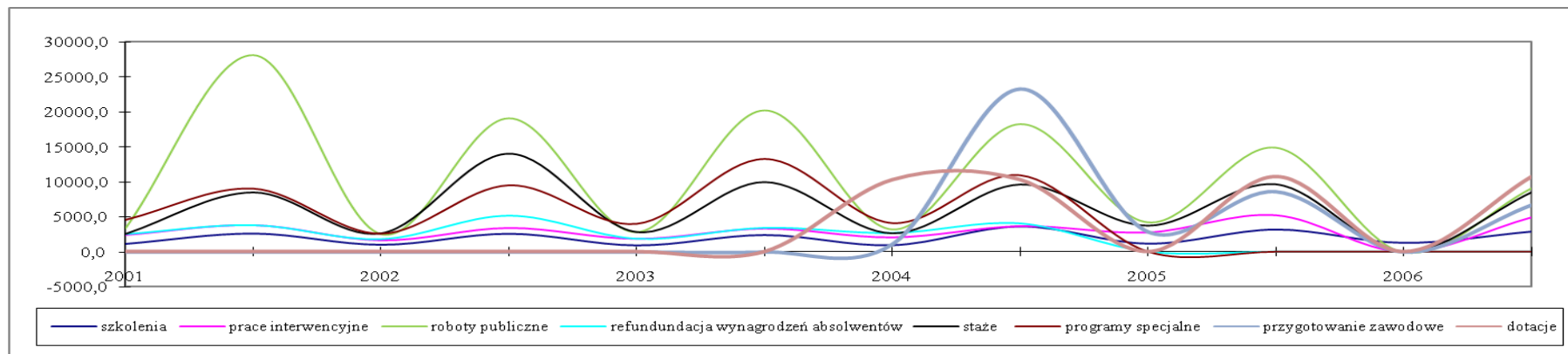
Rysunek 40. Zróznicowanie wskaźników efektywności ekonomicznej na powiatowych rynkach pracy w Polsce w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 i MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2006.

Tabela 20. Efektywność ekonomiczna programów realizowanych w ramach aktywnych form w Polsce w latach 2001-2006

program	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	koszt uczestnictwa w programie	koszt ponownego zatrudnienia	koszt uczestnictwa w programie	koszt ponownego zatrudnienia	koszt uczestnictwa w programie	koszt ponownego zatrudnienia	koszt uczestnictwa w programie	koszt ponownego zatrudnienia	koszt uczestnictwa w programie	koszt ponownego zatrudnienia	koszt uczestnictwa w programie	koszt ponownego zatrudnienia
szkolenia	1 116,0	2 628,0	987,5	2 596,6	899,4	2 410,9	926,4	3 654,8	1 156,8	3 210,7	1 270,7	2 910,8
prace interwencyjne	2 371,0	3 769,0	1 603,0	3 363,0	1 819,2	3 280,8	2 018,2	3 625,0	2 736,0	5 179,1	3 186,3	4 869,1
roboty publiczne	3 403,0	28 070,0	2 571,3	19 070,3	2 871,8	20 196,9	3 244,8	18 246,6	4 254,4	14 897,8	4 455,3	9 102,8
ref. wynagrodzeń absolwentów	2 496,0	3 773,0	1 785,9	5 123,9	1 841,4	3 392,6	2 660,5	4 025,4	-	-	-	-
staże	2 503,0	8 449,0	2 599,4	13 977,2	2 782,8	9 921,6	2 604,8	9 582,1	3 691,5	9 606,2	3 973,3	8 457,8
programy specjalne	4 551,0	9 026,0	2 571,9	9 509,8	3 982,3	13 276,6	4 091,0	10 942,7	-	-	-	-
przygotowanie zawodowe	-	-	-	-	-	-	1 107,1	23 341,7	2 891,3	8 636,6	3 483,4	6 720,3
dotacje	-	-	-	-	-	-	10 300,0	10 300,00	10 748,6	10 748,6	10 734,0	10 734,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.



Rysunek 41. Kształtowanie się efektywności ekonomicznej programów realizowanych w ramach aktywnych form w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

Względną efektywność subsydiowania zatrudnienia prac interwencyjnych oraz refundacji wynagrodzeń absolwentów w odniesieniu do innych prowadzonych działań ukierunkowanych na aktywne wspieranie zatrudnienia, potwierdza koszt jednego utworzonego miejsca pracy, który wynosił dla prac interwencyjnych średnio 4 014 zł, natomiast dla refundacji wynagrodzeń absolwentów średnio 4 078 zł. Jest on co prawda wyższy niż w przypadku szkoleń, ale znacznie niższy niż dla robót publicznych, dla których wskaźniki efektywności ekonomicznej kształtowały się średnio w badanym okresie na poziomie 18 264 zł. Relatywnie bardzo wysoki koszt utworzenia jednego miejsca pracy po robotach publicznych będący rezultatem niskiej efektywności zatrudnieniowej potwierdza zależność między wysokością ponoszonych nakładów finansowych a skutecznością ponownego zatrudnienia (tabela 20, rysunek 41). Należy jednocześnie zauważyć, że koszt ponownego zatrudnienia w ramach tej formy w 2006 roku w porównaniu z rokiem 2001 zmniejszył się o 18 967 zł i był to najwyższy spadek w stosunku do pozostałych programów aktywnych. Najniższe wskaźniki efektywności ekonomicznej zarówno prac interwencyjnych jak i refundacji wynagrodzeń absolwentów odnotowano w województwach wielkopolskim, lubelskim i małopolskim, najwyższe w zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (tabela 21).

Efektywny koszt utworzenia jednego miejsca pracy po stażach zawodowych wynosił średnio 9 999 zł, co sprawiało, że ten sposób aktywizacji był jednym z droższych. Koszty zatrudnienia po programie okazały się najniższe w województwach lubelskim, wielkopolskim, małopolskim, najwyższe w zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (tabela 21).

Koszt przypadający na jedną osobę, która znalazła zatrudnienie po odbyciu szkolenia wynosił średnio 2 901 zł i był najniższy w porównaniu z pozostałymi programami aktywizującymi (tabela 21). Najwyższą efektywność ekonomiczną tej formy odnotowano w województwach łódzkim i warmińsko-mazurskim, co przy stosunkowo niskich wydatkach na tą formę aktywizacji w tych województwach, w porównaniu z pozostałymi, wskazuje na ukierunkowania szkolenia na lokalny rynek pracy przy jednoczesnym odpowiednim doborze grupy celowej do programu. Tak zorganizowane szkolenie obniża koszty ponownego zatrudnienia i daje dobre efekty zatrudnieniowe.

Koszty ponownego zatrudnienia po programach specjalnych, wynoszące w badanym okresie średnio 12 000,00 zł, powodują, że ich efektywność zatrudnieniowa kształtująca się na poziomie 60% jest relatywnie niska. Warto podkreślić, że programy specjalne, tworzone z myślą o konkretnej grupie bezrobotnych, mają do spełnienia szczególnie ważną rolę. Nie

chodzi tu bowiem tylko o zmniejszenie bezrobocia, lecz także o społeczno-psychologiczne wsparcie tej grupy osób. Znaczenie i skuteczność tego typu programów nie może w związku z tym podlegać tylko tradycyjnym ocenom i powinny one być realizowane mimo niewielkich korzyści ekonomicznych²³⁰. Najbardziej kosztowne zatrudnienie po tym programie było w województwach lubuskim i zachodniopomorskim (tabela 21).

Do jednej z droższych form aktywizacji zawodowej należy również zaliczyć dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Koszt ponownego zatrudnienia dla tej formy wynosił średnio 10 594,00 zł, przy czym nie należy zapominać, że wydatkowanie tych środków skutkuje samozatrudnieniem na co najmniej 12 miesięcy. W każdym innym przypadku dotacja podlega zwrotowi.

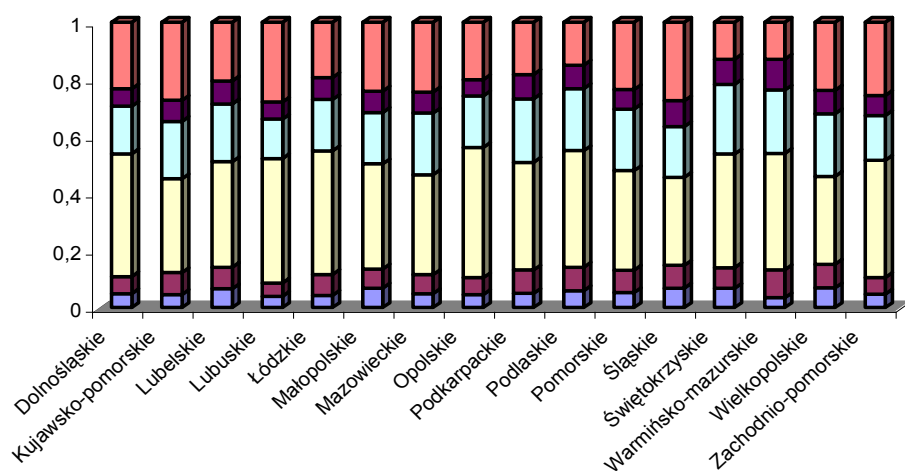
Tabela 21. Efektywność ekonomiczna wybranych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006 w złotych

województwa	szkolenia	prace interwencyjne	roboty publiczne	staże	refundacja wynagrodzeń absolwentów	programy specjalne
Dolnośląskie	3372	4137	29763	11552	4241	16117
Kujawsko-pomorskie	2545	4377	18571	11321	4197	15441
Lubelskie	2786	3189	15664	8555	3423	8703
Lubuskie	2529	2941	27772	8785	3814	17764
Łódzkie	2215	3796	22520	9344	4000	10056
Małopolskie	3255	3241	17694	8627	3580	11608
Mazowieckie	3247	4398	23273	14345	4949	16205
Opolskie	3041	3908	30388	12092	3762	13388
Podkarpackie	2444	4051	18691	11049	4180	9067
Podlaskie	2808	3934	19567	10421	3913	7187
Pomorskie	2585	3888	17299	10726	3355	11695
Śląskie	3441	4075	15649	9083	4572	13965
Świętokrzyskie	2995	3271	17814	10952	3935	5786
Warmińsko-mazurskie	2369	6776	28173	15291	7494	8901
Wielkopolskie	2696	3244	12110	8598	3244	9349
Zachodnio-pomorskie	4023	5052	35525	13608	6023	22180

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

²³⁰ J. Bernais, Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu, „Rynek Pracy” 1996, nr 4, s. 15.

Analiza kosztów ponownego zatrudnienia w poszczególnych województwach Polski potwierdza również fakt, że efektywność ekonomiczna programów aktywizacyjnych, czyli tzw. koszt ponownego zatrudnienia, jest zależna w dużym stopniu od efektywności zatrudnieniowej. W województwach tych niskiej efektywności zatrudnieniowej towarzyszyły wysokie koszty ponownego zatrudnienia (województwo zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie). Podobnie wysoka efektywność zatrudnieniowa zmniejsza koszty ponownego zatrudnienia (województwo wielkopolskie).



■ szkolenia ■ interwencyjne ■ publiczne ■ staż ■ ref. wynagrodzeń absolwentów ■ programy specjalne

Rysunek 42. Efektywność ekonomiczna wybranych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań statystycznych MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce z lat 2001-2006.

4.3. Przyczyny regionalnego zróżnicowania efektywności aktywnych programów rynku pracy

Niejednolity poziom rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy w skali województw, odróżniające regiony północne i zachodnie od reszty kraju pod względem struktury demograficznej i struktury użytkowania ziemi mają związek ze skutecznością prowadzonej polityki aktywizacyjnej. Istniejące obecnie w Polsce różnice poszczególnych regionów pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego, struktury sektorowej oraz podstawowych wskaźników rynku pracy, swoimi korzeniami sięgają XIX wieku i podziału

terytorium Polski pomiędzy trzech zaborców²³¹. Kontrasty te umocnione zostały przyłączeniem zachodnich terenów po II wojnie światowej oraz polityką prowadzoną w okresie gospodarki centralnie planowanej, wspierającą między innymi przemysł w istniejących, rozwiniętych okręgach oraz uspołecznione rolnictwo w północnych i północno-wschodnich rejonach kraju. Transformacja gospodarcza i przeobrażenia, jakie miały miejsce w Polsce w ostatnich kilkunastu latach, tylko w umiarkowanym stopniu zmieniły specyfikę rozwoju regionalnego kraju²³².

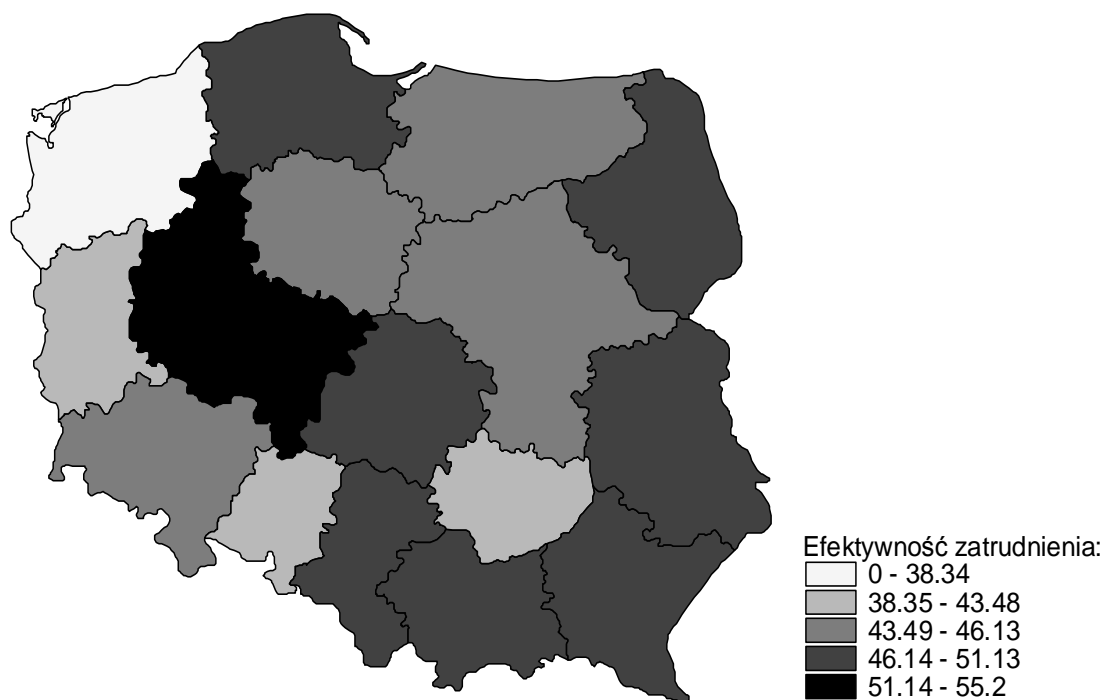
Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w układzie przestrzennym jest nie tylko odzwierciedleniem sytuacji gospodarczej w regionie, ale również wskazuje na jej historyczne uwarunkowania. Najniższe wskaźniki efektywności zatrudnieniowej występują w województwach Polski północno-zachodniej, gdzie do przełomu lat 1989-1990 przeważało rolnictwo państwowe. Tereny te były po wojnie zasiedlone przez repatriantów z ziem wschodnich. Wiąże się z tym słaba integracja społeczna, młodsza struktura demograficzna i większe niż w innych regionach kraju znaczenie rolnictwa skolektywizowanego, które w procesie transformacji było głównym źródłem powstawania długoterminowego bezrobocia. W takich regionach stworzenie miejsc pracy w bardziej wydajnych sektorach gospodarki niż rolnictwo jest podstawowym wyzwaniem polityki gospodarczej. Dokonywane tam przekształcenia własnościowe spowodowały, że efekt wzrostu gospodarczego jest znacznie mniej widoczny, a prowadzona polityka rynku pracy mało skuteczna, ponieważ brak rozwiniętych pozarolniczych działów gospodarki, niska chłonność rynków wewnętrznych sprawiają, że kreacja miejsc pracy w tych regionach jest bardzo trudna, a atrakcyjność inwestycyjna niska.

Podobna sytuacja ma miejsce w starych regionach przemysłowych, opierających swoje słabo zdywersyfikowane gospodarki na upadających gałęziach przemysłu, a co za tym idzie na wąskokwalifikowanej kadrze pracowników (np. województwo świętokrzyskie). W regionach tych likwidacja zakładów pracy o dużym znaczeniu dla rynku pracy, głównie w przemyśle ciężkim, miała wpływ na zmianę zamożności tych regionów i grup zawodowych²³³. Skutki ich upadku, czy niedokończonej prywatyzacji, w powiązaniu z wolnym tempem powstawania sektora prywatnego, implikują niskie tempo wzrostu nowych miejsc pracy, a w rezultacie niski poziom efektywności prowadzonej tam polityki aktywnej.

²³¹ K. Herbst, Czy ekonomia społeczna wspomogłe rozwój lokalny? *Ekonomia Społeczna Teksty* 2006, s. 7.

²³² M. Kozak, *Polskie regiony wobec akcesji*, Centrum Edukacji Natolin, Warszawa 2003, s. 3-4.

²³³ K. Herbst, *Czy ekonomia społeczna wspomogłe rozwój lokalny?...*, op. cit., s. 8.



Rysunek 43. Przestrzenne zróżnicowanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej w Polsce w latach 2001-2006

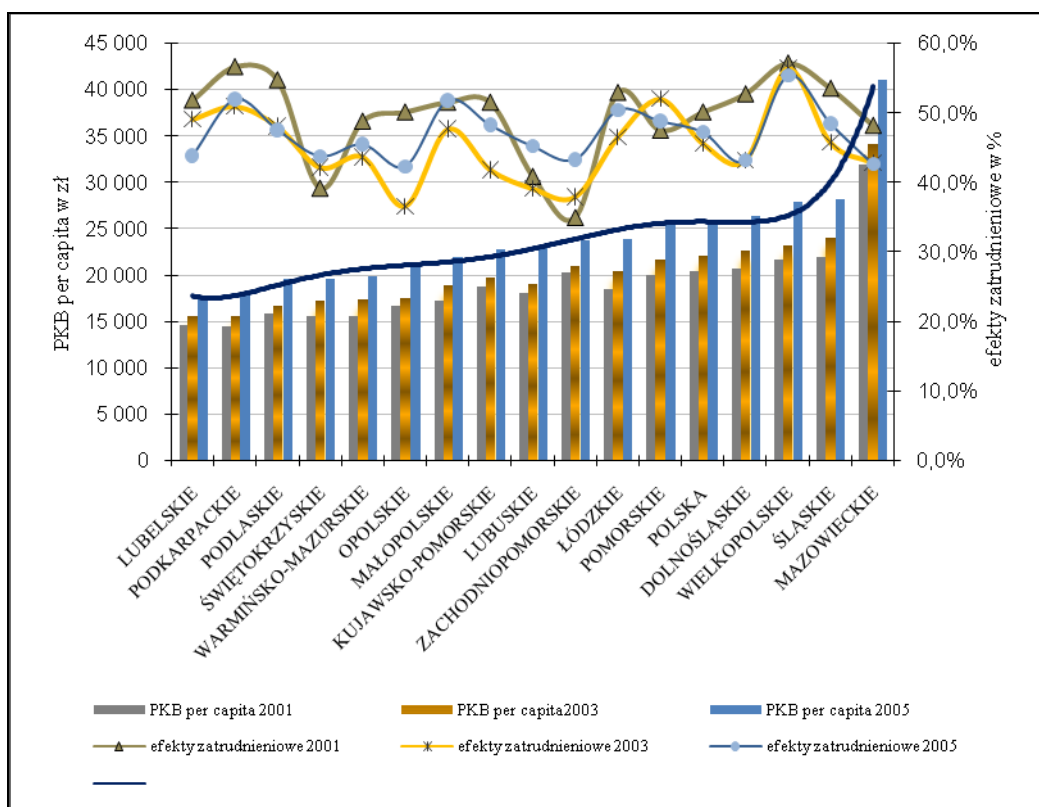
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań IPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2006.

Regionem o głęboko zakorzenionej tradycji wielosektorowej, dobrze rozwiniętej gospodarce, o wysokich umiejętnościach dobrej organizacji pracy oraz wysokim poziomie kwalifikacji pracowników jest Wielkopolska. Korzystne położenie geograficzne oraz dobrze rozbudowana sieć miejska i infrastruktura sprawia, że jest regionem wiodącym w rozwoju polskiej gospodarki. Dużą rolę w pobudzaniu rozwoju w tym regionie odgrywa Poznań, który jest silnie powiązany gospodarczo nie tylko z własnym regionem, ale również otwarty na współpracę gospodarczą i handlową z całą Polską i innymi krajami, a to z kolei przedkłada się na skuteczność prowadzonej polityki rynku pracy (rysunek 43)²³⁴.

Podstawową miarą poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju lub regionu jest wielkość wytwarzanego w nim produktu przypadającego na jednego mieszkańca. Miara ta skorelowana jest między innymi ze wzrostem wydatków na aktywne programy rynku pracy w Polsce. Na tej podstawie można byłoby dojść do wniosku, że istnieje również dodatnia zależność między PKB per capita, a skutecznością programów aktywnych. Jednak analiza

²³⁴ A. Radziwiłł, Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999, s.29.

zróznicowania efektów zatrudnieniowych na poziomie województw wskazuje, że województwa o wysokim wskaźniku PKB per capita przy wysokich nakładach finansowych na politykę aktywną, charakteryzują się stosunkowo niską skutecznością zatrudnieniową po programach aktywnych (np. województwo mazowieckie, dolnośląskie) i odwrotnie, województwa o niskim poziomie PKB na mieszkańca osiągają dobre rezultaty zatrudnieniowe (np. województwo podkarpackie). Stąd nie tyle poziom rozwoju gospodarczego, co struktura gospodarki danego województwa oraz jego położenie determinuje poziom wskaźników ponownego zatrudnienia po programie aktywnym²³⁵ (rysunek 44).



Rysunek 44. Efekty zatrudnieniowe, a poziom PKB per capita w poszczególnych województwach Polski w latach 2001, 2003, 2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań IPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005 oraz Roczników Statystycznych GUS z odpowiednich lat.

Powyższe uwarunkowania stanowiły postawę różnej efektywności dostosowywania się regionów do zmieniających się zasad funkcjonowania gospodarki. W rezultacie dysproporcje pomiędzy regionami pogłębiają się. Dlatego istnieje potrzeba niwelowania różnic w rozwoju regionów słabo rozwiniętych celem nie tylko poprawy wskaźników efektywności, ale przede wszystkim celem poprawy sytuacji gospodarczej, która umożliwi

²³⁵ A. Ziomek, Produkt krajowy a bezrobocie, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2006, s. 227.

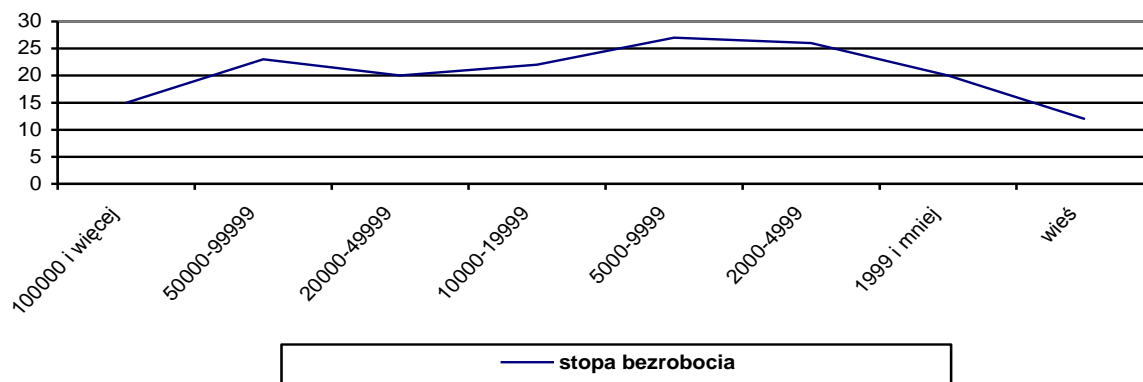
tworzenie efektywnego środowiska do rozwoju lokalnych przedsiębiorstw oraz poprawi ich konkurencyjność.

Skuteczność aktywnych programów rynku pracy w ujęciu agregatowym nie zawsze pokazuje wysokość prawdziwych kosztów społecznych i ekonomicznych zjawiska. Istnienie miejscowości i regionów, w których prowadzona polityka aktywna nie daje oczekiwanych rezultatów zatrudnieniowych, może w długim okresie prowadzić do załamania lokalnego życia gospodarczego. Ma to jeszcze większe znaczenie dla społeczeństwa, stanowi bowiem koszt ekonomicznie, społecznie i politycznie wyższy niż ułamek procenta, jaki ten region dodaje do ogólnej stopy bezrobocia w kraju.

O nierównościach regionalnych w zakresie efektywności aktywnych programów rynku pracy na poziomie powiatów przesądzają głównie efekty aglomeracyjne, które wyrażają się przede wszystkim w różnicach chłonności rynku. W powiatach związanych z dużymi aglomeracjami miejskimi, o bogatej i zróżnicowanej wewnętrznie strukturze gospodarczej, wysoki poziom zgłaszanego popytu sprawia, że nowe przedsięwzięcia koncentrują się właśnie w obrębie tych regionów. Najwyższe wskaźniki efektywności mają przeważnie miasta wojewódzkie, będące jednocześnie jednymi z miast metropolitalnych²³⁶ (tj. Gdańsk 65,3%, Kraków 60,4%, Białystok 56,1%, Bydgoszcz 55,9%) oraz powiaty skupione wokół dużych aglomeracji miejskich, zawierające jedno z większych miast o ludności powyżej 100 tys. mieszkańców. Dynamika rozwoju miast, zwłaszcza metropolitalnych, pobudza dynamikę rozwoju powiatów wokół nich zlokalizowanych, a w rezultacie dynamikę rozwoju całej gospodarki kraju. Regiony te charakteryzują się niższymi stopami bezrobocia, wysokim PKB przypadającym na jednego pracującego oraz relatywnie niskim udziałem pracujących w rolnictwie i przemyśle w ogóle zatrudnionych, a w efekcie wysokim udziałem sektora usług i względnie wysokim wskaźnikiem zatrudnienia (rysunek 45). Z kolei powiaty znajdujące się poza strefami metropolitalnymi, ulegają procesom „wypłukiwania” funkcji gospodarczych, które przenoszone są do centrów. Towarzyszy im przy tym transfer akumulowanych lokalnie oszczędności²³⁷.

²³⁶ M. Nowina, Metropolie bodźcem rozwoju kraju, „Nauka”, Biuletyn Ministra Edukacji i Nauki, 9 stycznia 2007, s. 6.

²³⁷ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 lutego 2006.



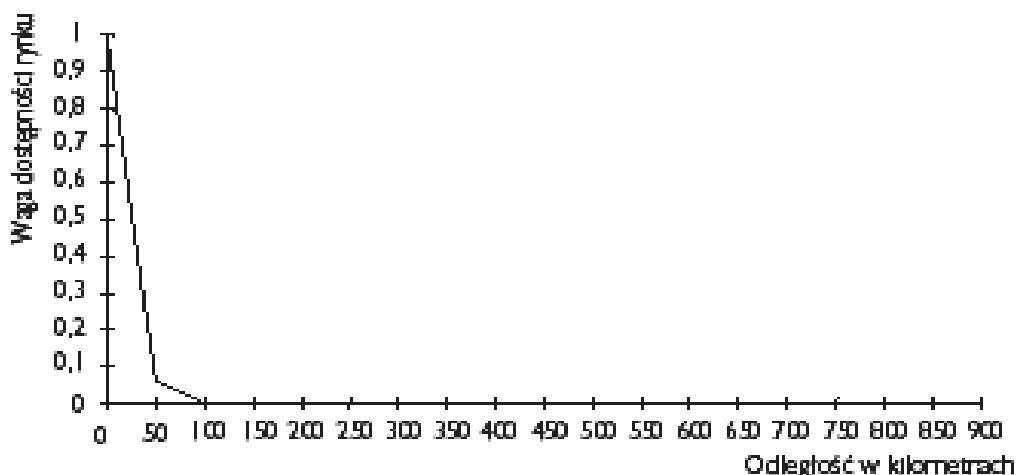
Rysunek 45. Stopa bezrobocia (w %) w zależności od wielkości miejscowości (w tysiącach mieszkańców)

Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2005, red. M. Bukowski, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, s. 204.

Regiony silne gospodarczo są bardziej atrakcyjne inwestycyjnie dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki dla rozwoju działalności są tam, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta. Dotyczy to zarówno wysokiego poziomu popytu w województwach, w których koncentruje się działalność gospodarcza, jak i wytwarzającej się korzystnej struktury zasobów podaży pracy takich regionów. W regionach wiodących łatwiejsze jest odnalezienie kooperantów, ponieważ powstaje tam sektor usług, który później pozwala innym przedsiębiorcom na bardziej efektywną działalność. Ograniczony popyt w regionach słabych gospodarczo i pozostających w sporej odległości od wiodących regionów nie pozwala na podjęcie działalności w skali gwarantującej dochodowość inwestycji²³⁸. Efekty aglomeracyjne mają także swój wymiar podażowy. W regionach, w których już prowadzona jest zdywersyfikowana działalność gospodarcza, łatwiej o wykwalifikowanych pracowników, nie tylko o lepszym poziomie wykształcenia, ale także lepiej wyszkolonych w trakcie wykonywania zawodu. Zwykle także to właśnie regiony silne gospodarczo mogą sobie pozwolić na inwestowanie w infrastrukturę transportu i łączności.

O niskiej atrakcyjności i znaczeniu regionów oddalonych od rozwiniętych gospodarczo aglomeracji miejskich świadczy również funkcja odległości (rysunek 45). Parametry tej funkcji wskazują, że siła oddziaływania odległych rynków spada wraz z odległością w bardzo szybkim tempie.

²³⁸ M. Matlegiewicz, Bezrobocie regionalne w Polsce w warunkach globalizacji gospodarki, w: Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów, red. D. Kopycińska, Szczecin 2005, s. 98-100.



Rysunek 46. Funkcja odległości ukazująca spadające znaczenie odległych rynków

Źródło: A. Radziwiłł, Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999, s.74.

Rysunek 46 wskazuje, że istotne znaczenie dla potencjału rynkowego województwa mają rynki położone w odległości nie większej niż 100 kilometrów od dużych aglomeracji miejskich. Analiza wskaźników efektywności instrumentów aktywnych rzeczywiście potwierdza to zjawisko. Efektywność programów jest znacznie mniejsza w powiatach oddalonych od dużych i dobrze rozwiniętych miast, w tym miast wojewódzkich.

Zależność ta jednak nie jest zasadą, ponieważ w niektórych regionach dobrze rozwiniętych gospodarczo, zlokalizowanych wokół dużych miast, efektywność zatrudnieniowa kształtuje się poniżej średniej kraju (np. powiat elbląski z miastem Elbląg średnio 28,95%, powiaty zlokalizowane wokół Warszawy średnio 35-38%, powiat łódzki średnio 32,13%, zielonogórski średnio 33,88%). Niska efektywność zatrudnieniowa może być uzasadniona w tych powiatach, gdzie nie ma efektywnego środowiska do tworzenia nowych miejsc pracy, działalność gospodarcza nie jest rozwinięta, a zatrudnianie osób po programie subsydiowanym stanowi istotny koszt prowadzonej działalności. Program wówczas, choć w krótkim okresie nieefektywny, w długim okresie może stymulować rozwój tego przedsiębiorstwa. Natomiast niskie wskaźniki efektywności w regionach rozwiniętych gospodarczo, w których podmioty mają możliwości finansowe w zakresie zatrudniania pracowników oraz funkcjonują w środowisku sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu przedsiębiorstwa, może prowadzić do wniosku, że środki publiczne nie są efektywnie wykorzystywane i należałoby oczekiwać wyższej skuteczności prowadzonej polityki aktywizacyjnej.

Przyczyn niskiej efektywności zatrudnieniowej można byłoby się też doszukiwać w rosnącej od 2001 roku liczbie uczestników aktywnych programów rynku pracy, która nie idzie w parze z powstawaniem nowych miejsc pracy (tabela 14). Z analizy danych statystycznych na poziomie województw wynika, że największy wzrost uczestników programów aktywnych miał miejsce w województwie pomorskim (53,51%), lubelskim (49,34%), podkarpackim (48,43%), natomiast efektywność zatrudnieniowa w tych województwach w badanym okresie była jedną z wyższych (tabela 16).

Obok zróżnicowania regionalnego niezwykle istotne jest także zróżnicowanie pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego między miastem a wsią. W powiatach z gminami wiejskimi efektywność zatrudnieniowa jest znacznie niższa niż w powiatach miejskich. Jednym z kluczowych czynników wpływających na zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy mieszkańców wsi i miast jest poziom wykształcenia, który w istotny sposób determinuje efektywność programów aktywnych. Dlatego zwiększenie szans na zatrudnienie osób tam zamieszkujących oraz zmniejszenie już istniejącego bezrobocia na wsi jest największym wyzwaniem stojącym przed polską gospodarką w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Działania zmierzające do poprawy sytuacji mieszkańców terenów wiejskich powinny koncentrować się w ich aktualnych miejscach zamieszkania niwelując jednocześnie skalę zróżnicowania regionalnego²³⁹.

Zatem lokalizacja powiatu w województwie w sposób istotny determinuje jego poziom rozwoju i strukturę gospodarki, co nie pozostaje bez znaczenia dla podejmowanych przez państwo działań aktywizacyjnych na rynku pracy. Dlatego finansowanie programów aktywnych w regionach, które nie są do tego gospodarczo przygotowane nigdy nie przyniesie oczekiwanych rezultatów zatrudnieniowych. Aby więc osiągnąć optymalny poziom efektywności trzeba najpierw przygotować region do efektywnej absorpcji środków publicznych, w tym również europejskich, co z pewnością może prowadzić do zmniejszenia skali zróżnicowań regionalnych w kraju²⁴⁰. Mechanizm rynkowy nie doprowadzi w Polsce samoistnie do złagodzenia różnic międzyregionalnych, dlatego konieczne jest podejmowanie inicjatyw przez podmioty publiczne i prywatne zmierzające do zwiększania konkurencyjności gospodarczej poszczególnych regionów i w rezultacie efektywnego wykorzystania środków publicznych.

²³⁹ Program Operacyjny Kapitał Ludzki Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007, s. 18-19.

²⁴⁰ W. Ziemianowicz, J. Szlachta, Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001, s. 11.

Większość wniosków została już przedstawiona przy analizowaniu poszczególnych instrumentów polityki rynku pracy. Tytułem podsumowania przytoczone zostaną najistotniejsze z nich.

1. Najbardziej skuteczne jest subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym (prace interwencyjne, refundacja wynagrodzeń absolwentów), który najlepiej funkcjonuje w powiatach skupionych wokół dużych aglomeracji miejskich. Wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej oraz stosunkowo niski koszt ponownego zatrudnienia świadczą o skuteczności realizowanych tam programów. Czynnikiem wpływającym na efektywność tych form mogą być kryteria doboru uczestników, które zasadniczo wpływają na obciążenia szacunków efektywności – mierzonych na poziomie mikro – w górę, gdyż pracodawcy już w momencie składania wniosku o subsydiowanie zatrudnienia często wskazują na osobę bezrobotną, która miałaby u nich pracę wykonywać, a którą zatrudniliby również bez wsparcia programu (ryzyko powstania jałowych wydatków).

2. Biorąc pod uwagę efektywność kosztową, najdroższa w badanym okresie okazała się aktywizacja poprzez roboty publiczne, realizowana w największym zakresie w regionach Polski północno-zachodniej i północno-wschodniej, gdzie przeważało rolnictwo państwowe oraz w starych regionach przemysłowych, opierających swoje gospodarki na upadających gałęziach przemysłu. Chociaż koszt ponownego zatrudnienia w 2006 roku był trzykrotnie niższy niż w roku 2001, to i tak należał do najwyższych w porównaniu z pozostałymi programami aktywnymi. Najlepsze wyniki w relacji między nakładami a efektami osiągnęły prace interwencyjne - przy prawie niezmiennym koszcie aktywizacji efektywność tego instrumentu została poprawiona o ponad 10 punktów procentowych. Do najdroższych w badanym okresie form aktywizacji należały również dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, przy czym w tym wypadku nie należy zapominać, że wydatkowanie tych środków skutkuje samo zatrudnieniem na co najmniej 12 miesięcy. W każdym innym przypadku dotacja podlega zwrotowi.

3. Badania wykazały również, że subsydiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym nie poprawia sytuacji bezrobotnych na wolnym rynku pracy i zazwyczaj nie zwiększa ich szansy na przyszłe zatrudnienie. Jedno z wyjaśnień negatywnych efektów subsydiowania zatrudnienia w sektorze publicznym opiera się na hipotezie, że to zjawisko determinuje rodzaj nabywanych doświadczeń. Zdobyte umiejętności mogą okazać się nieprzydatne w pracy w

sektorze prywatnym²⁴¹. Można także zauważyć pozytywne strony omawianych programów. Czasowe zatrudnienie w sektorze publicznym może posłużyć jako test rzeczywistej chęci do podjęcia zatrudnienia przez osoby uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych oraz pomóc osobom z największymi trudnościami w zdobyciu normalnego zatrudnienia, utrzymać kontakt z rynkiem pracy, szczególnie podczas recesji, kiedy popyt na pracę jest bardzo ograniczony. Niestety praca osób w ten sposób zatrudnionych charakteryzuje się małą produktywnością, dlatego powinno być to zatrudnienie krótkookresowe. Trzeba jednak zaznaczyć, że czasami wykorzystanie bezrobotnych jako pracowników o niższych wymaganiach płacowych prowadzi do pozytywnych efektów w sensie oszczędności w dostarczaniu usług społecznych, takich jak: edukacja, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo. Dlatego efektywność zatrudnienia w sektorze dostarczającym dóbr publicznych powinna być mierzona właśnie z uwzględnieniem wartości dóbr, jakie powstają podczas pracy oraz ich wpływem na funkcjonowanie lokalnego rynku pracy. Redukuje to koszty programu i jego całościowa efektywność rośnie.

4. Z badań wynika również, że miarą skuteczności programów jest jak najściślejsze powiązanie ich z potrzebami danego lokalnego rynku pracy. Świadczy o tym skuteczność programów specjalnych, tworzonych ze względu na potrzeby lokalnego rynku oraz efektywność szkoleń ukierunkowanych pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych i ściśle związanych z pracodawcami funkcjonującymi w danym regionie.

5. Niska skuteczność aktywnych programów rynku pracy w większości powiatów w Polsce, szczególnie w tych z relatywnie dużym udziałem gmin wiejskich, jest też związana z niskimi kwalifikacjami podaży pracy. Jednym z kluczowych czynników wpływających na różnicowanie sytuacji na rynku pracy mieszkańców wsi i miast w zakresie efektywności zatrudnieniowej jest poziom wykształcenia²⁴². Największe szanse na zatrudnienie mają bezrobotni posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe, aktywizowani w regionach skupionych wokół dużych aglomeracji miejskich. Są to regiony silne gospodarczo, charakteryzujące się względnie wysokimi wskaźnikami zatrudnienia, a tym samym bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki dla rozwoju działalności są tam, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta. W regionach, w których już prowadzona jest zdywersyfikowana działalność gospodarcza, łatwiej o wykwalifikowanych pracowników, nie tylko o lepszym poziomie wykształcenia, ale także lepiej wyszkolonych w trakcie

²⁴¹ M. Gerfin, M. Lechner, H. Steiger, Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, IZA Discussion Paper 2002, No. 22, s. 9.

²⁴² Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz. U. nr 166 poz.1748).

wykonywania zawodu, co zwiększa skuteczność prowadzonej polityki aktywizacyjnej. Stąd podstawowym kierunkiem działania powinno być dążenie do podnoszenia jakości zasobów ludzkich, przede wszystkim na terenach wiejskich, poprzez zwiększanie szans, głównie ludzi młodych, na zdobycie dobrego wykształcenia, adekwatnego do potrzeb rynku pracy.

6. Niska efektywność zatrudnieniowa jest też wynikiem podejścia bezrobotnych, dla których uczestnictwo w programach aktywizacyjnych staje się metodą na odnowienie uprawnień do zasiłku, co nierozzerwalnie wiąże się z pojawieniem się tak zwanego efektu karuzeli (systematyczny udział w programach aktywizacyjnych, odnowienie prawa do zasiłku na kolejny okres, tuż przed wygaśnięciem prawa do jego pobierania uczestnictwo w kolejnym programie, odnowienie uprawnień itd.). Przy tak zaprojektowanej polityce bezrobotny nie ma motywacji do poszukiwania ryzykownego zatrudnienia rynkowego, może bezpiecznie krążyć pomiędzy zasiłkiem, a programami. Taka postawa zdecydowanie obniża skuteczność programu ze względu na brak zainteresowania samego uczestnika. Dlatego zwiększenie efektywności aktywnych programów rynku pracy zależy też od odpowiednio sformułowanej polityki pasywnej. System zasiłków powinien być tak zaplanowany, żeby zachęcał do poszukiwania pracy.

7. Analiza wskaźników efektywności w poszczególnych województwach jest istotną informacją o sytuacji gospodarczej podmiotów funkcjonujących na lokalnych rynkach pracy. Niska skuteczność polityki aktywizacyjnej nie stanowi o tym, że w regionach tych nie ma zapotrzebowania na pracowników, bo takie zapotrzebowanie istnieje, jednak przedsiębiorcy nie mają możliwości finansowych żeby wywiązywać się z podpisanych umów ze względu na wysokie koszty zatrudnienia. Niejednokrotnie osoby wykonujące pracę na zasadach subsydiowanych, po programie nadal ją wykonują w sposób nieformalny, przyczyniając się jednocześnie do poszerzania tzw. szarej strefy, która oferuje stosunkowo dużą liczbę miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, z czym wiąże się zapewne niskie wynagrodzenie, a więc i niski koszt pracy. W związku z tym dla podniesienia skuteczności polityki aktywizacyjnej konieczne jest obniżenie kosztów zatrudnienia, co w długim okresie będzie stymulować rozwój przedsiębiorstw i zwiększy skuteczność prowadzonej aktywnej polityki rynku pracy.

8. Analiza efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej poszczególnych województw wskazuje, że polskie regiony charakteryzuje niejednorodny stopień rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, a skala tego zróżnicowania jest relatywnie duża. Różnica wskaźników ponownego zatrudnienia sięga średnio 15 punktów procentowych. Warto też podkreślić, że skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw

pod względem skuteczności prowadzonej polityki aktywizacyjnej jest znacznie większa, niż rozpiętość pomiędzy województwami. Najniższe wskaźniki efektywności zatrudnieniowej występują w województwach Polski północno-zachodniej, gdzie do przełomu lat 1989-1990 przeważało rolnictwo państwowe oraz w starych regionach przemysłowych, opierających swoje słabo zdywersyfikowane gospodarki na upadających gałęziach przemysłu. Dokonywane tam przekształcenia własnościowe spowodowały, że efekt wzrostu gospodarczego jest znacznie mniej widoczny. W rezultacie dysproporcje pomiędzy regionami pogłębiają się. Dlatego istnieje potrzeba niwelowania różnic w rozwoju regionów słabo rozwiniętych celem nie tylko poprawy wskaźników efektywności, ale przede wszystkim celem poprawy sytuacji gospodarczej, która umożliwi tworzenie efektywnego środowiska do rozwoju przedsiębiorstw oraz poprawi ich konkurencyjność.

9. Malejące wskaźniki efektywnego wykorzystania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w analizowanym okresie mogą również świadczyć o nieprzygotowaniu regionów do efektywnej absorpcji środków publicznych, w tym europejskich, co z pewnością może prowadzić do wzrostu skali różnicowań regionalnych w Polsce²⁴³.

Wiele analiz potwierdza, że nie można jednoznacznie ocenić skuteczności aktywnych programów rynku pracy i to zarówno w zakresie mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym²⁴⁴. Przedstawione przykłady prowadzą do ukształtowania bardzo niejednoznacznego obrazu aktywnej polityki rynku pracy, niewykazującej nadzwyczajnej skuteczności. Próby jej zwiększenia poprzez podniesienie restrykcyjności subsydiowanego zatrudnienia w postaci nałożenia kar pieniężnych na przedsiębiorców niewywiązujących się z podpisanymi umowami, mogą w rezultacie doprowadzić do mniejszego ich zainteresowania udziałem w programie i nie przyczynią się do zwiększenia skuteczności polityki aktywizacyjnej. Jeśli nawet taki obowiązek miał miejsce, to istnieje ryzyko, że zatrudnienie po programie subsydiowanym, nastąpiłoby kosztem osób wcześniej zatrudnionych (ryzyko wywołania efektu wypierania). Z drugiej strony, uwarunkowanie przyznanych środków w województwie osiągnięciem określonych wyników w zakresie efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej, może prowadzić Publiczne Służby Zatrudnienia do wybierania grupy bezrobotnych o najwyższych kwalifikacjach, które podjęłyby zatrudnienie nawet wówczas gdyby program nie działał (ryzyko powstania jałowych wydatków). Ten rodzaj podejścia

²⁴³ W. Ziemiałowicz, J. Szlachta, Bieda i bogactwo..., op. cit., s. 11.

²⁴⁴ O. Raaum, H. Trop, T. Hang, Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training, Department of Economics University of Oslo, 2002, s. 4-7.

mijałby się z celem prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy, której działania ukierunkowane są na pomoc najbardziej potrzebujących na rynku pracy.

Zaprzestanie działań nie jest jednak rozwiązaniem problemu. Konieczna jest deregulacja rynku pracy, która będzie sprzyjać tworzeniu środowiska do prowadzenia skutecznej polityki państwa w zakresie zwiększania zatrudnienia. Zmiany powinny dotyczyć:

- wzrostu kwalifikacji ludności oraz takiego ich kształtowania, aby łatwiej było przechodzić z zawodu do zawodu. W praktyce powinno to oznaczać upowszechnianie wyższych poziomów wykształcenia oraz zwiększenie udziału wiedzy ogólnej, uniwersalnej, dającej się wykorzystać przy zdobywaniu szczegółowych kwalifikacji potrzebnych do wykonywania różnych zawodów;
- obniżenia kosztów pracy, które powinno być osiągnęte przez:
 - zmniejszenie skali bezpośredniego opodatkowania płac, szczególnie przy zatrudnianiu osób nisko kwalifikowanych;
 - wprowadzenie elastycznych form pracy, zwiększających oferty zatrudnienia dla osób, które z różnych powodów nie są zainteresowane podjęciem pracy na standardowych warunkach, jednocześnie przyczyniając się do wzrostu podaży pracy osób dotąd nieaktywnych zawodowo oraz poszerzaniu popytu na pracę.
- wspierania działalności gospodarczej w regionach słabo rozwiniętych poprzez tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorstw oraz warunków do współpracy międzyregionalnej, przyczyniając się tym samym do niwelowania różnic w ich rozwoju gospodarczym i poprawie podstawowych wskaźników rynku pracy.

Rozdział 5. Możliwości zwiększania efektywności działań aktywizacyjnych na rynku pracy

5.1. Koszty pracy a efektywność zatrudnienia

Nieefektywność polityki aktywizacyjnej niejednokrotnie spowodowana jest niewywiązywaniem się pracodawców z podpisanych umów o subsydiowanie zatrudnienia w ramach aktywnych programów rynku pracy. Warunkiem koniecznym stanowiącym o pozytywnym rozpatrzeniu złożonego wniosku o dofinansowanie jest późniejsze zatrudnienie, którego poziom i okres jest określany przez powiatowe urzędy pracy. Wskaźnikowa analiza efektywności, zarówno w zakresie ponownego zatrudnienia jak i kosztów finansowych wskazuje, że nie zawsze można polegać na deklaracjach pracodawców. Nie można też jednoznacznie stwierdzić, że jest to działanie celowe, ponieważ pracodawcy często sami nie są w stanie przewidzieć swoich przyszłych działań ani określić sytuacji finansowej przedsiębiorstwa w okresie kilku przyszłych miesięcy (głównie MŚP). Nawet zagrożenie, że jeżeli przewidywania będą niezgodne z późniejszymi wynikami może zostać nałożona kara pieniężna, nie przyczyni się do trafności stawianych ocen²⁴⁵. Wręcz przeciwnie, tego typu działania mogą powodować brak zainteresowania pracodawców udziałem w programach aktywnych, co przy założeniu, że subsydia mają zasadnicze znaczenie dla samych bezrobotnych stanowiąc możliwość rozwoju nowych kwalifikacji zawodowych oraz formę utrzymania ich kontaktu z rynkiem pracy, mija się z celem polityki aktywnej.

Przyznanie subsydiów uwarunkowane jest też oświadczeniem pracodawcy, że miejsce pracy powstałe dzięki wsparciu jest nowe. Weryfikacja tego oświadczenia, związanego z obowiązkiem tworzenia nowych miejsc pracy przez pracodawców ubiegających się o subsydia jest bardzo trudna, ponieważ tworzone miejsce pracy w praktyce nie zawsze jest dodatkowym, nowym miejscem pracy, a osoba bezrobotna biorąca udział w programie jest zatrudniana kosztem osób wcześniej pracujących, które stają się bezrobotne (łączny efekt substytucji i jałowego biegu)²⁴⁶.

Sytuacja ta w rezultacie powoduje, że osoby wcześniej aktywizowane w ramach programów aktywnych często nadal świadczą pracę dla swoich pracodawców w sposób nieformalny. Za jedną z głównych przyczyn niskiego poziomu ponownego zatrudnienia

²⁴⁵ M. Breslow, Connecticut's Economic Development Programs: high cost and inadequate job expansion, A report of the Northeast Corporate Accountability Project, Commonwealth Institute, 2000, s. 2-3.

²⁴⁶ J. Wróbel, Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy..., op. cit., s. 124.

często uważane są wysokie koszty pracy (podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia społeczne)²⁴⁷. Opinię tę zdają się podzielać pracodawcy, a do pewnego stopnia także opinia publiczna. Stała się ona swego rodzaju aksjomatem polskiego rynku pracy. Badania sondażowe przeprowadzone przez Krajową Izbę Gospodarczą również potwierdzają tę zależność (tabela 22).

Tabela 22. Poziom negatywnego oddziaływania regulacji prawnych na prowadzenie działalności gospodarczej

Regulacja	Średnia ocena negatywnego wpływu w skali 1-5	Silny negatywny wpływ
Płaca minimalna	2,0	13,5%
Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem	1,9	9,4%
Ustawowe ograniczenia dotyczące czasu pracy	3,0	38,0%
Rozwiązania dotyczące elastycznych form pracy	2,3	18,7%
Rozwiązania dotyczące pracy tymczasowej	1,8	11,1%
Reguły zwalniania pracowników	3,3	49,4%
Obciążenia związane z ubezpieczeniem społecznym	4,4	83,9%

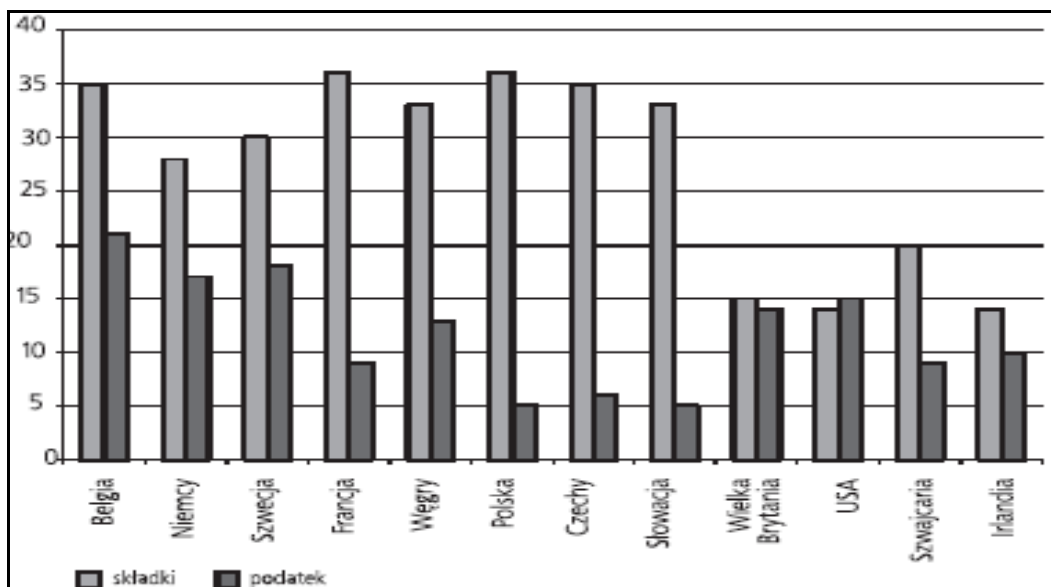
Źródło: Regulacje dotyczące zatrudnienia w ocenie przedsiębiorców, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2006.

Koszty związane z ubezpieczeniem społecznym, tj. obowiązkowe składki odprowadzane do ZUS, stanowią największe obciążenie dla pracodawców. Blisko 84% badanych ocenia, iż obciążenie to wywiera silny lub bardzo silny negatywny wpływ na kondycję ich firmy. Obciążenie związane z ubezpieczeniem społecznym zyskało najbardziej negatywną średnią ocenę oddziaływania na prowadzony biznes (4,4) w skali 1-5²⁴⁸.

Konstrukcja polskiego systemu podatkowego jest zbliżona do systemów podatkowych w krajach OECD. Jak wynika z rysunku 47 Polska plasuje się grupie krajów z wysokimi stosunkowo obciążeniami pozapłacowymi, stanowiącymi różnicę między kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawców, a wynagrodzeniem netto pracownika. W porównaniu z Wielką Brytanią, USA, Irlandią różnica jest zasadnicza. Im wyższy klin podatkowy, tym z jednej strony niższa legalna podaż pracy (z powodu niskiej płacy netto), a z drugiej niższy popyt na pracę (z powodu wysokich kosztów pracy).

²⁴⁷ M. Danecka, Funkcjonowanie polskich lokalnych rynków pracy w dobie przemian, w: Bezrobocie i instytucje rynku pracy, ISP PAN, Warszawa 2005, s. 114.

²⁴⁸ Regulacje dotyczące zatrudnienia w ocenie przedsiębiorców...op. cit., s. 5.



Rysunek 47. Obciążenia podatkowe i składkowe kosztów pracy w Polsce i w innych krajach

Źródło: S. Golinowska, J.Neneman, Reforma finansów publicznych. Podatki i wydatki publiczne, w: Jakie reformy są potrzebne Polsce, zeszyty BRE Bank – CASE nr 83/2006, s.20.

Wielkość klina podatkowego w Polsce jest bardzo dużym obciążeniem dla pracodawcy, szczególnie w przypadku chęci zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach. Będzie to miało coraz większe znaczenie, w kolejnych fazach wzrostu gospodarczego i potrzebie wzrostu zatrudnienia dla realizacji zadań biznesowych firm. Jeżeli bowiem będą one chciały utrzymywać swoje przewagi konkurencyjne, zarazem lepiej wynagradzać pracowników, szczególnie o wyspecjalizowanych i lepszych kwalifikacjach, to napotkają na problem kosztów zatrudnienia osób nisko płatnych. Przeniesie się ten problem albo na wzrost zatrudnienia w „szarej strefie”, albo na coraz bardziej niepewne i krótkotrwałe formy zatrudnienia pracowników rotacyjnych, potrzebnych doraźnie²⁴⁹.

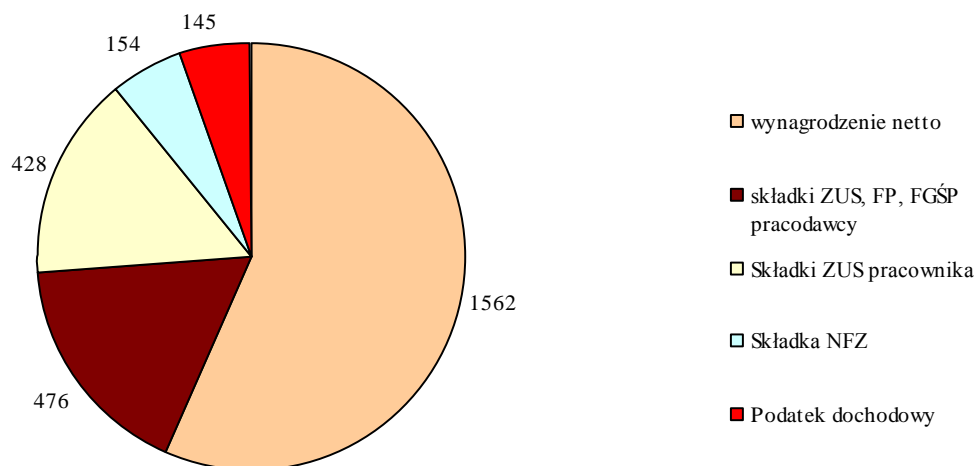
W Polsce klin podatkowy (nie uwzględniając podatków pośrednich) dla wynagrodzenia wynoszącego 2/3 przeciętnego wynagrodzenia wynosi 41,9% (rysunek 48). W ciągu ostatnich lat nie miały miejsca większe zmiany w rozmiarach bezpośredniego opodatkowania pracy w Polsce. W 1999 roku podczas reformy systemu emerytalnego modyfikacji uległa struktura kosztów płacowych i pozapłacowych, jednak nie wiązała się ona z żadnymi zmianami w całkowitym poziomie opodatkowania pracy. Najistotniejszą częścią obciążeń podatkowych i paropodatkowych, nakładanych na osoby pracujące na umowę o pracę, są składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę i pracownika, które łącznie stanowią blisko 1/3 kosztów pracy. Mają one charakter oszczędnościowo–

²⁴⁹ M. Boni, Elastyczność i sprawność rynku pracy w Polsce, w: Elastyczność i sprawność rynku pracy, red. E. Balcerowicz, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 87, Warszawa 2006, s. 12.

ubezpieczeniowy – składka na fundusz emerytalny ma zapewnić (aktuarialnie sprawiedliwą) emeryturę, składka rentowa zapewnia prawo do renty w razie niezdolności do pracy, składka na Fundusz Pracy zapewnia prawo do zasiłku dla bezrobotnych w razie bezrobocia, składka chorobowa gwarantuje wypłacanie wynagrodzenia w czasie choroby, składka wypadkowa stanowi ubezpieczenie od wypadków przy pracy, a składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stanowi zabezpieczenie przed utratą należnych wynagrodzeń w razie niewypłacalności pracodawcy. Podstawą ich naliczania jest wynagrodzenie brutto i są one opłacane częściowo przez pracownika (tzn. jest o niepomniejszane wynagrodzenie brutto), a częściowo przez pracodawcę (stanowią one tzw. pozapłacowy koszt pracy, czyli koszt ponoszony przez pracodawcę poza kosztem płacowym w postaci wynagrodzenia brutto). Wszystkie wymienione składki trafiają na wydzielone fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, poza składką na Fundusz Pracy oraz składką na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (którymi zarządza minister właściwy do spraw pracy). Wysokość składek nie jest uzależniona od indywidualnego ryzyka, a w wypadku niektórych składek nie ma związku między wysokością odprowadzanej składki a wypłatami w razie realizacji ryzyka (np. wysokość zasiłku dla bezrobotnych nie jest powiązana z wcześniejszym wynagrodzeniem i wpłaconymi składkami, w wypadku emerytur i rent związek ten występuje, ale jest w obecnym systemie niewielki). Co więcej, osoby obciążone wyższym ryzykiem bezrobocia czy niesprawności zwykle osiągają niższe dochody i dlatego ich kontrybucja do systemu jest niższa. System ubezpieczeń społecznych w Polsce jest więc w istocie systemem ubezpieczeniowo–redystrybucyjnym, przy czym największa skala redystrybucji występuje w ramach ubezpieczenia rentowego i składki na Fundusz Pracy. Znaczącym wyjątkiem jest tu składka emerytalna w nowym systemie, która – wraz z wprowadzeniem indywidualnych kont w ZUS i OFE – ma charakter oszczędności. Dla składek emerytalnej i rentowej obowiązuje górny limit podstawy wymiaru ich naliczania (równy w skali roku trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia).

Wynagrodzenie brutto, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracownika, stanowi podstawę do naliczenia składki na Narodowy Fundusz Zdrowia. Ponadto przy obliczaniu należnego podatku dochodowego uwzględnia się tzw. kwotę wolną, koszt uzyskania przychodu oraz ewentualnie ulgi podatkowe. Składka zdrowotna ma charakter odmienny od składek na ubezpieczenia społeczne – podstawową różnicą jest to, że

w Polsce do świadczeń zdrowotnych publicznej służby zdrowia uprawnieni są wszyscy obywatele (przynajmniej zgodnie z Konstytucją RP), niezależnie od opłacania składki²⁵⁰.



Wynagrodzenie brutto: 2290 PLN Koszty pracy: 2766 PLN

Rysunek 48. Struktura kosztów pracy dla przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2004 roku

Źródło: *Zatrudnienie w Polsce...*, op. cit. s. 161.

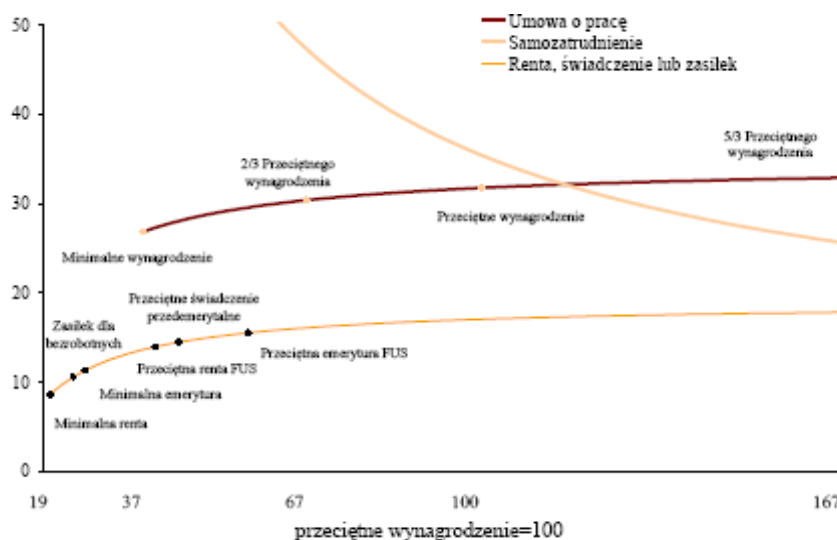
Składka zdrowotna nie może być zatem traktowana jak ubezpieczenie i *de facto* ma charakter czystego podatku. Również technicznie związana jest z podatkiem dochodowym – o ile składki na ubezpieczenia społeczne pracownika pomniejszają bazę do naliczenia podatku dochodowego, to składka na NFZ jest jego częścią (większa część opłacanej składki jest odliczana od podatku dochodowego). Oprócz wymienionych składek i podatku dochodowego, osoby kupujące towary i usługi opłacają podatki pośrednie – VAT i akcyzę. Efektywną stawkę podatkową podatków pośrednich dla 2004r. oszacowano na 15,1 procent – jest to ostatni podatek nakładany na dochód netto (a w zasadzie, w krótkim okresie, na część dochodu netto przeznaczaną na konsumpcję).

Klin podatkowy, wynikający z podatków nakładanych na dochody ze stosunku pracy z uwzględnieniem podatków pośrednich, jest znaczny dla wszystkich poziomów wynagrodzeń, również tych najniższych i waha się w granicach od 49 do 55 procent. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż udział podatków i paropodatków w koszcie pracy jest praktycznie stały niezależnie od dochodu, tzn. krańcowa stopa podatkowa jest w zasadzie identyczna dla wszystkich pracujących. Wprawdzie na początku skali podatkowej oraz pomiędzy dolnym progiem drugiej stawki podatkowej (wynoszącej 30%), a dwupółkrotnością średniego

²⁵⁰ *Zatrudnienie w Polsce...*, op. cit. s. 165.

wynagrodzenia występuje nieznaczna progresja (uzyskiwana w pierwszym wypadku dzięki funkcjonowaniu kwoty wolnej i kosztu uzyskania przychodu, w drugim za pomocą wyższej stawki podatku dochodowego), jednak obciążenia podatkowe i parapodatkowe pracy w Polsce mają razem charakter niemal liniowy. Należy tu podkreślić, że brak progresji odnosi się do łącznych kosztów pracy. Jeśli z analizy wyłączy się koszty pozapłacowe, to dla samego wynagrodzenia brutto powyżej dwuipółkrotności przeciętnego wynagrodzenia występuje progresja podatkowa. Jednak z punktu widzenia podaży pracy istotne są koszty pracy i wynagrodzenie netto, a nie wynagrodzenie brutto pracownika²⁵¹.

Wymienione obciążenia podatkowe i parapodatkowe kształtują się inaczej dla osób osiągających dochody ze stosunku pracy, inaczej dla przedsiębiorców, twórców czy otrzymujących różnego rodzaju świadczenia społeczne. Generalnie rzecz biorąc skala obciążeń jest największa właśnie dla dochodów z pracy (rysunek 49). Świadczenia społeczne (emerytury, renty, świadczenia przedemerytalne, zasiłek dla bezrobotnych) opodatkowane są jedynie podatkiem dochodowym, co sprawia, że relacje między dochodami z transferów netto i wynagrodzeniami netto są znacznie korzystniejsze (dla świadczeniobiorców) niż te same relacje między wartościami brutto.



Rysunek 49. Porównanie obciążeń podatkowych i parapodatkowych (w procentach) nakładanych na wynagrodzenia brutto (pracujący), przychód brutto (samozatrudnieni) i świadczenia brutto

Źródło: *Zatrudnienie w Polsce...* op. cit. s. 163.

²⁵¹ Wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Rekomendacje polskiego forum strategii lizbońskiej do narodowego planu reform 2005-2008, Warszawa-Gdańsk 2005, s.10.

Bezpośrednie opodatkowanie pracy w poważnej mierze wynika z pokrywania przez pracujących kosztów transferów społecznych. Koszty te bardzo trudno ograniczyć m.in. ze względu na procesy demograficzne wiążące się z długookresowymi zobowiązaniami. Stąd każda zmiana wynagrodzeń netto pociągać będzie za sobą wyższy koszt, który jest czynnikiem ograniczającym skłonność do zwiększania płac i wzrostu zatrudnienia²⁵².

Powyższe dane nie potwierdzają zasadniczego wpływu opodatkowania pracy na poziom zatrudnienia w Polsce. Wysokie podatki mogły natomiast w interakcji z innymi czynnikami o charakterze instytucjonalnym i strukturalnym przyczynić się do utrudnionej absorpcji szoków w Polsce. Wpływ opodatkowania dochodów z pracy na absorpcję szokowych spadków zatrudnienia dotyczył bowiem przede wszystkim osób o niższych kwalifikacjach lub z niewielkim doświadczeniem zawodowym. Konstatacja ta pokazuje jednoznacznie, że to właśnie zmniejszenie obciążeń podatkowych nakładanych na osoby najmniej zarabiające, skutkujące obniżeniem kosztów pracy, mogłoby doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę osób niskoproduktywnych oraz w sytuacji wzrostu wynagrodzeń netto doprowadzić do zwiększenia ich aktywności, obniżenia płacy progowej i w efekcie także przynieść wzrost podaży pracy oraz wskaźników efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w prowadzonej przez państwo aktywnej polityce rynku pracy.

Nakładanie identycznych obciążeń na osoby nisko i wysoko zarabiające wydaje się niekorzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia polityki rynku pracy, ponieważ o ile opodatkowanie może wywierać negatywny wpływ na zatrudnienie osób nisko produktywnych, to jego oddziaływanie na pozostałych uczestników rynku pracy jest bardzo ograniczone. Choć wyższe podatki w długim okresie nie wpływają istotnie na popyt na pracę i podaż pracy wykwalifikowanych pracowników, to obniżają konsumpcję prywatną tych osób. Jeśli jednocześnie finansują one głównie transfery społeczne, pobierane przez osoby nieaktywne to dobrobyt pierwszej z tych grup spada a drugiej rośnie. Opodatkowanie ma więc głównie znaczenie redystrybucyjne. Istnieją natomiast przesłanki świadczące o pewnym niekorzystnym oddziaływaniu podatków i paropodatków na perspektywy legalnego zatrudnienia osób najmniej produktywnych, także tych, które utraciły pracę w wyniku szokowych zmian na polskim rynku pracy. W przypadku tej grupy opodatkowanie z jednej strony ogranicza (w połączeniu z płacą minimalną) szanse na legalne zatrudnienie, z drugiej, poprzez preferencyjne opodatkowanie alternatywnych do pracy dochodów ze świadczeń podnosi płacę progową i ogranicza aktywność zawodową. Te niekorzystne efekty pogłębiane

²⁵² M. Boni, Strategia wzrostu zatrudnienia, w: Jakie reformy są potrzebne Polsce, zeszyty BRE Bank – CASE, nr 83/2006, s.14-16.

są przez praktyczny brak progresji podatkowej na początku skali dochodowej (tzn. wysokie obciążenia niskich dochodów). Jednocześnie jednak to inne instytucje i czynniki strukturalne mają daleko większy wpływ na podaż i popyt na pracę niż same podatki sensu stricto i dopiero interakcja tych czynników z opodatkowaniem pracy łącznie wywiera negatywny wpływ na zatrudnienie w Polsce. Tym samym zmiany tylko po stronie podatkowej powinny wspierać inne reformy na polskim rynku pracy, w tym zwłaszcza reformy ograniczające zakres subsydiów do czasu wolnego (transfery społeczne dla osób poniżej wieku emerytalnego), a nie być wobec nich pierwotne. Użycie wielu różnych instrumentów i narzędzi może poprawiać sytuację na rynku pracy. Elastyczność niewątpliwie jest jednym z tych czynników, chociaż nie wyłącznym.

5.1.1. Wpływ niestandardowych form zatrudnienia na koszty pracy i efektywność ponownego zatrudnienia po programach aktywnych

Polski rynek pracy przekształcający się dynamicznie pod wpływem procesów globalizacji i towarzyszących im głębokich przemian społecznych oraz ekspansywnego rozwoju technologii informacyjnych wymaga nowych, odpowiadających jego zmieniającym się uwarunkowaniom form pracy. Wysokie bezrobocie, segmentacja rynku i silne zróżnicowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz rosnące koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, przyczyniły się do wprowadzenia elastycznych rozwiązań organizacyjnych na rynku pracy. Elastyczność pracy może być traktowana jako jedna z metod ograniczania nierównowagi pojawiającej się na lokalnych rynkach pracy oraz sposobem na dostosowanie się pracodawców do wahań koniunkturalnych, które w znacznym stopniu wpływają na zmiany w poziomie i strukturze zatrudnienia²⁵³. Należy przy tym pamiętać, że potrzeba stosowania elastycznych form zatrudnienia jest determinowana z jednej strony ekonomicznie, ze względu na intensywność dokonujących się zmian w gospodarce, z drugiej strony – efekt przekonania społeczeństwa o konieczności wprowadzania zmian uwzględniających zróżnicowane potrzeby pracowników²⁵⁴.

Główną korzyścią wynikającą ze stosowania elastycznych form zatrudnienia i czasu pracy jest zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, którą firmy osiągają między innymi

²⁵³ Z. Wiśniewski, Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 41-44.

²⁵⁴ M. Gawrycka, Wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia i organizacji pracy w celu zwiększenia efektywności funkcjonowania rynku pracy w Polsce, w: Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce, Printgroup, Szczecin 2006, s. 242.

dzięki obniżce kosztów pracy, co w kontekście aktywnych programów rynku pracy może motywować pracodawców do dalszego zatrudnienia, zwiększając w ten sposób wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej. Zwiększenie elastyczności form zatrudnienia i czasu pracy przyczynia się również do zachowania istniejących miejsc pracy i tworzenia nowych oraz jest warunkiem poprawy jakości życia przez tworzenie warunków dla godzenia podstawowych funkcji życiowych i zawodowych²⁵⁵. Pojęcie elastyczności może odnosić się do wielu różnych wymiarów pracy: organizacji zadań, czasu i miejsca pracy, relacji pracowniczych (tabela 23).

Tabela 23. Formy elastyczności zatrudnienia

Zewnętrzna (elastyczne kontrakty)	Wewnętrzna (czasu pracy)	Funkcjonalna (organizacji pracy)	Wynagradzania (nietypowe formy)
<ul style="list-style-type: none"> - outsourcing - praca na czas określony - agencje pracy tymczasowej - dzielenie się pracownikami - samozatrudnienie 	<ul style="list-style-type: none"> - praca w niepełnym wymiarze - skompresowany tydzień pracy - zadaniowy czas pracy - przerywany czas pracy - praca w weekendy - praca o wydłużonym okresie rozliczeniowym - praca w nadgodzinach - elastyczne godziny pracy w ciągu dnia 	<ul style="list-style-type: none"> - wielozadaniowość - praca na zastępstwo - podział stanowisk pracy - praca na zmiany, na akord - telepraca 	<ul style="list-style-type: none"> - płaca powiązana z wynikami - niższe wynagrodzenie zasadnicze – w zamian wyższe bonusy za efekty - udział w zysku firmy - opcje na akcje

Zródło: Opracowanie własne.

Do podstawowych kategorii niestandardowych form zatrudnienia i organizacji pracy zmierzających do uelastycznienia rynku pracy zalicza się: zatrudnienie w częściowym wymiarze czasu pracy, kontraktowanie pracy, prace tymczasową (dorywczą), pracę na wezwanie, telepracę, samozatrudnienie.

Trudna sytuacja wielu przedsiębiorstw, wahania koniunkturalne zaobserwowane w gospodarce narodowej spowodowały, że zatrudnienie pracowników na podstawie umów o pracę jak również w pełnym wymiarze czasu pracy znacznie się obniżyło²⁵⁶. Stąd dla strategii zatrudnieniowej stosowanej obecnie przez pracodawców charakterystyczne jest zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, które stwarza szanse zwiększenia zatrudnienia produktywnego i ograniczania bezrobocia w ramach określonego funduszu pracy lub

²⁵⁵ I. Kotowska, Elastyczność i sprawność rynku pracy – możliwość łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce, w: Elastyczność i sprawność rynku pracy, red. E. Balcerowicz, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 87, Warszawa 2006, s. 27.

²⁵⁶ E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, Polityka państwa na rynku pracy Polsce w latach dziewięćdziesiątych, IPiSS, Warszawa 1998, s. 125.

zapotrzebowania na nią²⁵⁷. Jeżeli w gospodarce istnieje określony fundusz czasu pracy niezbędny do wykonania pewnych zadań przy danej wydajności, to czas ten może być podzielony na większą lub mniejszą liczbę zatrudnionych. Jeżeli występuje duże bezrobocie i nie można wszystkich chętnych zatrudniać na pełnych etatach, przynajmniej część można zatrudnić w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ten rodzaj niekonwencjonalnego zatrudnienia przybiera dwie formy:

- dzielenia istniejących miejsc pracy
- dzielenia czasu pracy.

Dzielenie istniejących miejsc pracy na większą liczbę zatrudnionych polega na takiej fakultatywnej organizacji stanowisk pracy, aby dwóch pracowników zajęło stanowisko, które dotychczas zajmował jeden. Następuje wtedy podział obowiązków, płacy i innych świadczeń przysługujących na tym stanowisku między dwóch pracowników. W sytuacji kiedy stanowisko pracy jest mało atrakcyjne (np. prace trzeba wykonywać w warunkach presji), jego podział może zwiększyć popyt na nie. Poza tym są grupy zatrudnionych, które z różnych przyczyn (wychowania dzieci, wieku, sytuacji rodzinnej, kontynuowania nauki) nie mogą podjąć zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin pracy.²⁵⁸

Dzielenie czasu pracy, w odróżnieniu od dzielenia stanowisk pracy, polega na skróceniu dziennej (tygodniowej lub rocznej) normy czasu pracy, ograniczeniu liczby godzin nadliczbowych itd. Ponieważ w długim okresie następuje skracanie czasu pracy ludzi i wydłużanie czasu pracy maszyn, stąd skrócenie czasu pracy ludzi nie zawsze prowadzi do wzrostu zatrudnienia. Zakłady pracy starają się rekompensować krótszy czas pracy wyższą wydajnością i lepszą organizacją pracy. Główną przeszkodą w szerszym zastosowaniu tej metody jako środka walki z bezrobociem są płace. Gdyby pracownicy wyrazili zgodę na krótszy czas pracy i niższe płace, zakres dzielenia czasu pracy mógłby być większy. Z nielicznymi wyjątkami pracownicy nie akceptują obniżenia płac nawet za cenę krótszego czasu pracy. Jednakże w okresie recesji gospodarczej ta postawa może się zmienić. Skrócenie czasu pracy i utrzymanie obecnego stanu zatrudnienia w warunkach spadku produkcji jest warunkiem uniknięcia redukcji pracowników²⁵⁹.

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy może mieć również istotne znaczenie w podnoszeniu efektywności aktywnych programów rynku pracy oraz

²⁵⁷ A. Kubiczek, Ekonomiczne i społeczne aspekty zmian na rynku pracy w dobie globalizacji, w: Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów, red. D. Kopycińska, Szczecin 2005, s. 93.

²⁵⁸ W. Jarmołowicz, B. Kalinowska-Nawrotek, Praca kobiet a elastyczne formy zatrudnienia, w: Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce, Printgroup, Szczecin 2006, s. 247.

²⁵⁹ M. Kabaj, Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu, Raport IPiSS nr 19, Warszawa 2000, s. 70.

zmniejszeniu kosztów zatrudnienia po programie aktywizacyjnym po stronie pracodawcy (tabela 24).

Tabela 24. Wpływ zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy na wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej oraz koszty pracy

wariant	aprp	liczba osób które zakończyły udział w programie	okres subsydiowania (m-c)	koszt programu w złotych*	liczba zatrudnionych po programie		efektywność zatrudnienia (5:2)	efektywność ekonomiczna (5:4)	okres zatrudnienia po programie (m-c)	koszt pracodawcy w złotych**
					pełen wymiar czasu pracy	niepełny wymiar czasu pracy				
	1	2	3	4	5		6	7	8	9
I	prace interwencyjne	4	6	12646,80	2		50%	6323,40	3	6600,00
II		4	6	12646,80		2	50%	6323,40	3	3300,00
III		4	6	12646,80		2	50%	6323,40	6	6600,00
IV		4	6	12646,80		4	100%	3161,70	3	6600,00
V		4	6	12646,80		4	100%	3161,70	6	12200,00

* tj. 526,95zł (50% najniższego wynagrodzenia w 2006 roku powiększone o składki na ubezpieczenie społeczne płatnika),

** tj. średnio 1100,00 zł (najniższego wynagrodzenia w 2006 roku powiększone o składki na ubezpieczenie społeczne płatnika),

Źródło: Opracowanie własne.

Zatrudnienie osób biorących udział w wybranym programie aktywizującym (np. prace interwencyjne) po okresie subsydiowania w niepełnym wymiarze czasu pracy może wpływać na obniżenie kosztów pracy po stronie pracodawcy (wariant I), co w sytuacji trudności ekonomicznych przedsiębiorstwa może motywować do zatrudnienia w tym samym okresie nie jednej, ale dwóch osób bezrobotnych, utrzymując wskaźniki zatrudnienia na tym samym poziomie co zatrudnienie pełnoetatowe tj. 50%.

Drugą korzyścią wynikającą z zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin pracy jest możliwość aktywizowania w dłuższym okresie osób pozostających dotychczas bez pracy tj. 6 miesięcy (wariant II) przy tych samych kosztach pracy, co w przypadku osób zatrudnionych na pełen etat. Choć koszty pracy dla pracodawcy są takie same to możliwość ich rozłożenia w czasie sprawia, że stają się relatywnie niższe.

Poza tym te same koszty pracy mogą również motywować do ponownego zatrudnienia czterech osób w niepełnym wymiarze pracy, których pracodawca nie byłby w stanie zatrudnić na pełen etat (wariant IV). Sytuacja ta powoduje, że zwiększa się ilość osób pozostających w

zatrudnieniu, przy jednoczesnym wzroście wskaźników efektywności zatrudnienia do 100% oraz obniżeniu kosztów ponownego zatrudnienia (efektywność ekonomiczna).

Zalety wynikające z zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, które obrazuje wariant V wynikają z aktywizacji większej ilości osób w długim okresie, który pozwala na rozłożenie kosztów zatrudnienia w czasie przy zachowaniu 100% efektywności oraz niskich kosztach ponownego zatrudnienia.

Tak więc każdy z czterech wariantów zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, w odniesieniu do zatrudnienia pełnoetatowego, jest korzystniejszy zarówno w aspekcie ekonomicznym (obniża bądź rozkłada koszty pracy w czasie) jak i społecznym (pozwala na dłuższy okres pozostawania bezrobotnych na rynku pracy, obniżając stopy bezrobocia). Wykorzystywanie tego typu zatrudnienia w odniesieniu do polityki aktywizującej wyraźnie może skutkować podniesieniem jej efektywności zarówno zatrudnieniowej jak i ekonomicznej.

Niestandardowe formy zatrudnienia stanowią szansę na podjęcie pracy szczególnie przez grupy defaworyzowane na rynku pracy takie jak kobiety, absolwenci czy osoby niepełnosprawne, które z różnych przyczyn nie mogą podjąć zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. W Polsce, w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej, zdecydowanie rzadziej wykorzystywana jest forma pracy w niepełnym wymiarze czasu. W Unii Europejskiej zaobserwowano zależność, że w krajach, w których występuje wyższy odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy, występuje jednocześnie wyższy współczynnik aktywności zawodowej kobiet. Może to oznaczać, że w Polsce wzrost liczby pracujących na część etatu po programach aktywnych będzie sprzyjał zatrudnieniu kobiet oraz innych osób postrzeganych jako osoby defaworyzowane na rynku pracy²⁶⁰.

Warunkiem rozwoju niestandardowych form zatrudnienia jest zasada dobrowolności przechodzenia na pełny wymiar czasu pracy lub odwrotnie - na niepełny, w sytuacji, gdy odpowiada to możliwości i potrzebom zarówno pracowników, jaki i pracodawców²⁶¹.

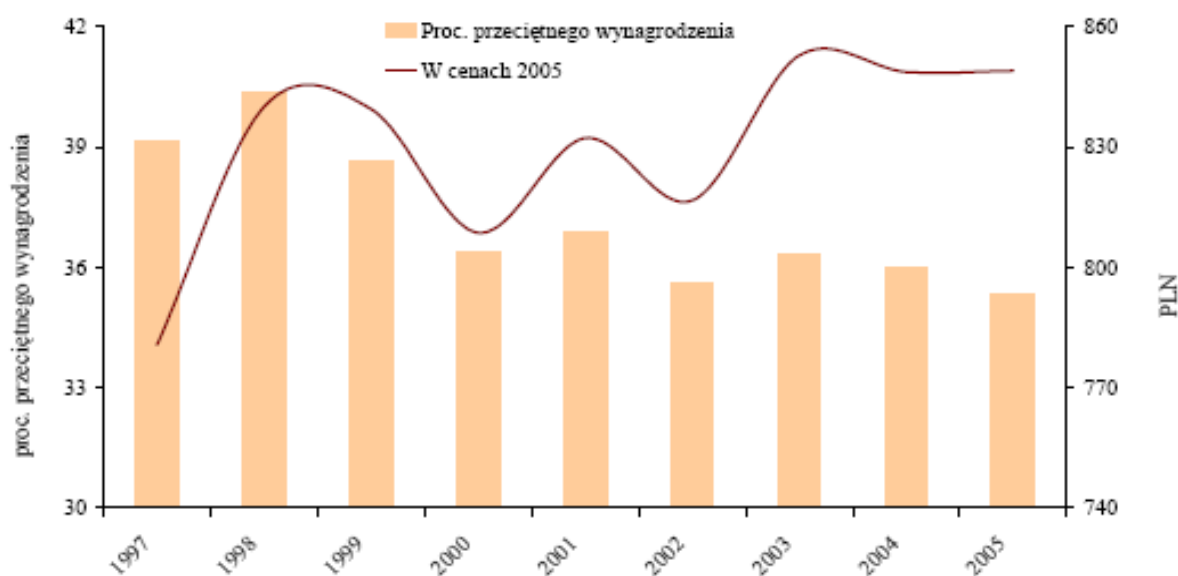
²⁶⁰ M. Skrzek-Lubasińska, Wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia w Polsce. Analiza na podstawie niecyklicznych badań przeprowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny w latach 2003-2006, w: Badanie czynników warunkujących wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia w Polsce, red. Z. Dziubiński, M. Kowalewski, Wyższa Szkoła Zarządzania Personalem, Warszawa 2008, s. 484.

²⁶¹ E. Kryńska, Elastyczność zatrudnienia w Polsce i Unii Europejskiej, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 1-2.

5.1.2. Płaca minimalna a zatrudnienie

Kategoria płacy minimalnej występuje w większości państw świata. Jest to ustalona najniższa kwota wynagrodzenia, jaką powinien otrzymać pracownik za pracę wykonywaną w pełnym wymiarze czasu pracy w normalnych warunkach. Ustalana jest ustawowo, bądź na mocy porozumień zbiorowych.

Wysokość i kształtowanie się płacy minimalnej, z uwagi na jej funkcję społeczną (zapewnienie minimum utrzymania) i ekonomiczną (element kosztowy i element polityki płac), zależy od poziomu rozwoju gospodarczego, aktualnej sytuacji gospodarczej każdego kraju oraz sytuacji na rynku pracy. Płaca minimalna z jednej strony powinna zapobiegać ubóstwu i zwiększaniu się nierówności płacowych oraz zachęcić do podejmowania pracy, z drugiej zaś umożliwiać obniżenie kosztów pracy, przyczyniając się tym samym do zwiększania zatrudnienia szczególnie pracowników prac niskopłatnych, niewymagających wysokich kwalifikacji.



Rysunek 50. Minimalne wynagrodzenie w latach 1997-2005

Źródło: Zatrudnienie w Polsce..., op. cit. s. 169.

Dla rynku pracy istotne znaczenie ma nie tylko poziom płacy minimalnej, ale również jej relacja do przeciętnego wynagrodzenia oraz do świadczeń społecznych. Osoba nisko wykwalifikowana i nisko płatna otrzymuje netto od 600 do 700 zł, a pracodawcę jej praca kosztuje 1100 lub 1200 zł. Pracodawcy nie opłaca się zatrudniać takiej osoby, która nie jest specjalnie zmotywowana, a pracownikowi nie opłaca się podjąć takiej pracy, bo zasiłek to

tylko 200 zł mniej²⁶². Właściwe relacje mogą skłaniać pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy oraz stanowić zachętę dla bezrobotnych do podejmowania legalnej pracy. W ostatnich latach wynagrodzenie minimalne jest w praktyce indeksowane według wskaźnika wzrostu cen, a nie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (rysunek 50). Za takim postępowaniem przemawia to, że wzrost wynagrodzeń w gospodarce jest wynikiem wzrostu produktywności i nie dotyczy wszystkich pracujących – w związku z tym indeksowanie według wynagrodzeń, zwłaszcza w kraju o znacznym udziale osób o niskich kwalifikacjach, może prowadzić do poszerzania grupy osób niemających szans na produktywne zatrudnienie przy danym poziomie płacy minimalnej²⁶³.

Na poziomie całej gospodarki podniesienie płacy minimalnej mogłoby się wydawać dobrym narzędziem polityki społecznej i polityki rynku pracy tylko w sytuacji, gdyby jednocześnie nie powodowało podniesienia kosztów i zmniejszenia popytu na pracę tych osób, którym w założeniu miało pomóc, czyli grupy bezrobotnych o niskich kwalifikacjach, mało mobilnych, najczęściej mieszkających na wsi albo w małych miastach. Nie będzie motywacyjny, ponieważ na wymienionych obszarach albo pracy nie ma, albo bezrobotni nie mają poszukiwanych kwalifikacji. Zatrudnianie bezrobotnych sprowadzałoby się więc do przepłacania, i to w warunkach wysokiego klina podatkowego, który najbardziej uderza w osoby nisko wykwalifikowane²⁶⁴. Wydaje się jednak, że nie jest to przypadek Polski w sytuacji, w której niemal 70% bezrobotnych deklaruje płacę progową zbliżoną lub niższą od płacy minimalnej, jej podniesienie w Polsce działałoby na niekorzyść tych osób, poprzez istotne usztywnienie wynagrodzeń od dołu²⁶⁵.

Należy podkreślić, że wprowadzenie wynagrodzenia minimalnego ma najistotniejsze znaczenie tylko dla niektórych grup na rynku pracy tj. osób o najniższych potencjalnych dochodach, czyli stosunkowo nielicznej grupy osób niskokwalifikowanych oraz wchodzących na rynek pracy, a nie całej zbiorowości aktywnych zawodowo. Dochody osiągnane z uczestnictwa w programach aktywnych, po przeliczeniu na godzinę, są zwykle bliskie wysokości płacy minimalnej, dlatego bezrobotni, którzy są w stanie znaleźć pracę o wyższym wynagrodzeniu, mają zachętę do podjęcia zatrudnienia rynkowego, z kolei bezrobotni, którzy nie potrafią znaleźć zatrudnienia o płacy wyższej niż minimalna, mogą być bardziej zainteresowani uczestnictwem w programach, a ich zatrudnienie będzie bardziej efektywne.

²⁶² M. Boni, *Elastyczność i sprawność rynku pracy w Polsce...*, op. cit., s. 5.

²⁶³ M. Jertzak, *Deregulacja rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Materiały i studia NBP, Warszawa 2004, s. 13.

²⁶⁴ M. Boni, *Elastyczność i sprawność rynku pracy w Polsce...*, op. cit. s. 5.

²⁶⁵ *Zatrudnienie w Polsce...*, op. cit. s. 170.

Natomiast po stronie popytu najbardziej wrażliwi na zmiany jego wysokości są przede wszystkim drobni przedsiębiorcy, najmniejsze firmy o niewielkim stanie zatrudnienia. Dla strategii zatrudnienia dużych firm wysokość minimalnego wynagrodzenia nie ogranicza stanu zatrudnienia ani nie zmusza do jego redukcji. Obiektywną przyczyną tego stanu rzeczy jest niewątpliwie niski poziom kosztów pracy²⁶⁶.

W Polsce daje się także zauważyć duże zróżnicowanie wynagrodzeń (i jakości zasobów ludzkich) zarówno regionalne, jak i międzysektorowe²⁶⁷. Co więcej, regionalne rynki pracy różnią się też stopą bezrobocia, co powoduje różną presję na płace w różnych częściach kraju. W związku z tym ustalanie jednego, niezależnego od regionu, wieku pracownika i branży wynagrodzenia minimalnego powoduje, że w pewnych specyficznych sytuacjach może ono wprowadzać poważne zniekształcenia w funkcjonowaniu lokalnego rynku pracy. Wynagrodzenia są w Polsce bardzo zróżnicowane, w zależności od regionu zamieszkania – jest to naturalna konsekwencja nierównomiernego, w ujęciu geograficznym, rozwoju gospodarczo–społecznego. W związku z tym postulat większego różnicowania płacy minimalnej – przede wszystkim ze względu na staż pracy i region – jest często podnoszony i uzasadniony. Wprowadzenie rozwiązań regionalnych jest jednak utrudnione m.in. przez to, że zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy i wynagrodzeń w województwach jest często większe niż zróżnicowanie między województwami, w związku z tym płaca minimalna ustalana np. dla województw oznaczałaby tylko przeniesienie problemu na niższy poziom.

Tak więc regulacyjne znaczenie wynagrodzeń minimalnych może być w praktyce bardzo różne. Instytucja płacy minimalnej ma największe znaczenie dla osób bez doświadczenia zawodowego lub wykształcenia – może przyczyniać się do zwiększenia aktywności zawodowej tej grupy bezrobotnych. Natomiast po stronie popytu może stanowić o atrakcyjności zatrudnienia ze względu na niższe koszty pracy. Najbardziej wrażliwi na zmiany w jej wysokości są drobni przedsiębiorcy, funkcjonujący w regionach zapóźnionych gospodarczo, gdzie wzrost wynagrodzenia minimalnego przyczynia się do spadku zatrudnienia szczególnie osób niskokwalifikowanych, teoretycznie najbardziej chronionych, wywołując w ten sposób efekty pozostające w kolizji z przeciwdziałaniem bezrobociu.

Większość biorących udział w aktywnych programach rynku pracy posiada niskie kwalifikacje, bądź nie ma ich w ogóle, dlatego wykorzystanie tego instrumentu może motywować pracodawców do dalszego ich zatrudniania ze względu na koszty pracy. Tak

²⁶⁶ S. Borkowska, Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską, IPiSS Warszawa 2002, s. 273.

²⁶⁷ B. Błaszczak, Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny, CASE, Warszawa 2004, s. 127.

działający mechanizm rynkowy w rezultacie może zwiększyć efektywność środków przeznaczonych na aktywizację zarówno w zakresie ekonomicznym jak i zatrudnieniowym.

5.2. Znaczenie doboru grupy celowej do udziału w aktywnych programach rynku pracy

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż skuteczność danej polityki, zarówno na poziomie mikro jak i makro, w dużej mierze determinowana jest przez umiejętne dobranie grupy docelowej, zaplanowanie i kontrolę działań, ich spójność ze sobą oraz z polityką pasywną, a także czynniki obiektywne, jak cykl koniunkturalny. Jednocześnie doświadczenia te uczą, że projekty zakrojone na dużą skalę lub długotrwałe zazwyczaj okazywały się nieskuteczne, zwłaszcza na poziomie makroekonomicznym. Warunkiem skuteczności aktywnych programów rynku pracy jest bowiem ich właściwe „profilowanie”, polegające na zidentyfikowaniu osób o wysokim ryzyku długotrwałego bezrobocia i podjęcie wobec nich działań prewencyjnych oraz jak najściślejsze powiązanie tej grupy z potrzebami rynku pracy. Jednocześnie ich implementacja wymaga nie tylko uważnego adresowania, lecz także ciągłej analizy ich przebiegu oraz adaptacji do zmieniającego się zapotrzebowania na pracę. Spełnienie tych warunków pozwala na objęcie pomocą właściwych osób względnie w krótkim czasie po tym jak stały się bezrobotne, co pozwala na minimalizację ryzyka powstania jałowych wydatków i maksymalizację skuteczności podejmowanych działań zarówno na poziomie mikro jak i makro.

W Polsce, według opinii pracowników powiatowych urzędów pracy, przeciętnie 20% bezrobotnych uznaje się za niezainteresowanych pracą, 33% za aktywnych, a nieco poniżej 50% za pasywnych w różnym stopniu, z tego około 28% byłoby gotowych podjąć pracę. Przyjmując powyższe wyniki badań za punkt odniesienia można sugerować, iż tych 28% (pasywnych, ale gotowych do podjęcia pracy) to kluczowa grupa celowa, która aktywizowana z bezrobotnymi wyrażającymi postawy aktywne może decydować o efektywności podejmowanych działań²⁶⁸.

Obecnie w decyzjach dotyczących doboru osób do programów aktywizacji, kluczową rolę odgrywają takie przesłanki i cechy bezrobotnych, które mogą maksymalizować sukcesy (pozytywne efekty). Działania te stanowią o efektywności wydawania środków publicznych

²⁶⁸ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 25-26.

oraz instytucjonalnej odpowiedzialność za osiągnięcie ilościowych celów, jakie stają przed Publicznymi Służbami Zatrudnienia (PSZ). Natomiast takie podejście nie kładzie wystarczającego nacisku na efektywność netto, na podjęcie działań wobec grup najwyższego ryzyka, czy skupienie się na grupie pasywnych, ale z gotowością do przełamania postaw i podjęcia pracy. Podejmowane przez PSZ decyzje dotyczące aktywizacji w 73% opierają się na indywidualnej wiedzy i zwyczajach danego powiatowego urzędu pracy, a nie w oparciu o systematycznie wypracowane, obiektywne kryteria. W efekcie przy doborze instrumentów szkoleniowych zbyt dużą rolę odgrywają wykorzystywane przez pracowników PUP „luźne informacje pochodzące od bezrobotnych”, a zbyt małą badane oczekiwania pracodawców związane z wymaganiami i potrzebami rynku pracy. Jedną z głównych słabości programów aktywizacji (do czasu uruchomienia projektów unijnych oraz metodologii, jaką one narzuciły) było skupianie zadań wokół narzędzi, instrumentów rynku pracy sprowadzające się do samego uruchomienia prac interwencyjnych, robót publicznych, szkoleń itd., a nie profesjonalne traktowanie doboru narzędzi do grup celowych. Liczyła się więc aktywizacja w ogóle i wydatkowanie na nią środków, a nie dobór grup do aktywizacji, by osiągać cele w sposób maksymalnie efektywny. Dlatego też zwiększenie skali wydatków publicznych na aktywne programy rynku pracy w badanym okresie nie doprowadziło automatycznie do redukcji strukturalnych stóp bezrobocia, ani nie było proporcjonalne do zakładanych efektów zatrudnieniowych.

O tym, że odpowiedni dobór uczestników do aktywnych programów rynku pracy odgrywa istotną rolę w zwiększaniu ich efektywności świadczy realizacja programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. W okresie programowania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, efektywność APRP w 2006 roku, w porównaniu z rokiem 2004, wzrosła o ponad 14 punktów procentowych. Realizacja programów, zgodnie z założeniami do projektu, poprzedzona była badaniem rynku lokalnego, analizą jego potrzeb oraz odpowiednim profilowaniem grup bezrobotnych do programów aktywnych. Uczestnictwo w programie poprzedzone było wizytą u doradcy zawodowego, który za pośrednictwem ankiet oraz rozmów indywidualnych badał preferencje i kwalifikacje osoby bezrobotnej. Na podstawie jego opinii osoba taka kierowana była do programu, który zwiększał jej możliwości zatrudnienia. Tak przeprowadzona rekrutacja sprzyjała zwiększeniu efektywności dalszego zatrudnienia po programie, zmniejszając jednocześnie jednostkowe koszty aktywizacji.

Stąd jednym z najistotniejszych wyzwania dla polskiej polityki rynku pracy jest podjęcie dobrze zaadresowanych działań, w odpowiedzi na tendencję do postępującej

segmentacji i polaryzacji rynku pracy. Funkcjonują na nim jednocześnie zarówno grupy aktywne, gotowe do samodzielnego dostosowywania się kwalifikacyjnego i mentalnego do zmieniających się warunków na rynku pracy oraz oczekiwań pracodawców, jak i grupy osób mało mobilnych, nisko wykwalifikowanych, długotrwale bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, których liczebność w ostatnich latach istotnie wzrosła.

Analiza efektywności poszczególnych programów rynku pracy w Polsce również potwierdza tę zależność, wskazując jednocześnie na potrzebę ukierunkowania programów aktywizujących nie tylko pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych, ale również zapotrzebowania składanego przez pracodawców funkcjonujących na lokalnym rynku²⁶⁹.

Największe szanse na zatrudnienie w badanym okresie dawały prace interwencyjne oraz refundacja wynagrodzeń absolwentów realizowana do 2004 roku (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła ponad 70%), będące głównie formami wspierania zatrudnienia w sektorze prywatnym i odpowiedzią zapotrzebowania na nie. Z kolei analiza wskaźników efektywności programów specjalnych wskazuje, że ukierunkowanie programów pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych (tj. kobiet, bezrobotnych powyżej 50 roku życia, niepełnosprawnych) daje dobre rezultaty zatrudnieniowe, kształtujące się średnio na poziomie 60%. Ważnym elementem stanowiącym o efektywności podejmowanych działań aktywizujących jest ich skala²⁷⁰. Najskuteczniejsze są programy o niewielkiej skali, co bardzo dobrze widać analizując rezultaty zatrudnieniowe szkoleń dla bezrobotnych. Większe szanse na zatrudnienie mają osoby uczestniczące w szkoleniach indywidualnych niż grupowych.

Istotne znaczenie w doborze uczestników programu odgrywa profesjonalne pośrednictwo w poszukiwaniu pracy i doradztwo zawodowe, które już na poziomie indywidualnych planów działania (IPD) weryfikuje grupy celowe bezrobotnych zgodnie z zapotrzebowaniem złożonym przez pracodawców.

Pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia jest z reguły najmniej kosztowną z aktywnych polityk rynku pracy, przynoszącą pozytywne rezultaty w wielu krajach, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Służby zatrudnienia dostarczają informacji o wolnych miejscach pracy, pomagają w dopasowaniu osób bezrobotnych do wakatów, rozpoznają jednostki zagrożone problemami ze znalezieniem zatrudnienia, wspierają doradztwem zawodowym i pomocą w poszukiwaniu pracy. Realizacja przez służby publiczne

²⁶⁹ J. Meller, Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje, w: Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską, red. J. Orczyk, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 73.

²⁷⁰ J. Wróbel, Mierzenie efektywności ..., op. cit., s. 124.

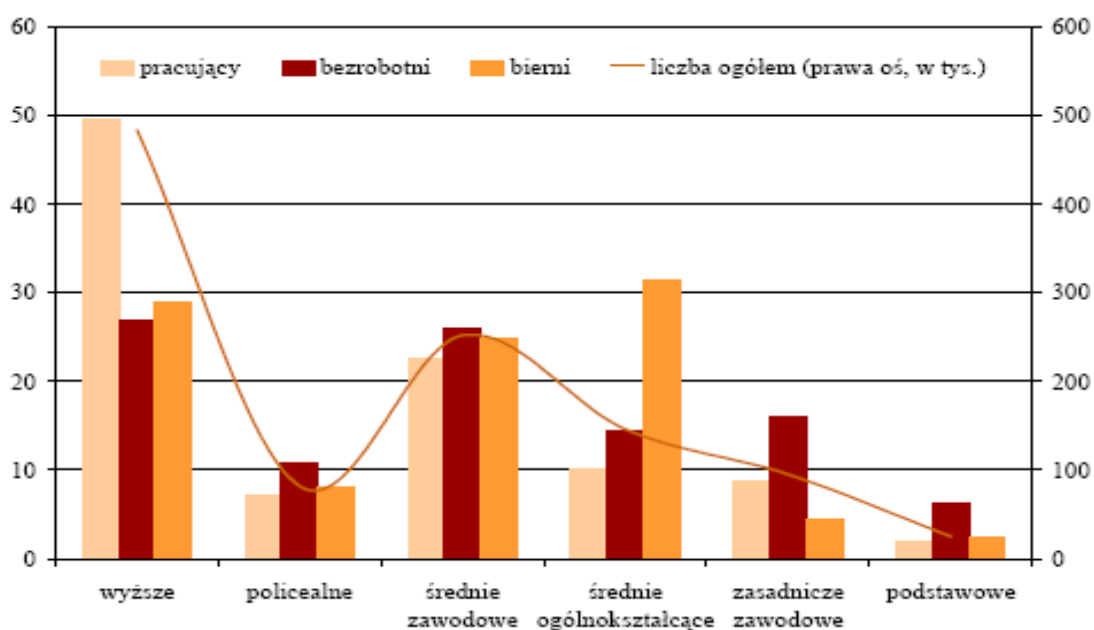
komplementarnych ról zmniejsza ryzyko wystąpienia niepotrzebnych jałowych wydatków. Pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe jest relatywnie skutecznym instrumentem w kategoriach kosztu realizacji działań prowadzących do podjęcia przez bezrobotnego efektywnego zatrudnienia. Chociaż w oparciu o doświadczenia innych krajów wydają się być dwoma najistotniejszymi elementami stanowiącymi o skuteczności i efektywności podejmowanych działań aktywizujących, to ich rola w Polsce jest bardzo ograniczona. Mimo że w ostatnich latach liczba doradców zawodowych i pośredników pracy wzrosła, wciąż jest ich mało w porównaniu do liczby bezrobotnych, co utrudnia prowadzenie aktywnych programów rynku pracy. Z danych na koniec 2002 r. wynika, iż na jednego doradcę przypada aż 6674 bezrobotnych, co w praktyce uniemożliwia skuteczne prowadzenie doradztwa zawodowego. Ponadto, aż w 40 procentach przypadków doradcami są osoby nie dysponujące specjalistycznym wykształceniem co może budzić wątpliwość jeśli chodzi o jego jakość i skalę wykorzystania²⁷¹. Z drugiej strony, sami zainteresowani często nie doceniają tego instrumentu. Z doradztwa korzystają osoby o względnie lepszych perspektywach podjęcia zatrudnienia, znacznie rzadziej bezrobotni zagrożeni trwałym bezrobociem i wykluczeniem na margines rynku pracy. Porównując polską praktykę z doświadczeniami międzynarodowymi można sądzić, iż potencjał pośrednictwa i doradztwa zawodowego jest niewykorzystywany, co ma również swoje odniesienie w efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej. Zmiana tej sytuacji z jednej strony wymaga podniesienia jakości i dostępności tych usług, a z drugiej uczynienia ich obligatoryjnymi dla osób bezrobotnych.

Determinantą doboru grupy celowej do programu aktywizującego są również posiadane kwalifikacje zawodowe bezrobotnych. Stąd w skuteczności danego programu istotne znaczenie odgrywa jakość kształcenia i edukacja. Rozwój systemu kształcenia powinien zapewnić szybkie dostosowanie się pracowników (siły roboczej) do zmiany wymagań rynku pracy. Opóźnienia w podnoszeniu kwalifikacji wobec zmian technologicznych, zmian struktury sektorowej zatrudnienia mogą zaowocować niedopasowaniami kwalifikacyjnymi czy w wykształceniu pomiędzy popytem i podażą pracy, a tym samym generować bezrobocie strukturalne, mniejszy wzrost gospodarczy i obniżyć konkurencyjność gospodarczą danego kraju. Rynek pracy stawia nowe wymagania systemowi edukacji. Pracodawcy pragną zatrudniać osoby, które potrafią adaptować się do zmian i wykonywać swoje obowiązki w określonym czasie i bez nadzoru, osoby, które posiadają

²⁷¹ Zatrudnienie w Polsce..., op. cit. s. 206.

umiejętności efektywnej komunikacji interpersonalnej i pracy zespołowej oraz współpracy międzysektorowej²⁷².

Dlatego też transformacja polskiej gospodarki w kierunku gospodarki innowacyjnej oraz społeczeństwa opartego na wiedzy nie może być dokonana bez rozwoju kształcenia ustawicznego. Unowocześnianie gospodarki, inwestowanie w nowoczesne technologie, badania i rozwój oraz wykorzystywanie nowoczesnych technologii wymaga nie tylko wysokiego poziomu wykształcenia i umiejętności uzyskiwanych w procesie kształcenia osób młodych przed wejściem na rynek pracy, ale także ciągłego uaktualniania tych zasobów przez całe życie zawodowe. Z drugiej strony unowocześnianie procesów produkcji, wykorzystywanie nowoczesnych urządzeń i maszyn jest procesem, który wpływa na wzrost popytu na wysoko wykwalifikowanych pracowników, kosztem popytu na pracę tych z niskimi kwalifikacjami. Przyczynia się to także do szybkiej dezaktualizacji już nabytych umiejętności. Problem ten dotyczy głównie pracowników posiadających niskie kwalifikacje zawodowe, osób starszych lub osób długo zatrudnionych u jednego pracodawcy.



Rysunek 51. Struktura uczestników kształcenia ustawicznego według posiadanego wykształcenia oraz statusu na rynku pracy (w procentach)

Źródło: *Zatrudnienie w Polsce...*, op. cit. s. 130.

²⁷² Z. Strzelecki, *Prognozowanie popytu na pracę według kwalifikacji*, w: *Edukacja dla rynku pracy. Spojrzenie z różnych perspektyw*, red. M. Boni, Warszawa 2003, s.52-54.

Kształcenie ustawiczne (lifelong learning) jest to proces ciągłego doskonalenia, uaktualniania lub zmiany posiadanego wykształcenia, umiejętności i kwalifikacji, a tym samym dostosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Kształcenie ustawiczne odnosi się do wszystkich form doskonalenia zawodowego: szkolnych (nauka w formalnym systemie edukacji szkolnej), pozaszkolnych (kursy, szkolenia, seminaria, konferencje itp.) oraz poprzez samokształcenie (rozumiane bardzo szeroko jako korzystanie z różnego typów kursów multimedialnych, audycji naukowych, książek, czasopism specjalistycznych itp.).

Rozwój systemu kształcenia ustawicznego powinien zapewnić szybkie dostosowanie się pracowników (siły roboczej) do zmiany wymagań rynku pracy. Opóźnienia w podnoszeniu kwalifikacji wobec zmian technologicznych, zmian struktury sektorowej zatrudnienia mogą zaowocować niedopasowaniami kwalifikacyjnymi czy w wykształceniu pomiędzy popytem i podażą pracy, a tym samym generować bezrobocie strukturalne, mniejszy wzrost gospodarczy i obniżyć konkurencyjność gospodarczą danego kraju, a w polityce aktywizacyjnej obniżyć jej efektywność.

W kształceniu ustawicznym w Polsce w bardzo nieznacznym stopniu biorą udział osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a więc osoby bezrobotne, z niskimi kwalifikacjami zawodowymi oraz osoby starsze. Osoby te w bardzo niewielkim stopniu podejmują jakąkolwiek formę podnoszenia lub zmiany swoich kwalifikacji. Przeważającą część doksztalających się stanowią osoby pracujące, stosunkowo młode oraz osoby ze średnim i wysokim poziomem wykształcenia. Wśród pracujących kształcą się z reguły osoby z wykształceniem wyższym, natomiast wśród osób bezrobotnych i biernych – największą grupę doksztalających się stanowią osoby z wykształceniem średnim (rysunek 51).

Dla kształtowania programów edukacji zawodowej konieczne jest usprawnienie systemu prognozowania popytu na pracę, tak, aby oferta edukacyjna była adekwatna do potrzeb rynku pracy²⁷³. W przeciwnym razie utrzymujący się niski poziom aktywności edukacyjnej osób dorosłych z niskim poziomem wykształcenia może doprowadzić do pogłębiania się różnic w kwalifikacjach i wykształceniu pomiędzy tymi osobami, a pracownikami wysoko wykwalifikowanymi. Podniesienie poziomu kapitału ludzkiego dzięki upowszechnieniu edukacji na poziomie średnim i wyższym oraz wyrównaniu szans

²⁷³ Z. Wiśniewski, E. Dolny, Zapotrzebowanie na pracę i szkolenia zawodowe w przedsiębiorstwach w świetle badań, w: Rynek pracy województwa kujawsko-pomorskiego w procesie integracji z Unią Europejską, red. Z. Wiśniewski, Wydawnictwo UMK, Toruń 2007, s. 39.

edukacyjnych i poprawie jakości kształcenia, w długim okresie będzie miało również swoje odzwierciedlenia w efektywności aktywnych instrumentów rynku pracy²⁷⁴.

5.3. Inicjatywy zwiększające konkurencyjność rynków lokalnych i ich wpływ na efektywność programów aktywnych

Analiza poszczególnych form subsydiowania zatrudnienia prowadzi do wniosku, że ich skuteczność zależna jest od miejsca realizacji programu. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w poszczególnych województwach determinowane są ich niejednorodnym stopniem rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, a skala tego zróżnicowania jest relatywnie duża²⁷⁵. Finansowanie programów aktywnych w regionach, które nie są do tego gospodarczo przygotowane nie przyniesie oczekiwanych rezultatów zatrudnieniowych. Aby zwiększyć skuteczność podejmowanych działań aktywnych należałoby najpierw przygotować region do efektywnej absorpcji środków publicznych, w tym również europejskich, co z pewnością może prowadzić do zmniejszenia skali zróżnicowań regionalnych w kraju²⁷⁶. Ponieważ mechanizm rynkowy nie doprowadzi w Polsce samoistnie do złagodzenia różnic międzyregionalnych, co nie pozostaje bez znaczenia dla podejmowanych przez państwo działań aktywizacyjnych na rynku pracy, konieczne jest podejmowanie inicjatyw przez podmioty publiczne i prywatne zmierzających do restrukturyzacji i zwiększania konkurencyjności gospodarczej poszczególnych regionów, a w rezultacie przygotowania ich do efektywnej absorpcji i wykorzystania środków publicznych.

Partnerstwo, niezależnie od jego formy, jest jednym z najważniejszych zjawisk, które mogą przyczynić się do polepszenia sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie. Zasada partnerstwa stała się też jedną z kluczowych reguł obowiązujących przy realizacji inicjatyw prorozwojowych wspieranych ze środków Unii Europejskiej. Kluczowym założeniem inicjatyw partnerskich realizowanych w praktyce regionalnej jest przede wszystkim osiągnięcie maksymalnych efektów gospodarczych i społecznych ze środków znajdujących się w regionie, określenie lokalnych strategii działania na rzecz rozwoju gospodarczego regionu, generowanie pomysłów i projektów charakteryzujących się innowacyjnością, wdrażanie zintegrowanych i spójnych programów rozwoju regionalnego, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród

²⁷⁴ S. Borkowska, Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską, IPiSS, Warszawa 2002, s. 220.

²⁷⁵ B. Domański, Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce, w: Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce, Gdynia 2001, s. 127-134.

członków danej społeczności²⁷⁷. Skala i stopień realizacji są bardzo różne na poszczególnych rynkach lokalnych w regionie. Istotnym czynnikiem stymulowania rozwoju partnerstwa jest bardzo szybko wzrastająca konkurencja wśród regionów. Konkurencja, rozumiana tu jako zdolność regionów do przystosowywania się do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia, pozwala więc na osiąganie efektów synergicznych w danym układzie poprzez kooperowanie ze wszystkimi podmiotami (jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami, przedsiębiorstwami i mieszkańcami) zapewniające wszystkim stronom utrzymanie się na konkurencyjnym rynku. Konieczność takiej partnerskiej współpracy wynika też z coraz silniej odczuwanego zjawiska globalizacji²⁷⁸, udanych eksperymentów decentralizacyjnych przeprowadzonych w wielu krajach wysoko rozwiniętych oraz możliwości uzyskania unijnego wsparcia dla tego typu inicjatyw będących katalizatorem rozwoju lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości²⁷⁹.

Wyraźnie widoczne są rezultaty partnerstwa w powiatach korzystających z sąsiedztwa dużych, szybko rozwijających się metropolii. Szczególnie interesującym zjawiskiem, występującym obecnie w Polsce jest tak zwana suburbanizacja wielkich miast, czyli wzrastanie znaczenia gospodarczego otoczenia miast w porównaniu z samym miastem. Przeniesienie tego zjawiska na powiaty peryferyjne poszczególnych województw może przyczynić się do szybszego rozwoju i zwiększenia ich atrakcyjności inwestycyjnej, a tym samym podniesienia stopnia zatrudnialności osób z niskimi kwalifikacjami i ożywienie popytu na prace głównie w sektorze prywatnym.

Bardzo istotnym czynnikiem, jakim wyróżnia się partnerstwo lokalne jest zaangażowanie w prace partnerów reprezentujących różne sektory, takie jak gospodarka, rynek pracy, kultura, edukacja i opieka społeczna. Aby mogło dojść do układu partnerskiego muszą być spełnione odpowiednie warunki, mianowicie:

- istnienie właściwego poziomu potencjału gospodarczego partnerów układu,
- respektowanie takich samych lub zbliżonych wartości składających się na kulturę organizacji lub system norm obowiązujących w danym podmiocie,
- symetria, odnosząca się do proporcji sił między zaangażowanymi stronami, która ogranicza zagrożenie zdominowania układu przez jedną ze stron.

²⁷⁶ W. Ziemiałowicz, J. Szlachta, Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001, s. 11.

²⁷⁷ A. Sobolewski, Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy, MPiPS, Warszawa 2007, s.10.

²⁷⁸ A.K. Koźmiński, Zarządzanie międzynarodowe, PWE, Warszawa 1999, s. 45-50.

²⁷⁹ K. Barański, Rola partnerstwa w rozwoju regionu, w: Partnerstwo szansą rozwoju regionu, red. J. Karwowski, IPiS, Warszawa 2006, s. 55.

Respektowanie powyższego, jak również idea marketingu partnerskiego, rozumianego jako tworzenie długotrwałych, satysfakcjonujących związków między stronami, jest podstawą do tworzenia układów partnerskich.

Krajowe regulacje prawne dotyczące lokalnych partnerstw prorozwojowych działających w obszarze rynku pracy zawarte zostały w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.²⁸⁰, która włączyła instytucje partnerstwa lokalnego do instytucji rynku pracy jako realizujące inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzone na rzecz realizacji zadań, których celem jest stymulowanie rozwoju regionalnego. Ta nowa formuła działań na rynku pracy opartych na partnerstwie lokalnym wpływa na poszerzanie możliwości wykonywania usług zatrudnieniowych poprzez sektor pozarządowy i organizacje partnerów społecznych. Obok publicznych służb zatrudnienia funkcjonują bowiem inni partnerzy, których aktywność na rynku pracy staje się nie tylko oczekiwanym uzupełnieniem, ale powinna wręcz być postrzegana jako niezbędna dla efektywnego zarządzania rynkiem pracy. Partnerstwa działające na obszarze rynku pracy koncentrują bowiem swoją działalność na tworzeniu warunków do aktywizacji zawodowej społeczności lokalnej m.in. poprzez wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, doradztwo zawodowe.

Szczególną formą partnerstwa jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Odnosi się bowiem do przedsięwzięć komercyjnych o charakterze użyteczności publicznej i prowadzonych przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne²⁸¹. Celem nadrzędnym PPP jest doskonalenie jakości życia mieszkańców regionu poprzez jego rozwój gospodarczy²⁸². W sferze rynku pracy partnerstwo staje się też elementem jego równoważenia, a jego ocena dokonywana jest przez pryzmat korzyści ekonomicznych i społecznych dla danego regionu²⁸³. Celami strony publicznej są głównie:

- obniżenie kosztów realizacji zadania poprzez częściowe lub całkowite przejęcie finansowania przez podmioty prywatne,
- skrócenie czasu realizacji przedsięwzięcia,
- poprawa sytuacji na rynku pracy poprzez wolumenu przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych z inicjatywy sektora publicznego,

²⁸⁰ Ustawa o promocji zatrudnienia...op. cit., art. 21.

²⁸¹ M. Moszoro, Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej, SGH w Warszawie, Warszawa 2005, s. 49.

²⁸² J. Jacyszyn, T. Kalinowski, Partnerstwo publiczno-prywatne, Agencja TNOiK, Warszawa 2005, s.10.

²⁸³ J. Meller, Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje, w: Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską, red. J. Orczyk, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 73.

- pozytywny wpływ na konkurencyjność wewnętrzną (weryfikacja kosztów usług komunalnych i tym samym opłat od użytkowników),
- pozytywny wpływ na konkurencyjność zewnętrzną, co skutkuje pozyskiwaniem inwestorów zagranicznych,
- wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w wielu branżach,
- zwiększenie dochodów budżetowych.

Strona prywatna nastawiona jest przede wszystkim na pożądaną stopę zwrotu zaangażowanego kapitału²⁸⁴.

Jednocześnie PPP nie należy traktować jako panaceum na wszystkie bolączki sektora publicznego. Ten sposób realizacji zadań użyteczności publicznej jest alternatywą do innych sposobów i powinien być wykorzystany tylko wówczas, gdy jest optymalny dla wykonania takiego zadania i oferuje szeroko pojętą „opłacalność”²⁸⁵. Przy wyborze metody i ustalaniu jej „korzystności” należy również wziąć pod uwagę negatywne strony partnerstwa, którymi są w szczególności złożoność procedur, wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego, pewne ograniczenie wpływu władz lokalnych na funkcjonowanie obiektów i usług użyteczności publicznej, jak również możliwość wprowadzenia opłat związanych z ich wykorzystaniem²⁸⁶. Przy zachowaniu hierarchii celów własnych sektorów publicznego i prywatnego oraz zakresu obowiązków opracowanego na podstawie jasno zdefiniowanego podziału ryzyk i zobowiązań, prowadzi do maksymalizacji korzyści i efektywności w ramach realizowanego w formule PPP przedsięwzięcia²⁸⁷.

Specyficzną formą partnerstwa lokalnego, która nabrała szczególnego znaczenia w ostatnich latach stał się klastery oraz polityka rozwoju oparta o klastry (ang. cluster-based policy), której zasadnicze elementy czy wręcz całościowe rozwiązania zostały wprowadzone przez większość państw członkowskich OECD²⁸⁸. Istotą tej inicjatywy jest stymulowanie współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami życia gospodarczego, przyspieszenie

²⁸⁴ M. Tomaszewski, Partnerstwo publiczno-prywatne jako źródło finansowania infrastruktury technicznej, w: Partnerstwo w regionie, red. J. Karwowski, Uniwersytet Szczeciński 2004, s. 363.

²⁸⁵ M. Słodowa-Hełpa, Możliwości rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle nowych regulacji prawnych, w: Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego, Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość, t. I, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 530, Szczecin 2009, s.341-350.

²⁸⁶ Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 10.

²⁸⁷ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, Cedetu, Warszawa 2006, s. 24.

²⁸⁸ T. Brodzicki, S. Szultka, Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw, Organizacja i Kierowanie 2002, nr 4(110).

procesów innowacyjnych, a przez to poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw funkcjonujących w klastrze przy jednoczesnym tworzeniu nowych miejsc pracy.

W wielu opracowaniach podkreśla się, że koncepcja klastra stanowi nowy sposób myślenia o kreowaniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki narodowej oraz gospodarek regionalnych. Według niektórych klastry są wręcz kluczem do generowania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej regionów. W aspekcie ekonomicznym słowo klastr po raz pierwszy zostało użyte przez Portera, według którego klastr to „geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Klastry osiągające masę krytyczną (niezbędna liczba firm i innych instytucji tworząca efekt aglomeracji) i odnoszące niezwykle sukcesy konkurencyjne w określonych dziedzinach działalności, są uderzającą cechą niemal każdej gospodarki narodowej, regionalnej, stanowej, a nawet wielkomięjskiej, głównie w krajach gospodarczo rozwiniętych”²⁸⁹.

Według koncepcji Portera klastr powinien charakteryzować się dużym znaczeniem dla regionalnej czy narodowej gospodarki oraz znaczącym potencjałem konkurencyjnym w wymiarze międzynarodowym oraz silnie proeksportową orientacją. Główną zasadą funkcjonowania klastra jest ciągły benchmarking tj. równanie do najlepszego²⁹⁰. Zasadniczym argumentem na rzecz wspierania klastrów są potencjalne korzyści wynikające z ich funkcjonowania. Na podstawie analiz teoretycznych i studiów konkretnych przypadków, można stwierdzić, że prowadzenie działalności gospodarczej w ramach efektywnie funkcjonującego klastra przekłada się pozytywnie na poziom produktywności²⁹¹. Jest to wynikiem dostępu do wyspecjalizowanych (dostosowanych do potrzeb danych sektorów działalności gospodarczej) czynników produkcji. Przestrzenna bliskość podmiotów gospodarczych oraz innych instytucji i organizacji stymuluje i wspiera ich innowacyjność. Jest również kluczem dla procesów uczenia się, absorpcji i dyfuzji innowacji. Funkcjonowanie klastra stymuluje przedsiębiorczość jego aktorów i prowadzi do dynamicznej kreacji nowych przedsiębiorstw (głównie MSP). Ma to istotne znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym dla sytuacji regionalnego rynku pracy oraz

²⁸⁹ M. E. Porter, Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001, s. 2.

²⁹⁰ P. Klimeczak, M. Wojnicka, J. Dąbkowski, Perspektywy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wysokich technologii w Polsce do 2020 roku, Ekspertyza dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

²⁹¹ E. Wojnicka, P. Rot, P. Tamowicz, T. Brodzicki, Regionalny system innowacyjny w województwie pomorskim, „Polska Regionów” nr 26, IBnGR, Gdańsk 2001.

umożliwia wzrost stopnia specjalizacji i może również prowadzić do zwiększenia oferty klastra. Z funkcjonowaniem klastra wiąże się także szereg pozytywnych, chociaż trudno mierzalnych zjawisk, głównie związanych z akumulacją kapitału społecznego – wzrost wzajemnego zaufania.

Strategiczną przesłanką z punktu widzenia polityki wspierania klastrów jest fakt, że korzyści z efektywnie funkcjonującego klastra nie ograniczają się wyłącznie do jego uczestników. Klaster generuje szereg pozytywnych efektów zewnętrznych dla swojego bezpośredniego otoczenia tj. regionu, w którym jest osadzony. Z tego też względu koncepcja klastra może być instrumentem wykorzystywanym przez osoby i instytucje odpowiedzialne za rozwój regionalny. Efektywna i konsekwentnie wdrażana polityka oparta o klastry może prowadzić do przekształcenia się klastrów w regionalne systemy innowacji charakteryzujące się efektywną absorpcją i tworzeniem innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych. W niektórych przypadkach klaster może stać się swoistym motorem rozwoju regionalnego.

Polityka rozwoju oparta o klastry (*cluster-based policy*) stanowi zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli dla podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących bądź tworzenie nowych systemów klastrowych przede wszystkim na szczeblu regionalnym²⁹². Działania podejmowane w tym zakresie wpływają bezpośrednio na tworzenie się tzw. efektu aglomeracji charakterystycznego dla regionów silnych gospodarczo, a tym samym bardziej atrakcyjnych dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki dla rozwoju działalności są tam, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta zarówno w zakresie popytu na pracę, jak również wytwarzających się korzystnych charakterystyk podażyowych takich regionów²⁹³. Polityka ta może wyłonić się z inicjatywy odgórnej tzn. być skutkiem działań podjętych przez władze publiczne czy samorządowe względnie być efektem inicjatyw oddolnych, czyli wynikać z oddolnej mobilizacji środowisk branżowych. W praktyce gospodarczej mamy zwykle do czynienia z współistnieniem obydwu podejść – oddolnego i odgórnego.

Cluster-based policy jest uznawana za nowy typ polityki gospodarczej odchodzącej od tradycyjnego sterowania gospodarką na rzecz pośredniego stymulowania rozwoju. Jej mniej interwencjonistyczny charakter jest bliższy modelowi gospodarki wolnorynkowej. Polityka ta wyróżnia się następującymi elementami, które mają decydować o jej efektywności:

- jej siłą napędową jest rynek,

²⁹² T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Polityka wspierania klastrów*, IBnGR, Gdańsk 2004, s.16.

²⁹³ A. Radziwiłł, *Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce...*, op. cit., s.7.

- łączy różnorodnych aktorów,
- opiera się na współpracy i wspólnych działaniach,
- ma charakter strategiczny
- kreuje nową wartość.

Za nadrzędny cel polityki opartej o klastry uznaje się trwałe podniesienie poziomu konkurencyjności lokalnej, regionalnej i narodowej gospodarki. Polityka oparta o klastry powinna prowadzić do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i poprawy ich pozycji konkurencyjnej nie tylko na rynku pracy. Działania powinny skupiać się na wzmacnianiu pozycji konkurencyjnej klastra poprzez ukierunkowanie rozwoju oraz wzrost specjalizacji kooperujących przedsiębiorstw i instytucji dla osiągnięcia korzyści skali i zakresu, podziału pracy oraz efektywnej kreacji w skali lokalnej wyspecjalizowanych czynników produkcji. Powinny być one jednocześnie wsparte kompleksem innych działań (na przykład w ramach polityki regionalnej czy polityki rynku pracy), dlatego też jedną z zasadniczych kwestii jest ich wzajemna koordynacja w celu uzyskania efektów synergicznych. Realizacja polityki opartej o klastry wymaga dalekowzroczności i cierpliwości. Efektywna i konsekwentnie wdrażana polityka oparta o klastry może prowadzić do przekształcenia się klastrów w regionalne systemy innowacji charakteryzujące się efektywną absorpcją i tworzeniem innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych. Spójność działań w tym zakresie prowadzi do zwiększenia efektywności innych inicjatyw mających na celu zmniejszenie różnic w rozwoju poszczególnych regionów (efekt synergii).

Doświadczenia wielu krajów wskazują, że klastry mają niebagatelne znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym dla lokalnego i regionalnego rynku pracy. Przykładem jest Amerykańska Dolina Krzemowa (Silicon Valley) gdzie problem wysokiego bezrobocia w regionie rozwiązany został poprzez inicjatywy klastrowe. Restrukturyzacja i rozwój rynku pracy możliwy był dzięki innowacjom i współpracy przemysłu, nauki i władz publicznych skupionych w ramach struktury klastrowej. Obecnie jest to najśłynniejszy klaster na świecie skupiający ponad sześć tysięcy firm wysokotechnologicznych, w których pracuje ponad milion osób²⁹⁴.

Podobnie do podnoszenia konkurencyjności regionu i rozwoju rynku pracy przyczyniło się szwedzkie Telecom City, które obecnie stanowi wiodący w skali międzynarodowej klaster telekomunikacyjny skupiający najważniejsze światowe firmy

²⁹⁴ www.klastry-efs.pl

sektora ICT. W rezultacie w regionie liczącym około 100 tysięcy mieszkańców, 17% jest zatrudnionych w sektorze ICT²⁹⁵.

Istotne znaczenie dla regionalnego rynku pracy ma klaster medialny w Lipsku, który już w 2000 roku obejmował blisko 1500 firm. Ich rozwój w branży mediów wspierany był finansowo w ramach licznych programów regionalnych, rządowych oraz europejskich (m.in. w ramach Europejskiego Funduszu Socjalnego), ukierunkowanych na wspieranie powstawania nowych firm. Bezrobotni otrzymywali wsparcie finansowe i przeszkolenie w celu założenia własnych przedsiębiorstw w branży multimediiów celem zwiększenia efektywności i konkurencyjności regionalnego przemysłu filmowego i telewizyjnego²⁹⁶.

Jakkolwiek skupiska działalności gospodarczej nie są zjawiskiem nowym, problematyka klastrów jest szerzej dyskutowana w Polsce dopiero od kilku lat. To zainteresowanie doprowadziło również do podjęcia przez różne zespoły badawcze prób analizy funkcjonowania potencjalnych klastrów i ich wpływu na lokalne i regionalne rynki pracy. Analiza przeprowadzonych w Polsce studiów przypadku (automatyka przemysłowa w Gdańsku, poligrafia w Warszawie i inne) pozwala stwierdzić, iż mamy do czynienia z tworzeniem się gron przedsiębiorczości. Jednakże przeprowadzone do tej pory badania wskazują, iż są to wczesne etapy rozwoju takich struktur, którym często brak jeszcze odpowiedniej masy krytycznej, aby w pełni mogły uzyskać korzyści, jakie daje klaster. Sytuację rosnącego zainteresowania rozwojem współpracy w ramach klastrów potwierdzają powstające inicjatywy klastrowe, których celem jest rozwój współpracy pomiędzy ich uczestnikami oraz podniesienie konkurencyjności firm uczestniczących w takich inicjatywach.

Efektywnie działające partnerstwo wywiera istotny wpływ na lokalny rynek pracy i środowisko społeczno-gospodarcze poprzez stworzenie nowych sieci współpracy i kanałów komunikacji, innowacyjnych projektów i modeli pracy oraz działania bezpośrednio skierowane do mieszkańców regionu. Sytuacja na lokalnym rynku pracy zależy bowiem nie tylko od tego, czy i w jakiej skali powstają na nim nowe przedsiębiorstwa, ale także od możliwości ich rozwoju. Stąd wypracowane metody mogą zostać wykorzystane także na poziomie ponadregionalnym przez współpracę z innymi regionami, a także uczestnictwo w kompleksowych projektach.

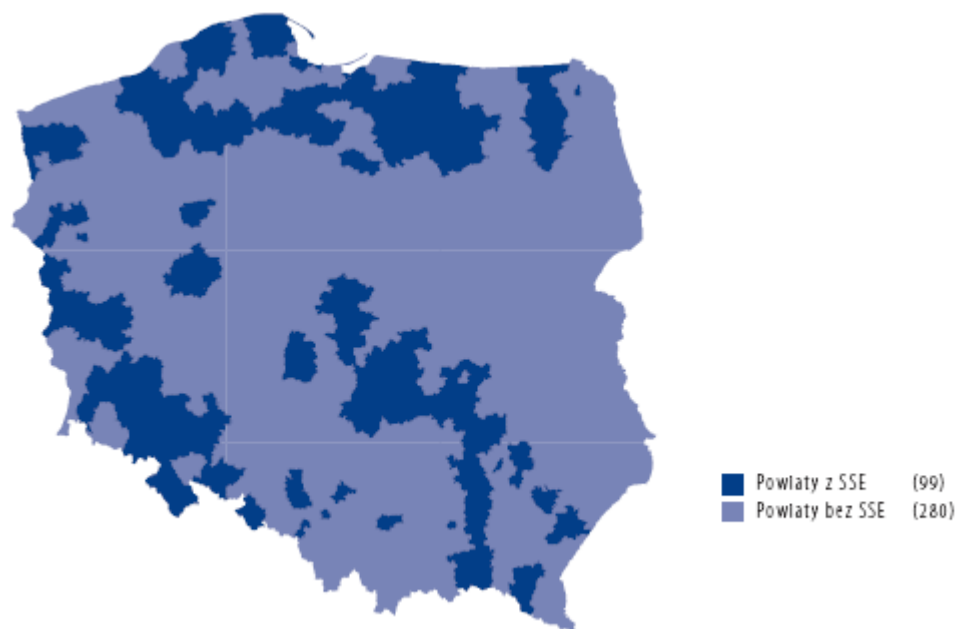
Lokalne partnerstwa społeczne, bez względu na ich formę, dają również szansę zbudowania rynków pracy przyjaznych społecznie, tzn. zapewniających możliwie najwyższe

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ Ibidem.

zatrudnienie osobom doświadczonym przez los, a mającym różnorodne kwalifikacje. Partnerstwa mogą bowiem tworzyć rozwiązania, które likwidują bariery przed jakimi stają niektórzy poszukujący pracy, zwłaszcza osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym²⁹⁷.

Kolejną formą zwiększania atrakcyjności powiatów peryferyjnych, stymulujących popyt na pracę, są specjalne strefy ekonomiczne (SSE), czyli wyodrębnione administracyjnie części terytorium Polski, przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach. Główną ideą ich tworzenia było przyciągnięcie na tereny o szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy nowych inwestycji, dzięki zastosowaniu pakietu zachęt finansowych²⁹⁸.



Rysunek 52. Powiaty, w których występowały tereny należące do Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce w 2005 roku

Źródło: I. Magda, J. Zawistowski, Regionalne rynki pracy, w: *Zatrudnienie w Polsce 2006*, MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007, s. 92.

Zachęty finansowe określone ustawą stanowiły silny bodziec motywujący inwestorów do lokowania nowych firm w obrębie stref. Całkowite zwolnienie podatkowe, w warunkach ówczesnie obowiązujących wysokich stóp podatkowych, stanowiło silny instrument przyciągania nowych inwestycji. Jednocześnie zastosowany w SSE system wsparcia nowych

²⁹⁷ A. Zybala, Siła partnerstwa, Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG, Warszawa 2007, s. 37.

²⁹⁸ Zasady i tryb ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych zostały określone w ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Ustawa z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. nr 123 poz. 600 z późniejszymi zmianami).

inwestycji nie był zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do UE wymusiło harmonizację zasad udzielania pomocy publicznej w strefach, co istotnie obniżyło ich atrakcyjność. Obecnie zasady przyznawania pomocy publicznej przedsiębiorcom funkcjonującym w SSE są zróżnicowane, przede wszystkim w zależności od momentu uzyskania pozwolenia na działalność.

Łącznie obszary SSE znajdują się w 99 powiatach, z czego na terenie 45 powiatów położone były PGR. W ujęciu przestrzennym widoczny jest niemal całkowity brak SSE w Polsce wschodniej (województwo podlaskie i lubelskie) i silna nadreprezentacja na tzw. ziemiach odzyskanych (rysunek 52). Funkcjonowanie powiatów w SSE ma również swoje znaczenie w podnoszeniu ich atrakcyjności inwestycyjnej, a co za tym idzie w skuteczności podejmowanych działań na rynku pracy. Powstanie nowych inwestycji w SSE pociąga za sobą rozwój produkcji i usług w ich otoczeniu. Zarówno liczba firm, jak i zatrudnienie rosną w nich szybciej niż przeciętnie w kraju, w związku z tym aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych jest znacznie łatwiejsza i bardziej efektywna.

Wymienione formy współpracy są tylko jednym ze sposobów rozwoju gospodarczego i podnoszenia konkurencyjności poszczególnych regionów. Inicjatywy oparte na partnerstwie, nie tylko na obszarze specjalnych stref ekonomicznych, mogą w znacznym stopniu przygotować je do efektywnej absorpcji środków publicznych przeznaczonych na aktywne programy rynku pracy, zwiększając jednocześnie ich rezultaty zatrudnieniowe. Współpraca gospodarcza jest też ważnym elementem równoważenia regionalnych rynków pracy, tym bardziej, że znaczenie regionów dla funkcjonowania całej gospodarki rośnie²⁹⁹.

²⁹⁹ J. Meller, Restrukturyzacja i rozwój gospodarki lokalnej a miejscowy rynek pracy, w: Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji, red. W. Kosiedowski, UMK w Toruniu, Toruń 2001, s. 101.

Zakończenie

Przemiany strukturalne związane z rozwojem gospodarczym, a także rosnące bezrobocie, skłoniły wiele krajów rozwijających się do zwrócenia większej uwagi na aktywną politykę rynku pracy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że aktywne formy ograniczania bezrobocia mogą odegrać ważną rolę w poprawie sytuacji na rynku pracy. Z jednej strony umożliwiają one poprawę sytuacji jednostki, zapewniając jej dochód i zwiększając szanse na znalezienie zatrudnienia w przyszłości, z drugiej zaś wzrost wydajności pracy i wyższe stopy aktywnego uczestnictwa w zasobie siły roboczej, powinny przyczyniać się do łagodzenia napięć społecznych oraz ograniczania dysproporcji w rozwoju regionalnych rynków pracy.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że kształtowanie i wdrażanie efektywnych programów rynku pracy nie jest łatwym zadaniem. Właściwa konstrukcja aktywnych programów rynku pracy wymaga rozstrzygnięcia wielu kwestii związanych z komplementarnością finansowania publicznego i prywatnego, alokacji zasobów, wyboru grupy docelowej, monitorowania i oceny wyników, a także analizy informacji zwrotnej. Ponadto efektywność i skuteczność aktywnych programów wymagają solidnego zaplecza instytucjonalnego, wiedzy i umiejętności organizacyjnych.

Celem głównym pracy była prezentacja i ocena różnic w zakresie wykorzystania przez polskie województwa i powiaty środków finansowych przeznaczonych na aktywne programy rynku pracy wyrażających się w ich skuteczności zatrudnieniowej i ekonomicznej, jak również określenie warunków gospodarczych i rozwiązań ekonomiczno-społecznych, w których będzie możliwe efektywniejsze wykorzystanie środków na aktywną politykę rynku pracy.

Analiza skuteczności aktywnych programów rynku pracy w latach 2001-2006 pozwoliła nie tylko na osiągnięcie zamierzonego celu, lecz również na wyciągnięcie wielu wniosków umożliwiających weryfikację hipotez badawczych. Wynika z niej jednoznacznie, że do 2004 roku wzrost nakładów finansowych na aktywne programy rynku pracy nie był proporcjonalny do efektów zatrudnieniowych. To z kolei powodowało, że z roku na rok jednostkowe koszty realizacji poszczególnych programów aktywizacyjnych były wyższe. Począwszy od 2005 roku do wzrostu efektywności zatrudnieniowej, przyczyniła się niewątpliwie realizacja projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) 2004-2006 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wdrażanie programów zgodnie z założeniami projektu, poprzedzone było

badaniem lokalnego rynku pracy, analizą jego potrzeb oraz odpowiednim profilowaniem grup bezrobotnych do programów aktywnych. Sytuacja ta sprawiała, że efektywność programów mogła być już określona na poziomie projektów.

Porównanie dwóch okresów, czyli przedakcesyjnego do 2004 r. oraz okresu wdrażania programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, skłania do wniosku, że efektywność programów aktywnych uzależniona jest w dużym stopniu od odpowiedniego doboru grup bezrobotnych do programów aktywizacyjnych oraz od jak najściślejszego ich powiązania z potrzebami rynku pracy. O skuteczności tak podejmowanych działań świadczą chociażby efekty programów specjalnych, tworzonych ze względu na potrzeby lokalnego rynku oraz efektywność szkoleń ukierunkowanych pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych i ściśle powiązanych z pracodawcami funkcjonującymi w danym regionie.

Przeprowadzone badania pozwoliły również na weryfikację kolejnej hipotezy dotyczącej zależności efektywności aktywnych programów rynku pracy od charakteru i struktury gospodarczej regionu ich realizacji. Niskie wskaźniki i wysokie koszty ponownego zatrudnienia były charakterystyczne dla regionów słabo rozwiniętych gospodarczo. W aglomeracjach i na terenach zlokalizowanych wokół nich efekty programów aktywnych były znacznie wyższe. Analiza efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej poszczególnych województw wskazuje, że polskie regiony charakteryzuje niejednorodny stopień rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, a skala tego zróżnicowania jest relatywnie duża. Różnica wskaźników ponownego zatrudnienia sięga średnio 15 punktów procentowych. Najniższe wskaźniki efektywności zatrudnieniowej występują w województwach Polski północno-zachodniej, gdzie do przełomu lat 1989-1990 przeważało rolnictwo państwowe oraz w starych regionach przemysłowych, opierających swoje słabo zdywersyfikowane gospodarki na upadających gałęziach przemysłu.

Warto też podkreślić, że skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw pod względem skuteczności prowadzonej polityki aktywizacyjnej jest znacznie większa, niż rozpiętość pomiędzy województwami i w niektórych z nich wynosi ponad 40 punktów procentowych.

O nierównościach regionalnych w zakresie efektywności aktywnych programów rynku pracy na poziomie powiatów przesądzają głównie efekty aglomeracyjne. Powiaty skupione wokół dużych aglomeracji miejskich charakteryzują się wyższymi wskaźnikami efektywności niż te, które są od nich oddalone. Dynamika rozwoju miast, zwłaszcza metropolitalnych, pobudza dynamikę rozwoju powiatów zlokalizowanych wokół nich, co nie pozostaje bez wpływu na działania aktywizacyjne podejmowane na rynku pracy przez

państwo. Konieczna zatem staje się potrzeba niwelowania różnic w rozwoju regionów słabo rozwiniętych celem nie tylko poprawy wskaźników efektywności, ale przede wszystkim celem poprawy sytuacji gospodarczej, która umożliwi tworzenie efektywnego środowiska do rozwoju lokalnych przedsiębiorstw oraz poprawi ich konkurencyjność.

Analiza wskaźników efektywności poszczególnych programów aktywnych pozwoliła również na wyciągnięcie wielu wniosków ogólnych dotyczących ich skuteczności.

Najbardziej skuteczne było subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym (prace interwencyjne, refundacja wynagrodzeń absolwentów), najlepiej funkcjonującym w powiatach skupionych wokół dużych aglomeracji miejskich. Wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej oraz stosunkowo niski koszt ponownego zatrudnienia świadczą o skuteczności tych programów. Czynnikiem wpływającym na efektywność tych form mogą być kryteria doboru uczestników, które zasadniczo wpływają na obciążenia szacunków efektywności – mierzonych na poziomie mikro – w górę, gdyż pracodawcy już w momencie składania wniosku o subsydiowanie zatrudnienia często wskazują na osobę bezrobotną, która miałaby u nich podjąć pracę, a którą zatrudniliby również bez wsparcia programu (ryzyko powstania jałowych wydatków).

Biorąc pod uwagę efektywność kosztową, najdroższa w badanym okresie okazała się aktywizacja poprzez roboty publiczne, realizowana w największym zakresie w regionach Polski północno-zachodniej i północno-wschodniej, gdzie przeważało rolnictwo państwowe oraz w starych regionach przemysłowych, opierających swoje gospodarki na upadających gałęziach przemysłu. Chociaż koszt ponownego zatrudnienia w 2006 roku był trzykrotnie niższy niż w 2001 r., to i tak należał do najwyższych w porównaniu z pozostałymi programami aktywnymi.

Najlepsze wyniki wyrażone relacjami między nakładami a efektami osiągnięte zostały w zakresie prac interwencyjnych - przy prawie niezmiennym koszcie aktywizacji efektywność tego instrumentu została poprawiona o ponad 10 punktów procentowych.

Do najdroższych w badanym okresie form aktywizacji należały również dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, przy czym w tym wypadku nie należy zapominać, że wydatkowanie tych środków skutkuje samozatrudnieniem na co najmniej 12 miesięcy. W każdym innym przypadku dotacja podlega zwrotowi.

Badania wykazały również, że subsydiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym nie poprawia sytuacji bezrobotnych na wolnym rynku pracy i zazwyczaj nie zwiększa ich szansy na przyszłe zatrudnienie. Jedno z wyjaśnień negatywnych efektów subsydiowania zatrudnienia w sektorze publicznym opiera się na hipotezie, że to zjawisko determinuje rodzaj

nabywanych doświadczeń. Zdobyte umiejętności mogą okazać się nieprzydatne w pracy w sektorze prywatnym. Można także zauważyć pozytywne strony omawianych programów. Czasowe zatrudnienie w sektorze publicznym może posłużyć jako test rzeczywistej chęci do podjęcia zatrudnienia przez osoby uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych oraz pomóc osobom z największymi trudnościami w zdobyciu normalnego zatrudnienia, utrzymać kontakt z rynkiem pracy, szczególnie podczas recesji, kiedy popyt na pracę jest bardzo ograniczony.

Niestety praca osób w ten sposób zatrudnionych charakteryzuje się małą produktywnością, dlatego powinno być to zatrudnienie krótkookresowe.

Trzeba jednak zaznaczyć, że czasami wykorzystanie bezrobotnych jako pracowników o niższych wymaganiach płacowych prowadzi do pozytywnych efektów w postaci oszczędności w dostarczaniu usług społecznych, takich jak: edukacja, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo. Dlatego efektywność zatrudnienia w sektorze dostarczającym dobra publiczne powinna być mierzona właśnie z uwzględnieniem wartości dóbr, jakie powstają podczas pracy. Redukuje to koszty programu i powoduje wzrost jego łącznej efektywności

Niska skuteczność aktywnych programów rynku pracy w większości powiatów w Polsce, szczególnie w tych z relatywnie dużym udziałem gmin wiejskich, jest też związana z nieodpowiednią strukturą podaży pracy. Jednym z kluczowych czynników wpływających na różnicowanie sytuacji na rynku pracy mieszkańców wsi i miast w zakresie skuteczności zatrudnieniowej jest poziom wykształcenia. Największe szanse na zatrudnienie mają bezrobotni posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe, aktywizowani w regionach skupionych wokół dużych aglomeracji miejskich. Są to regiony silne gospodarczo, charakteryzujące się względnie wysokimi wskaźnikami zatrudnienia, a tym samym bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki do rozwoju działalności są tam, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta. W regionach, w których już prowadzona jest zdywersyfikowana działalność gospodarcza łatwiej jest o wykwalifikowanych pracowników, nie tylko o wyższym poziomie wykształcenia, ale także lepiej wyszkolonych w trakcie wykonywania zawodu, co zwiększa skuteczność prowadzonej polityki aktywizacyjnej. Dlatego podstawowym kierunkiem działania powinno być dążenie do podnoszenia jakości zasobów ludzkich na terenach wiejskich, poprzez zwiększanie szans, głównie ludzi młodych, na zdobycie wykształcenia adekwatnego do potrzeb rynku pracy.

Analiza efektów i kosztów ponownego zatrudnienia w poszczególnych województwach jest istotną informacją o sytuacji gospodarczej podmiotów funkcjonujących na lokalnych rynkach pracy. Niska skuteczność polityki aktywizacyjnej nie stanowi o tym, że w regionach tych nie ma zapotrzebowania na pracowników, ponieważ takie zapotrzebowanie

istnieje, jednak przedsiębiorcy nie mają możliwości finansowych żeby wywiązywać się z podpisanych umów ze względu na wysokie koszty zatrudnienia. Niejednokrotnie osoby wykonujące pracę na zasadach subsydiowanych, po programie nadal ją wykonują w sposób nieformalny, przyczyniając się jednocześnie do poszerzania tzw. szarej strefy. W związku z tym dla podniesienia skuteczności polityki aktywizacyjnej konieczne jest obniżenie kosztów zatrudnienia, co w długim okresie będzie stymulować rozwój przedsiębiorstw i zwiększy skuteczność prowadzonej aktywnej polityki rynku pracy.

Niska efektywność zatrudnieniowa jest też wynikiem podejścia samych bezrobotnych, dla których uczestnictwo w programach aktywizacyjnych staje się metodą na odnowienie uprawnień do zasiłku, co nierozzerwalnie wiąże się z pojawieniem się tak zwanego efektu karuzeli (systematyczny udział w programach aktywizacyjnych, odnowienie prawa do zasiłku na kolejny okres, tuż przed wygaśnięciem prawa do jego pobierania uczestnictwo w kolejnym programie, odnowienie uprawnień itd.). Przy tak zaprojektowanej polityce bezrobotny nie ma motywacji do poszukiwania ryzykownego zatrudnienia rynkowego, może bezpiecznie krążyć pomiędzy zasiłkiem, a programami. Taka postawa zdecydowanie obniża skuteczność programu ze względu na brak zainteresowania samego uczestnika. Dlatego zwiększenie efektywności aktywnych programów rynku pracy zależy też od odpowiednio sformułowanej polityki pasywnej. System zasiłków powinien być tak zaplanowany, żeby zachęcał do poszukiwania pracy. Dlatego środki ochrony socjalnej i polityka rynku pracy powinny być spójne i wzajemnie uzupełniać się.

Wiele analiz potwierdza, że nie można jednoznacznie ocenić skuteczności aktywnych programów rynku pracy i to zarówno w zakresie mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym. Przedstawione przykłady prowadzą do ukształtowania bardzo niejednoznacznego obrazu aktywnej polityki rynku pracy, niewykazującej nadzwyczajnej skuteczności. Badania wykazały, że efektywność aktywnych programów zwiększała się, gdy rosły nakłady finansowe. Jednak istotny jest nie bezwzględny poziom efektów czy nakładów, ale relacje między nimi. Nakłady powinny być takie, co do wielkości i struktury, aby osiągnąć maksymalne efekty. Minimalizowanie niekorzystnych efektów wymaga starannej konstrukcji programu, precyzyjnego wyboru grupy docelowej oraz monitorowania przebiegu programu, zwłaszcza zachowania przedsiębiorstw, co jest jednak skomplikowane i kosztowne, a jednocześnie może zniechęcać firmy do udziału w programie. Alternatywą jest przemyślana selekcja uczestników, zarówno wśród bezrobotnych, jak i przedsiębiorstw. Konieczna też jest systematyczna obserwacja zmian zachodzących na lokalnym i regionalnym rynku pracy, pod

kątem kształtowania się popytu i podaży siły roboczej, która pozwoli na wdrożenie środków zaradczych oraz dostosowanie aktywnych programów do potrzeb danego rynku pracy.

Doświadczenia związane z realizacją następujących po sobie okresów programowania współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach SPO RZL 2004-2006 oraz PO KL 2007-2013 wskazują, że konieczna jest deregulacja rynku pracy, która będzie sprzyjać tworzeniu środowiska do prowadzenia skutecznej polityki państwa w zakresie zwiększania zatrudnienia szczególnie w regionach peryferyjnych. Dlatego w nowej formule tych programów jednym z celów jest pomoc dla regionów słabo rozwiniętych, które charakteryzuje wyjątkowo niska gęstość zaludnienia, jak również restrukturyzacja obszarów z przemysłem zanikającym oraz promowanie zagrożonych niedorozwojem regionów wiejskich. Dopiero wówczas będzie można realizować cele o charakterze horyzontalnym, jakimi są: zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz poprawa szans na zatrudnienie dla ludzi młodych i osób zagrożonych bezrobociem.

Nawet najlepiej zaprojektowana aktywna polityka rynku pracy nie zwalczy bezrobocia, u źródeł którego leży głębokie niedostosowanie strukturalne. Jeżeli sytuacja ekonomiczna i regulacje na rynku pracy będą zniechęcać pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy, to polityka aktywna nie przyniesie żadnych efektów w globalnym zwiększeniu zatrudnienia. Dlatego nie można traktować polityki rynku pracy jako substytutu niezbędnych reform w innych dziedzinach. Utrzymywanie się silnych niedopasowań strukturalnych w poszczególnych regionach – pomimo obserwowanego w ostatnich latach ożywienia gospodarczego i znacznego wzrostu popytu na pracę – wskazuje na mało elastyczny charakter polskiego rynku pracy. Problem ten ma olbrzymie znaczenie w kontekście przyszłego wejścia Polski do strefy euro, które będzie wiązało się z utratą dwóch mechanizmów dostosowawczych: mechanizmu nominalnego kursu walutowego i nominalnej stopy procentowej. Nie będą więc one mogły służyć do łagodzenia wahań koniunktury gospodarczej, co wiąże się z ryzykiem wzrostu wahań produkcji, zatrudnienia i konsumpcji prywatnej po wprowadzeniu euro. Dlatego też w kontekście przedstawionych analiz wydaje się, że działania państwa w najbliższych kilku latach powinny być skierowane na zmniejszanie istniejących niedopasowań pomiędzy strukturą podaży pracy a zapotrzebowaniem zgłaszanym przez pracodawców.

Zmiany powinny dotyczyć:

- wzrostu kwalifikacji ludności oraz takiego ich kształtowania, aby łatwiej było przechodzić z zawodu do zawodu;

- obniżenia kosztów pracy, poprzez zmniejszenie skali bezpośredniego opodatkowania płac, szczególnie przy zatrudnianiu osób nisko kwalifikowanych oraz wykorzystywanie niestandardowych form pracy, zwiększających oferty zatrudnienia dla osób, które z różnych powodów nie są zainteresowane podjęciem pracy na standardowych warunkach, jednocześnie przyczyniając się do wzrostu podaży pracy osób dotąd nieaktywnych zawodowo oraz poszerzaniu popytu na pracę;
- wspieranie działalności gospodarczej w regionach nieaglomeracyjnych poprzez tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorstw oraz warunków do współpracy międzyregionalnej, przyczyniając się tym samym do niwelowania różnic w ich rozwoju gospodarczym i poprawie podstawowych wskaźników rynku pracy.

Należy też radykalnie poprawić adresowanie działań i dopasowywanie narzędzi do grup ryzyka. Publiczne służby zatrudnienia muszą diagnozować, programować, planować, wyznaczać cele, szacować rezultaty, określać mierniki. Jeśli nie wykonają tych zadań, to w obszarze efektywności usług rynku pracy nadal będzie się toczyć dyskusja o ich efektywności netto i brutto.

Formułowanie i realizacja tak pojętej polityki rynku pracy nie może pozostawać wyłącznie w gestii ministerstwa pracy i publicznych służb zatrudnienia, lecz wymaga współpracy wszystkich departamentów oraz różnych szczebli władzy centralnej i samorządowej.

Niezbędny jest również sprawny system informacji o rynku pracy, gromadzący i analizujący dane o tendencjach w zatrudnieniu i bezrobociu, a także informacje o podaży i popycie, umożliwiające sprawne dopasowanie bezrobotnych do istniejących potrzeb na rynku.

Działania te mają szczególne znaczenie w sytuacji spowolnienia gospodarczego i wzrostu poziomu bezrobocia będącego następstwem kryzysu finansowego. Pesymistyczne prognozy dotyczące koniunktury gospodarczej wpływają na nastroje dotyczące przyszłego zatrudnienia. Przedsiębiorcy nabierają bowiem pewności, że racjonalizacja zatrudnienia poprzez zwolnienia jest konieczna. To z kolei spowoduje dalszy wzrost bezrobocia, szczególnie w regionach nieaglomeracyjnych, i pogłębianie się różnic w ich rozwoju. Konieczna zatem jest interwencja państwa w celu uruchomienia programów przeciwdziałania spowolnieniu gospodarczemu i wzrostowi bezrobocia. Nie bez znaczenia w osiągnięciu tego celu będzie aktywna polityka rynku pracy wspierająca zatrudnienie głównie w sektorze przedsiębiorstw.

Samo finansowanie czy subsydiowanie zatrudnienia nie wpłynie jednak trwale na jego wzrost. Niezbędne jest podejmowanie działań efektywnych, skutkujących dalszym zatrudnieniem po programie aktywnym. To z kolei wymaga analizy poszczególnych rynków pracy, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym.

Dla uzyskania efektu synergicznego, konieczna jest koordynacja polityki rynku pracy z innymi politykami realizowanymi na szczeblu regionalnym.

Bibliografia

Literatura

1. Aktywność zawodowa i bezrobocie w Polsce, GUS, Warszawa 1992
2. Balcerowicz E. (red.), Elastyczność i sprawność rynku pracy, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 87, Warszawa 2006
3. Bańka A., Bezrobocie. Podręcznik pomocy psychologicznej, Poznań 1997
4. Barro J., Makroekonomia, PWE, Warszawa 1997
5. Bartkowiak R., Ostaszewski J. (red.), O nowy ład gospodarczy w Polsce, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008
6. Becker G., Human Capital. National Bureau of Economic Research, New York and London, 1975
7. Bednarski M., Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje, IPiSS, Warszawa 1996
8. Begg D., Fischer S., Dornbusch R., Ekonomia, PWE, Warszawa 1992
9. Bernais J., Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu, „Rynek Pracy” 1996, nr 4
10. Blaug M., Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
11. Błaszczyk B., Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny, CASE, Warszawa 2004.
12. Boni M. (red.), Edukacja dla rynku pracy. Spojrzenie z różnych perspektyw, Warszawa 2003
13. Borkowska S., Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską, IPiSS, Warszawa 2002
14. Borowiec J., Bezrobocie a polityka rynków pracy w Unii Europejskiej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996
15. Breslow M., Connecticut’s Economic Development Programs: high cost and inadequate job expansion, A report of the Northeast Corporate Accountability Project, Commonwealth Institute, 2000
16. Brodzicki T., Szultka S., Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw, Organizacja i Kierowanie, Warszawa 2002, nr 4(110)
17. Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., Polityka wspierania klastrów, IBnGR, Gdańsk 2004
18. Brzozowska K., Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, Cedetu, Warszawa 2006
19. Bugaj R., Wielkie bezrobocie „Gazeta Wyborcza” 2000, z dnia 17 lipca
20. Bukowski M. (red.), Zatrudnienie w Polsce 2005, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, 2005
21. Bukowski M. (red.), Zatrudnienie w Polsce 2006. Produktywność dla pracy, MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007
22. Bywalec S. (red.), Rynek pracy w nowych warunkach ekonomicznych, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 379, Kraków 1991
23. Calmfors L., Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design feature, OECD Economics Studies, No 22, 1995
24. Czarny B., Podstawy ekonomii – czynniki produkcji, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 4
25. Czeszkiewicz R., Bezrobocie wiejskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych, „Rynek Pracy” 1998, nr 11

26. Dach Z., Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej, PAN, Kraków 1993
27. Dach Z., Interwencjonizm państwowy na rynku pracy, „Rynek Pracy” 1996, nr 5
28. Danecka M., Bezrobocie i instytucje rynku pracy, ISP PAN, Warszawa 2005
29. Daras T., Jerzak M., Wpływ cech społeczno-demograficznych na możliwości znalezienia pracy, Badanie na podstawie danych BAEL w latach 1993-2003, Materiały i Studia nr 189, NBP, Warszawa 2005
30. Denek E. (red.), Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001
31. Dobrzelecka L., Suchy S., Szkolenie bezrobotnych i pracowników, Wydawnictwo Biblioteczka Pracownicza, Warszawa 1997
32. Dziubiński Z., Kowalewski M. (red.), Badanie czynników warunkujących wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia w Polsce, Wyższa Szkoła Zarządzania Personelem, Warszawa 2008
33. Eichhorst W., Konle-Seidl R., The interaction of labour market policies in welfare state reform, IZA Discussion Paper, No. 1718, 2005
34. Fedorowicz Z., Polityka finansowa państwa a kształtowanie rynku pracy i aktywne zwalczanie bezrobocia, „Rynek Pracy” 1996, nr 10
35. Francik A., Poczowski A., Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy, AE Kraków, Kraków 1993
36. Gawrońska-Nowak B., Kaczorowski P., Regionalne niedopasowania na rynku pracy a zmiany poziomu zatrudnienia w Polsce, „Ekonomista” 2000, nr 2
37. Gerfin M., Lechner M., Steiger H., Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, IZA Discussion Paper 2002, No. 22
38. Glikman P., Kabaj M., Muszkiet T., Ciągłość i transformacja gospodarki, Key Text, Warszawa 1997
39. Golinowska S., Neneman J., Reforma finansów publicznych. Podatki i wydatki publiczne, zeszyty BRE Bank – CASE nr 83/2006
40. Golinowska S., O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania, „Polityka Społeczna” 2001, nr 3
41. Golinowska S., Warunki tworzenia miejsc pracy, Raporty CASE, Warszawa 1999
42. Gołata E., Estymacja pośrednia bezrobocia na lokalnym rynku pracy, AE Poznań, Poznań 2004
43. Grabicz M., Mechanizmy postępu technicznego a bezrobocie, SGH, Warszawa 1999
44. Grzeszczyk T., Rynek pracy w reformowanej gospodarce polskiej, AE Poznań, Poznań 1990
45. Herbst J., Bezrobocie – co robić? Raport z badania ilościowego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Warszawa 2006
46. Herbst K., Czy ekonomia społeczna wspomogłaby rozwój lokalny?, Ekonomia Społeczna Teksty 2006
47. Horodeński R.C., C. Sadowska-Snarska (red.), Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności, IPiSS, Warszawa 2006
48. Jacyszyn J., Kalinowski T., Partnerstwo publiczno-prywatne, Agencja TNOiK, Warszawa 2005
49. Jakie reformy są potrzebne Polsce, red. E. Balcerowicz, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 83, Warszawa 2006
50. Jarmołowicz W. (red.), Funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce. Aspekty mikro- i makroekonomiczne, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005

51. Jarmołowicz W. (red.), *Gospodarka Polska w obliczu akcesji do Unii Europejskiej. Bariery i czynniki rozwoju*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005
52. Jarmołowicz W. (red.), *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008
53. Jarmołowicz W., *Rynek a płace. Problemy i dylematy teorii i polityki płac*, IPiSS, Warszawa 1994
54. Jarmołowicz W. (red.), *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003
55. Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, AE Poznań, Poznań 2007
56. Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka państwa na rynku pracy-jej przesłanki teoretyczne oraz formy realizacji w Polsce po roku 2000*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006
57. Jerzak M., *Deregulacja rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Materiały i studia NBP, Warszawa 2004
58. Kabaj M., *Program przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1993
59. Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Raport IPiPS nr 19, Warszawa 2000
60. Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu Unii Europejskiej i w Polsce*, Scholar, Warszawa 2004
61. Kalewska M., *Centrum promocji kobiet wobec bezrobocia kobiet*, „Rynek Pracy” 1998, nr 9
62. Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991
63. Karney J., *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, MGiP, Warszawa 1998
64. Karwowski J., *Partnerstwo szansą rozwoju regionu*, IPiS, Warszawa 2006
65. Karwowski J. (red.), *Partnerstwo w regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004
66. Kerr C., *The Balkanization of Labour Markets*, „Labour Mobility and Economic Opportunity”, Cambridge 1954
67. Keynes M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956
68. Klimczak P., Wojnicka M., Dąbkowski J., *Perspektywy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wysokich technologii w Polsce do 2020 roku*, Ekspertyza dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości
69. Kocot S., *Informacja o zasadach i podstawach prawnych świadczenia usług przez urzędy pracy w okresie reformy ustrojowej państwa*, „Rynek Pracy” 1999, nr 6, s. 83
70. Kopycińska D. (red.), *Bezrobocie we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006
71. Kopycińska D. (red.), *Kapitał ludzki w gospodarce*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2003
72. Kopycińska D. (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005
73. Kopycińska D. (red.), *Problemy wzrostu gospodarczego we współczesnych gospodarkach*, Wydawnictwo Printgroup, Szczecin 2006
74. Kopycińska D. (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Printgroup, Szczecin 2006
75. Kosiedowski W. (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, UMK w Toruniu, Toruń 2001

76. Kowalski J., Prace subwencjonowane w walce z bezrobociem, „Polityka Społeczna” 1996, nr 2
77. Kozak M., Polskie regiony wobec akcesji, Centrum Edukacji Natolin, Warszawa 2003
78. Kozek W., Rynek pracy. Socjologiczna interpretacja podstawowych pojęć, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1
79. Koziół L., Poczrowski A., Gospodarowanie zasobami pracy, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1988
80. Kozłowska B., Bezrobocie długotrwałe, „Rynek Pracy” 2001, nr 1
81. Koźmiński A.K., Zarządzanie międzynarodowe, PWE, Warszawa 1999
82. Krajewski S., Mackiewicz M., Krajewski P. (red.), Jak obniżyć bezrobocie – mechanizmy niwelowania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, Wydawnictwo Proxima, Łódź 2008
83. Kryńska E., Dylematy polskiego rynku pracy, IPiSS, Warszawa 2001
84. Kryńska E., Elastyczność zatrudnienia w Polsce i Unii Europejskiej, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 1-2
85. Kryńska E., Koncepcje segmentacji rynku pracy, „Rynek Pracy” 1993, nr 6
86. Kryńska E. (red.), Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji, IPiSS, Warszawa 2000
87. Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., Polityka państwa na rynku pracy Polsce w latach dziewięćdziesiątych, IPiSS, Warszawa 1998
88. Kryńska E., Polityka gospodarcza państwa a zapobieganie i zwalczanie bezrobocia, „Polityka Społeczna” 2000, nr 1
89. Kryńska E., Suchecka J., Suchecki B., Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010, IPiSS, Warszawa 1998
90. Kryńska E., Zasoby pracy w Polsce – stan obecny i perspektywy. Starzenie się ludności i zasobów pracy. Konsekwencje i sposoby ich ograniczania, IPiSS, Łódź 2006
91. Kucharski L., Przepływy siły roboczej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, Katedra Ekonomii UŁ, Łódź 2002
92. Kwiatkowska W., Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007
93. Kwiatkowska W., Leszczyński M., Aktywne formy ograniczania bezrobocia – ogólna charakterystyka i nakłady finansowe, w: Przepływy siły roboczej a efekty polityki państwa na rynku pracy w Polsce, red. E. Kwiatkowski, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1998
94. Kwiatkowska W., Kwiatkowski E., Stasiak J., Zarychta H., Zatrudnienie i bezrobocie – dynamika, struktura i polityka państwa, URM, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993
95. Kwiatkowski E. (red.), Zróżnicowanie rozwoju polskich regionów. Elementy teorii i próba diagnozy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008
96. Kwiatkowski E., Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
97. Kwiatkowski E., Czynniki determinujące popyt na pracę w województwie mazowieckim – ujęcie modelowe, IPiSS, Warszawa 2006
98. Kwiatkowski E., Kubiak P., Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1992-1995. Analiza strumieniowa, „Rynek Pracy” 1996, nr 9
99. Kwiatkowski E., Przyczyny wzrostu bezrobocia w Polsce w latach 1990-1993, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 9

100. Lalive R., Zweimuller J., Benefit Entitlement and the Labor Market: Evidence form a Large-Scale Policy Change, CESifo Discussion Paper No. 444, 2002
101. Leksykon rynku pracy, KUP, Warszawa 1997
102. Majka J., Rozważania o etyce pracy, Wrocław 1986
103. Manaker D., Bezrobocie kobiet w Polsce, The Daily Journeal, 10 czerwca 1992
104. Markowski K., Rola państwa w gospodarce rynkowej, PWE, Warszawa 1992
105. Martin J.P., Grubb D., What Works and for whom; a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, OECD, Paris 2001
106. Martynusek A., Rynek pracy w Polsce – próba diagnozy sytuacji, „Rynek Pracy” 2002, nr 3
107. Meller J., Dolny E. (red.), Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka, Wydawnictwo UMK, Toruń 1997
108. Meller J., Dolny E., Wiśniewski Z., Zarys polityki zatrudnienia, PWE, Warszawa 1990
109. Milewski R. (red.), Elementarne zagadnienia ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994
110. Milewski R., Postawy ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999
111. Mlonek K., Bezrobocie – pojęcia podstawowe, SGH, Warszawa 1999
112. Mlonek K., Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań, KUP, Warszawa 1999
113. Mlonek K., Młodzież na rynku pracy w świetle badań, Warszawa 1996
114. Mlonek K., Tradycje badań bezrobocia w Polsce – zagadnienia metodologiczne, Warszawa 1996
115. Mortimer-Szymczak H. (red.), Rynek pracy i bezrobocie, Folia Oeconomica nr 142, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1997
116. Moszoro M., Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej, SGH w Warszawie, Warszawa 2005
117. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 luty 2006
118. Nowicki J., Paradoxy pełnego zatrudnienia w Polsce, PWE, Warszawa 1990.
119. Nowina M., Metropolie bodźcem rozwoju kraju, „Nauka”, Biuletyn Ministra Edukacji i Nauki, 9 stycznia 2007
120. O’Leary Ch.J., Nesporova A., Samorodow A., Manual on evaluation of labour market policies in transition economies, International Labour Office, Geneva 2001
121. Okólski M. (red.), Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski, Raport PPRG, PWN, Warszawa 1994
122. Olędzki M., Polityka zatrudnienia, Warszawa 1974
123. Orczyk J. (red.), Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001
124. Osiecka-Chojnacka J., Aktywna polityka państwa na rynku pracy, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1250 (IP-111S), Warszawa 2006
125. Padowicz W., Rosnące bezrobocie i kryzys zatrudnienia w Polsce (przyczyny i uwarunkowania), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 1
126. Padowicz W., Rynek pracy w okresie transformacji w Polsce, „Służba Pracownicza” 1997, nr 10
127. Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005

128. Piech K., Szczodrowski G. (red.), Przemiany i perspektywy polskich przedsiębiorstw w dobie integracji z Unią Europejską, Instytut Wiedzy, Warszawa 2003
129. Pogonowska B. (red.), Elementy etyki gospodarki rynkowej, PWE, Warszawa 2000
130. Porter M. E., Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001
131. Poteralski J. (red.), Przemiany na rynku pracy w kontekście procesów społecznych i gospodarczych, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007
132. Prognozowanie popytu na pracę. Elementy metodologii, Studia i Materiały, RCSS, Warszawa 1999
133. Programy specjalne, Ministerstwo Pracy Danii SISA, KUP, Warszawa 1997
134. Puzio-Waławik B., Problem bezrobocia młodzieży na tle zjawiska bezrobocia w Polsce w okresie transformacji systemowej, ZN nr 515, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1998
135. Raaum O., Trop H., Hang T., Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training, Departament of Economics University of Oslo, 2002
136. Radziwiłł A., Walewski M., Ocena Sektorowego Programu Operacyjnego Zatrudnienie i Integracja Społeczna w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, CASE, Warszawa 2005
137. Radziwiłł A., Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999
138. Raport o rozwoju społecznym – Polska 1995, WNDP, Warszawa 1995
139. Rączaszek A., Społeczno-demograficzne zróżnicowanie obszarów przygranicznych w Polsce, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001
140. Regulacje dotyczące zatrudnienia w ocenie przedsiębiorców, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2006
141. Rekowski M., Wprowadzenie do mikroekonomii, Polsoft – Akademia, Poznań 1994
142. Reszke I., Nierówności płci w teoriach. Teoretyczne wyjaśnienia nierówności płci w sferze pracy zawodowej, PAN IFIS, Warszawa 1991
143. Ricca S., Introduction to public employment services – A workers education manual, Genewa ILO, 1994
144. Ross S., The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. „The American Economic Review” 1973, nr 72
145. Rynek pracy i bezrobocie, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica nr 155, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2001
146. Rynek pracy i bezrobocie, problemy teorii i praktyki, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1993
147. Sagan I., Czepczyński M., (red.) Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce. Katedra Geografii Ekonomicznej, Gdynia 2001
148. Sewastianowicz M., Współczesne teorie bezrobocia, „Rynek Pracy” nr 6 (144), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004
149. Sęp M., Uwarunkowania i przemiany strukturalne zatrudnienia młodocianych w przemyśle polskim, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej, Seria II nr 147, Poznań 1996
150. Shito M., The strategy of an active Labour market policy: An analysis of its development in a changing labour market, International Journal of Manpower, Vol. 22, Issue 7/8, 2001
151. Sikorska A., Bezrobocie na wsi, „Rynek Pracy” 1994, nr 10
152. Słodowa-Hępa M., Możliwości rozwoju partnerstwa publiczno–prywatnego w świetle nowych regulacji prawnych, w: Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego,

- Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość, t. I, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 530, Szczecin 2009
153. Słodowa-Hełpa M., Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych, w: Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym, red. J. Olszewski, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2005
 154. Słodowa-Hełpa M., Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy, w: Strategie zarządzania współpracą, red. J. Hadyński, Akademia Rolnicza im. A. Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2006
 155. Smandek I. M. (red.), Teorie rynku pracy, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1993
 156. Sobczak H., Niektóre tendencje występujące na rynku pracy w latach 1992-1997, „Rynek Pracy” 1998, nr 12
 157. Sobolewski A., Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy, MPiPS, Warszawa 2007
 158. Socha M., Sztanderska U., Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 5-6
 159. Socha M., Sztanderska U., Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
 160. Socha M., Sztanderska U., Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
 161. Socha-Sachalin S., Transformacja rynku pracy, Politechnika Koszalińska, Koszalin 1998
 162. Stasiak A., Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską - aspekty regionalne, Materiały z konferencji 16-17 maja 2000
 163. Strzelecka J., Fundusz Pracy – źródła finansowania i przeznaczenie środków, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 780, Warszawa 2001
 164. Strzelecka J., Fundusze celowe i agencje, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1168 (IP-108G), Warszawa 2006
 165. Suszyński A, Brożka L. (red.), Społeczno-ekonomiczne konsekwencje procesów transformacyjnych w regionach o wysokim bezrobociu, WUPK, Koszalin 1997
 166. Szalkowski A. (red.), Rynek pracy w procesie transformacji systemu gospodarczego, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1992
 167. Sztanderska U. (red.), Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce, Warszawa 1992
 168. Szumlicz T., Przestrzenne aspekty zatrudnienia, Książka i Wiedza, Warszawa 1987
 169. Szyłko-Skoczny M., Sytuacja młodzieży na rynku pracy w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, IPS, Warszawa 1998
 170. Szyłko-Skoczny M., Sytuacja na rynku pracy u progu nowego wieku, „Polityka Społeczna” 2002, nr 1
 171. Terrell K., Labour market policies and unemployment in the Czech Republic, Journal Comparativ Economy, Vol. 27(1), 1999
 172. Thuy P., Hansen E., Price D., Publiczne Służby Zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy, „Rynek Pracy” Numer specjalny, MGiP, Warszawa 2004
 173. Tuckerman P., Smith R., Borland J., The relative cost of employment for people with a significant intellectual disability: the Australian experience, Journal of Vocational Rehabilitation, Vol. 13, 1999

174. Unolt J., Ekonomiczne problemy rynku pracy, BPS, Katowice 1999
175. W trosce o prace. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004, UNDP- CASE, Warszawa 2004
176. Węgrzyn G., Struktura wykształcenia a bezrobocie, „Wiadomości Statystyczne” 1997, nr 3
177. Winiarski B., Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa 2000
178. Wiśniewski Z., Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej, UMK, Toruń 1999
179. Wiśniewski Z., Polityka zatrudnienia i rynku pracy RFN, UMK, Toruń 1994
180. Wiśniewski Z. (red.), Rynek pracy województwa kujawsko-pomorskiego w procesie integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo UMK, Toruń 2007
181. Wiśniewski Z., Dolny E. (red.), Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo UMK, Toruń 2008
182. Wiśniewski Z., Pochtowski A. (red.), Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006
183. Witkowski J., Rynek pracy w Polsce w 1994 roku. Nowe tendencje, stare zagrożenia, GUS, Warszawa 1995
184. Witkowski J., Rynek pracy w Polsce. Szanse i zagrożenia, Warszawa 2002
185. Wojnicka E., Rot P., Tamowicz P., Brodzicki T., Regionalny system innowacyjny w województwie pomorskim, „Polska Regionów” nr 26, IBnGR, Gdańsk 2001
186. Wróbel J., Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy, IPISS, Warszawa 2005
187. Wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Rekomendacje polskiego forum strategii lizbońskiej do narodowego planu reform 2005-2008, Warszawa-Gdańsk 2005
188. Zakrzewski W., Zmiany w zasobach bezrobocia w Makroregionie Północno-Wschodnim w latach 1990-1997, „Rynek Pracy” 1999, nr 2
189. Zarychta H., Skutki i koszty bezrobocia na lokalnym rynku pracy, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 6
190. Ziemianowicz W., Szlachta J., Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001
191. Zimoń D., Kościół katolicki na Śląsku wobec bezrobocia, Fundacja Opoka, Katowice 2001
192. Ziomek A., Produkt krajowy a bezrobocie, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2006
193. Zybala A., Siła partnerstwa, Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG, Warszawa 2007

Źródła statystyczne

1. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2002
2. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2003
3. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, GUS, Warszawa 2004
4. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS, Warszawa 2005
5. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, GUS, Warszawa 2006
6. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006, GUS, Warszawa 2007
7. Rocznik Statystyczny Pracy 2001, GUS, Warszawa 2002
8. Rocznik Statystyczny Pracy 2002, GUS, Warszawa 2003
9. Rocznik Statystyczny Pracy 2003, GUS, Warszawa 2004

10. Rocznik Statystyczny Pracy 2004, GUS, Warszawa 2005
11. Rocznik Statystyczny Pracy 2005, GUS, Warszawa 2006
12. Rocznik Statystyczny Pracy 2006, GUS, Warszawa 2007
13. Rocznik Statystyczny Województw 2001, GUS, Warszawa 2002
14. Rocznik Statystyczny Województw 2002, GUS, Warszawa 2003
15. Rocznik Statystyczny Województw 2003, GUS, Warszawa 2004
16. Rocznik Statystyczny Województw 2004, GUS, Warszawa 2005
17. Rocznik Statystyczny Województw 2005, GUS, Warszawa 2006
18. Rocznik Statystyczny Województw 2007, GUS, Warszawa 2007
19. Sprawozdania statystyczne Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS- 01, MPiPS-02 za 2001 rok
20. Sprawozdania statystyczne Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS- 01, MPiPS-02 za 2002 rok
21. Sprawozdania statystyczne Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS- 01, MPiPS-02 za 2003 rok
22. Sprawozdania statystyczne Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS- 01, MPiPS-02 za 2004 rok
23. Sprawozdania statystyczne Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS- 01, MPiPS-02 za 2005 rok
24. Sprawozdania statystyczne Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce MPiPS- 01, MPiPS-02 za 2006 rok

Akty prawne i inne dokumenty

1. Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013, Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005
2. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2006 rok, Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2006
3. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2008 rok, Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego 2008 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2008
4. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011, Projekt, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009
5. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006
6. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
7. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 (Dz. U. nr 166 poz. 1743)
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. nr 1 poz. 1 z póź. zm.)
9. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. nr 106 poz. 457 z póź. zm.)
10. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99 poz. 1001 z póź. zm.)
11. Ustawa z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. nr 123 poz. 600 z póź. zm.)
12. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. nr 75 poz. 446 z póź. zm.)

Witryny internetowe

<http://www.stat.gov.pl>

<http://www.mpips.gov.pl>

<http://www.mps.gov.pl>

<http://www.klastry-efs.pl>

SPIS TABEL

Tabela 1.	Ludność Polski według funkcjonalnych grup wieku w latach 2002-2030.....	59
Tabela 2.	Zmiany podażowej strony rynku pracy w Polsce w latach 1990-2002 (w tys. osób).....	63
Tabela 3.	Współczynniki aktywności zawodowej według poziomu wykształcenia w latach 2001-2006 (w %).....	64
Tabela 4.	Struktura pracujących według sektorów własności w Polsce w latach 1992-2006 (w %).....	67
Tabela 5.	Pracujący w Polsce według województw w latach 2001-2006 (w tys. osób).....	68
Tabela 6.	Struktura własnościowa pracujących według sekcji w Polsce w latach 2001, 2003, 2005 (w tys. osób).....	69
Tabela 7.	Struktura pracujących według sektorów gospodarki w Polsce w latach 2000-2006 (w %).....	70
Tabela 8.	Struktura bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w latach 2001-2006 (w % ogółu bezrobotnych).....	75
Tabela 9.	Cele i narzędzia programów aktywnej polityki rynku pracy.....	87
Tabela 10.	Zasiłki pieniężne netto w stosunku do przeciętnej płacy pracownika produkcyjnego.....	101
Tabela 11.	Wydatki na politykę rynku pracy w latach 1996, 1999, 2002 w państwach OECD.....	105
Tabela 12.	Wydatki na aktywne programy rynku pracy w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2006 w tys. zł	106
Tabela 13.	Wydatki Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006 w tys. zł.....	107

Tabela 14.	Liczba osób bezrobotnych biorących udział w aktywnych programach rynku pracy w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2006.....	109
Tabela 15.	Komponenty efektywności brutto aktywnych programów rynku pracy....	111
Tabela 16.	Efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006 w %.....	115
Tabela 17.	Efektywność zatrudnienia poszczególnych programów aktywizacyjnych w Polsce w latach 2001-2006 w %.....	119
Tabela 18.	Efektywność zatrudnieniowa wybranych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006 w %.....	121
Tabela 19.	Efektywność ekonomiczna aktywnych programów zatrudnienia w województwach Polski w latach 2001-2006 w złotych.....	125
Tabela 20.	Efektywność ekonomiczna poszczególnych programów realizowanych w ramach aktywnych form w latach w Polsce 2001-2006.....	127
Tabela 21.	Efektywność ekonomiczna wybranych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006 w złotych.....	129
Tabela 22.	Poziom negatywnego oddziaływania regulacji prawnych na prowadzenie działalności gospodarczej.....	144
Tabela 23.	Formy elastyczności zatrudnienia.....	151
Tabela 24.	Wpływ zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy na wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej oraz koszty pracy.....	153

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1.	Krzywa popytu na pracę	13
Rysunek 2.	Krzywa podaży pracy	14
Rysunek 3.	Krzywa podaży pracy dla pojedynczego pracownika.....	15
Rysunek 4.	Krzywa podaży dla przedsiębiorstwa wolnokonkurencyjnego.....	16
Rysunek 5.	Neoklasyczne ujęcie sytuacji na rynku pracy.....	18
Rysunek 6.	Keynesistowskie ujęcie sytuacji na rynku pracy.....	21
Rysunek 7.	Ważniejsze rodzaje bezrobocia.....	36
Rysunek 8.	Przepływy na rynku pracy.....	42
Rysunek 9.	Liczba osób znajdujących pracę poprzez agencje pośrednictwa pracy w latach 1997–2003.....	53
Rysunek 10.	Źródła dochodów tworzących Fundusz Pracy w Polsce.....	55
Rysunek 11.	Zmiany w strukturze ludności wg wieku w Polsce w latach 2000-2006.....	58
Rysunek 12.	Prognoza ludności Polski według funkcjonalnych grup wieku na lata 2002-2030.....	60
Rysunek 13.	Ludność bierna zawodowo w Polsce w latach 2000-2006 (w tys. osób)	61
Rysunek 14.	Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w latach 1999 - 2006 (w %).	62
Rysunek 15.	Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce wg miejsca zamieszkania w latach 1999 - 2006 (w %).	63
Rysunek 16.	Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 2001-2006 (w %).	65
Rysunek 17.	Kształtowanie się aktywności zawodowej i zatrudnienia w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2002-2004.....	65
Rysunek 18.	Kształtowanie się współczynników aktywności zawodowej oraz wskaźników zatrudnienia w województwach Polski w latach 2001,2003,2005 (w %).	66
Rysunek 19.	Liczba pracujących w gospodarce narodowej w Polsce w latach 2000-2006 (w tys. osób).	67
Rysunek 20.	Struktura pracujących według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 2001-2006 (w %).	69

Rysunek 21.	Struktura pracujących według sektorów gospodarki w Polsce i innych krajach w 2002 r. (w %).	71
Rysunek 22.	Zmiany bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1990-2006 (według stanu na 31.12.).	74
Rysunek 23.	Napływy i odpływy z bezrobocia w Polsce w latach 1990-2005.	79
Rysunek 24.	Stopa odpływu bezrobotnych i stopa odpływu do zatrudnienia w Polsce w okresie styczeń 2005 – marzec 2006.	79
Rysunek 25.	Kształtowanie się liczby bezrobotnych oraz stopy bezrobocia według województw w Polsce w latach 2001-2006 (w tys. osób).	80
Rysunek 26.	Instrumenty pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy finansowane z Funduszu Pracy w latach 2001-2006.	86
Rysunek 27.	Bezrobotni zarejestrowani ogółem i z prawem do zasiłku (średniorocznie) w Polsce w latach 1997–2004.	100
Rysunek 28.	Wydatki na polityki rynku pracy i wydatki Funduszu Pracy a dynamika PKB i przeciętne wynagrodzenie w latach 1997-2004.	104
Rysunek 29.	Wydatki na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006 w tys. zł.	107
Rysunek 30.	Struktura wydatków Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006 w %.	108
Rysunek 31.	Liczba osób bezrobotnych, biorących udział w aktywnych programach rynku pracy oraz zatrudnionych po programie aktywnym w Polsce w latach 2001-2006.	108
Rysunek 32.	Efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w stosunku do poniesionych nakładów finansowych w Polsce w latach 2001-2006.	114
Rysunek 33.	Dynamika efektywności zatrudnieniowej aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006.	116
Rysunek 34.	Efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2006.	117
Rysunek 35.	Zróznicowanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej na powiatowych rynkach pracy w Polsce w latach 2001-2006.	118
Rysunek 36.	Struktura wskaźników ponownego zatrudnienia poszczególnych programów aktywizacyjnych w Polsce latach 2001-2006.	119

Rysunek 37.	Kształtowanie się efektywność poszczególnych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006.....	122
Rysunek 38.	Koszty ponownego zatrudnienia, a skuteczność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2006.....	124
Rysunek 39.	Efektywność ekonomiczna aktywnych programów zatrudnienia w województwach Polski w latach 2001-2006.....	124
Rysunek 40.	Zróźnicowanie wskaźników efektywności ekonomicznej na powiatowych rynkach pracy w Polsce w latach 2001-2006.....	126
Rysunek 41.	Kształtowanie się efektywności ekonomicznej programów realizowanych w ramach aktywnych form w latach 2001-2006.....	127
Rysunek 42.	Efektywność ekonomiczna wybranych kategorii aktywnych programów rynku pracy w województwach Polski w latach 2001-2006.....	130
Rysunek 43.	Przestrzenne zróźnicowanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej w Polsce w latach 2001-2006.....	132
Rysunek 44.	Efekty zatrudnieniowe, a poziom PKB per capita w poszczególnych województwach Polski w latach 2001, 2003, 2005.....	133
Rysunek 45.	Stopa bezrobocia (w %) w zależności od wielkości miejscowości (w tysiącach mieszkańców).....	135
Rysunek 46.	Funkcja odległości ukazująca spadające znaczenie odległych rynków..	136
Rysunek 47.	Obciążenia podatkowe i składkowe kosztów pracy w Polsce i w innych krajach.....	145
Rysunek 48.	Struktura kosztów pracy dla przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2004 roku.....	147
Rysunek 49.	Porównanie obciążeń podatkowych i paropodatkowych (w procentach) nakładanych na wynagrodzenia brutto (pracujący), przychód brutto (samozatrudnieni) i świadczenia brutto.....	148
Rysunek 50.	Minimalne wynagrodzenie w latach 1997-2005.....	155
Rysunek 51.	Struktura uczestników kształcenia ustawicznego według posiadanego wykształcenia oraz statusu na rynku pracy (w procentach).....	162
Rysunek 52.	Powiaty, w których występowały tereny należące do Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce w 2005 roku.....	172

Algorytm przekazywania środków Funduszu Pracy samorządom wojewódzkim i powiatowym

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r., algorytm w sprawie ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie ma następującą postać:

$$A_p = 0,9 \times P_{\text{max}} \frac{\{(L_{\text{dwn}} \times 1,3 + L_{\text{awn}} + L_{\text{pwn}} \times 0,8) \times Wk_n \times Wc_n\}}{\sum_{N=1}^{36} \{(L_{\text{dwn}} \times 1,3 + L_{\text{awn}} + L_{\text{pwn}} \times 0,8) \times Wk_n \times Wc_n\}} + Pm_n$$

gdzie:

A_p – kwota środków Funduszu Pracy, jaka może być wydatkowana na finansowanie w województwie zadań obejmujących promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej,

P_a – określona w planie Funduszu Pracy kwota środków na realizację w roku budżetowym zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1, pomniejszona o kwotę ustaloną na realizację tych zadań przez ministra, samorządy województw i Ochotnicze Hufce Pracy oraz pomniejszona o planowaną kwotę przychodów ze środków Unii Europejskiej z tytułu realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego,

L_{dwn} – liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa, według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok, dla którego jest ustalana wysokość środków Funduszu Pracy, zwanego dalej "rokiem poprzednim";

L_{awn} – liczba bezrobotnych do 25 roku życia zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa, według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego;

L_{pwn} - liczba bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa, zmniejszona o liczbę bezrobotnych powyżej 50 roku życia (L_{dwn}) oraz bezrobotnych do 25 roku życia (L_{awn}), według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego;

W_{kn} – współczynnik korygujący wynoszący 1,0 dla województwa o najniższej stopie bezrobocia, według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego i zwiększony dla pozostałych województw o 0,002 za każdą 0,1 punktu procentowego stopy bezrobocia w województwie

ponad stopę bezrobocia w województwie o najniższej stopie bezrobocia,

Won – współczynnik korygujący ustalony jako iloraz liczby wyrejestrowanych bezrobotnych (odpływ) w powiatowych urzędach pracy województwa w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień 1 października roku poprzedniego do liczby nowo zarejestrowanych w tym okresie bezrobotnych (napływ) w powiatowych urzędach pracy województwa,

Pmn – planowana na rok budżetowy kwota przychodów Funduszu Pracy ze środków Unii Europejskiej z tytułu realizacji w województwie projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego; w przypadku gdy faktyczne przychody z tego tytułu są wyższe lub niższe od planowanych, wówczas w następnym roku budżetowym kwota Pmn dla województwa jest odpowiednio zwiększana lub zmniejszana,

n – oznacza dane województwo.