



Spis treści

Wstęp	3
1. Sytuacja na rynku pracy w latach 2010-2013	7
1.1. Poziom, dynamika i struktura podaży pracy	8
1.2. Poziom, dynamika i struktura popytu na pracę	19
1.3. Poziom i dynamika wynagrodzeń za pracę	25
1.4. Poziom, dynamika i struktura bezrobocia	32
1.5. Wnioski	42
2. Polityka zatrudnienia na szczeblu UE	50
2.1. Cele i formy polityki gospodarczej na szczeblu Unii Europejskiej	50
2.2. Założenia i cele europejskiej strategii zatrudnienia	53
2.3. Założenia i cele strategii lizbońskiej	56
2.4. Założenia i cele strategii „Europa 2020”	59
2.5. Polityka zatrudnienia i rynku pracy	61
3. Uwarunkowania prawne rynku pracy	67
3.1. Obowiązki władz publicznych w zakresie wspierania pełnego zatrudnienia wynikające z Konstytucji RP i samorządowych ustaw ustrojowych	67
3.2. Instrumenty polityki zatrudnienia	69
3.3. Rola samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i obywateli w procesie oceny prawidłowości wykonywania ustaw dotyczących zatrudnienia oraz możliwości wpływu na treść przyszłych regulacji	80
3.4. Wnioski	91
4. Polityka gospodarcza a zatrudnienie w Polsce	94
4.1. Deklaracje rządu wobec rynku pracy	95
4.2. Dokumenty programowe dotyczące rynku pracy	100
4.3. Budżet państwa a rynek pracy	113
4.4. Rola systemu podatkowego w kreowaniu zatrudnienia	117
4.5. Efektywność pomocy państwa dla pracodawców zagrożonych niewypłacalnością na skutek kryzysu ekonomicznego	123
4.6. Wnioski	133



5. Instytucjonalne uwarunkowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu	137
5.1. Ochotnicze Hufce Pracy	140
5.2. Agencje zatrudnienia	145
5.3. Instytucje szkoleniowe	152
5.4. Publiczne służby zatrudnienia	154
5.5. Wnioski	160
Podsumowanie	164
Literatura	167



Wstęp

W Polsce już kilkadziesiąt lat funkcjonuje rynkowy system gospodarczy. Jednak, mimo początkowego optymizmu, nie osiągnięto długookresowego wysokiego tempa rozwoju gospodarczego. Jest to wynikiem m.in. relatywnie niższej konkurencyjności naszego kraju w relacji do innych gospodarek, co obrazują wskaźniki, tj.:

- stopień otwarcia w wymianie międzynarodowej,
- atrakcyjność sektorów gospodarki,
- infrastruktura,
- wydajność i produktywność gospodarki,
- sposób zarządzania,
- zasoby ludzkie.

Konkurencyjność jest natomiast podstawą szybkiego i trwałego wzrostu poziomu życia społeczeństwa w zglobalizowanym świecie.

Polska musi również sprostać wyzwaniom, które związane są z:

- pokryzysowymi barierami rozwoju generowanymi przez problem wysokiego zadłużenia i deficytu, co może być pogłębiane globalnymi napięciami walutowymi i powstaniem nowych barier w światowym handlu,
- koniecznością zmodernizowania i zwiększenia innowacyjności gospodarki by nie być dalej krajem o peryferyjnym charakterze w globalnym układzie sił.

Pozytywne poradzenie sobie z wyżej zaprezentowanymi problemami i wyzwaniami będzie miało zasadniczy wpływ na strukturę gospodarki oraz tempo rozwoju gospodarczego.

Podstawowym czynnikiem rzutującym na sukces polskiej gospodarki jest i będzie czynnik pracy. Dalsza transformacja oraz zmiana struktury polskiej gospodarki w kierunku uczynienia jej bardziej konkurencyjną wymaga zwrócenia uwagi na rynek pracy i jego otoczenie instytucjonalne.

Ekonomiści zajmujący się zagadnieniami społecznymi podkreślają, że w Polsce występują znaczne nierówności społeczne. Przejawiają się one w dużym zróżnicowaniu dochodów, które w porównaniu z innymi krajami Europy Zachodniej i Środkowej są



relatywnie wysokie. Niepokojąca jest również niska efektywność polityki społecznej¹. Na nierówności społeczne (w tym ubóstwo) w znaczący sposób rzutują problemy na rynku pracy (niemożność zagospodarowania podaży siły roboczej). Wyzwaniem dla poszczególnych rządów jest więc zwiększenie zatrudnienia w gospodarce. Problemem przy tym jest nie tylko zmniejszenie bezrobocia, ale również szybkie zbliżenie dochodu na osobę do poziomu zachodnioeuropejskiego.

Powstaje więc pytanie o najważniejsze instrumenty, które mogą pozwolić na utrzymanie stabilnego i wysokiego zatrudnienia w gospodarce w długim okresie czasu. Jest to o tyle trudne, że w skali globalnej mamy do czynienia z niespotykaną wcześniej sytuacją, w której wzrostowi gospodarczemu nie towarzyszy wzrost zatrudnienia, stąd też w większości krajów bezrobocie jest problemem. Dotyka ono państwa bez względu na poziom ich rozwoju, ustrój, prowadzoną politykę gospodarczą i społeczną. Różni je tylko odmienny jego charakter, skala i polityka w związku z tym prowadzona. W Stanach Zjednoczonych, Japonii, Korei Południowej, czy Tajlandii jest ono niskie, spada przy poprawie koniunktury i ma głównie charakter krótkoterminowy. W wielu krajach Europy Zachodniej natomiast jest ono wysokie i ma przeważnie charakter strukturalny.

W Polsce, podobnie, jak w większości krajów na świecie, obserwujemy znaczne pogorszenie koniunktury. Szczególnie dotyczy to województw z tzw. „ściany wschodniej”, które charakteryzują się niższym poziomem PKB oraz znacznie wyższym bezrobociem, niż województwa najbardziej rozwinięte (m.in. mazowieckie, wielkopolskie). Wpływa to negatywnie na poziom życia społeczeństwa i większe trudności z zaspokojeniem potrzeb (w tym ludzi młodych wychodzących na rynek pracy i zakładających rodziny). Zadaniem stającym przed naszą gospodarką jest zmniejszenie bezrobocia i emigracji zarobkowej. Ważne przy tym jest, aby rozwój był równomierny, a nie tylko dotyczył obszarów najbardziej rozwiniętych.

¹ Niepokojąca jest również zmniejszająca się efektywność polityki społecznej, o czym świadczy m.in. fakt, że zróżnicowanie dochodów jest większe w przypadku uwzględnienia przy analizie transferów społecznych.



Rynek pracy działa w określonym otoczeniu², które wpływa na jego funkcjonowanie, m.in. poprzez stwarzanie szans i zagrożeń [D. Van der Wijst, 1988, s. 84-85]. Bardzo ważne miejsce wśród elementów otoczenia firmy przypada polityce gospodarczej, która prowadzona jest przez państwo. Działania rządu mogą tworzyć korzystne warunki polityczne i prawno-ekonomiczne stymulujące prawidłowy rozwój tego rynku. Polityka państwa ogólnie biorąc może być aktywna lub pasywna, doraźna lub uporządkowana, krótko lub długofalowa. Ważne jest jednak by była przemyślana i konsekwentnie prowadzona.

Znaczenie rynku pracy dla gospodarki i społeczeństwa było zasadniczym powodem powstania prezentowanego w dalszej części opracowania, które charakteryzuje sytuację po stronie podaży i popytu na pracę oraz podstawowe uwarunkowania prawno-instytucjonalne z tym związane. Ma ono na celu analizę tego obszaru, w tym zaprezentowanie mocnych i słabych stron rynku pracy. Pośrednio również ułatwić optymalizację współdziałania, a może nawet stworzenia modelu współpracy Związku Zawodowego z instytucjami rynku pracy. W efekcie przyczynić do lepszego wspierania osób bezrobotnych, m.in. optymalizacji pomocy w znalezieniu pracy niezależnie od okresu bycia bez pracy oraz ograniczeniu psychospołecznych skutków bezrobocia, które dotyczą osoby bez pracy, jej rodzinę i społeczeństwo.

Raport powstał w ramach projektu współfinansowanego z UE, a dokładnie Europejskiego Funduszu Społecznego – Człowiek najlepsza inwestycja. Konstruktywny dialog III – wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NSZZ „Solidarność”.

Raport jest podzielony na części:

- w pierwszej dokonano analizy sytuacji na rynku pracy na podstawie danych statystycznych,
- w części drugiej przedstawiono założenia i cele podstawowych dokumentów unijnych, które odnoszą się do rynku pracy,
- w części trzeciej przeprowadzono analizę przepisów ustaw, które powinny być wykorzystane przez rząd oraz organy samorządu terytorialnego do prowadzenia

² W skład otoczenia wchodzi te elementy, procesy i zjawiska, które nie wchodzi w skład rynku pracy i równocześnie pozostają w stosunku do niego w określonych relacjach. Por. [Bielski M., 1992, s. 134 i następne].



polityki polegającej na wspieraniu podejmowania pracy, pozostawania w zatrudnieniu czy też zapobieganiu utracie pracy,

- w części czwartej oceniono podstawowe działania rządu na rynku pracy,
- w części piątej zaprezentowano instytucjonalne uwarunkowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

Raport został opracowany przez zespół w składzie:

- prof. dr hab. Kazimierz Pająk (część 1, 3 i 4),
- dr hab., prof. WSB Sławomir Jankiewicz (część 1,3,4 i 5),
- dr hab. Magdalena Knapieńska (część 1 i 2),
- mgr Roman Kapeliński (część 3).



1. Sytuacja na rynku pracy w latach 2010-2013

Rynek pracy jest to miejsce, gdzie podaży pracy spotyka się z popytem na pracę i kształtuje cenę usługi, jaką jest praca. Taka definicja rynku pracy jest najczęściej spotykaną w literaturze ekonomicznej. Pojęcie podaży pracy rozumiane jest jako zasób osób w wieku produkcyjnym, które są zdolne i gotowe do podjęcia pracy, zainteresowane świadczeniem usług pracy w różnych formach organizacyjnych i prawnych – inaczej mówiąc są aktywne zawodowo. Drugą stroną rynku pracy jest popyt na pracę, czyli zapotrzebowanie na usługi pracy zgłaszane przez pracodawców – przedsiębiorców, instytucje publiczne i prywatne, które dla realizacji swoich celów potrzebują tego czynnika. Podmiotami, które mogą zgłaszać popyt na pracę są wszystkie sekcje gospodarki narodowej.

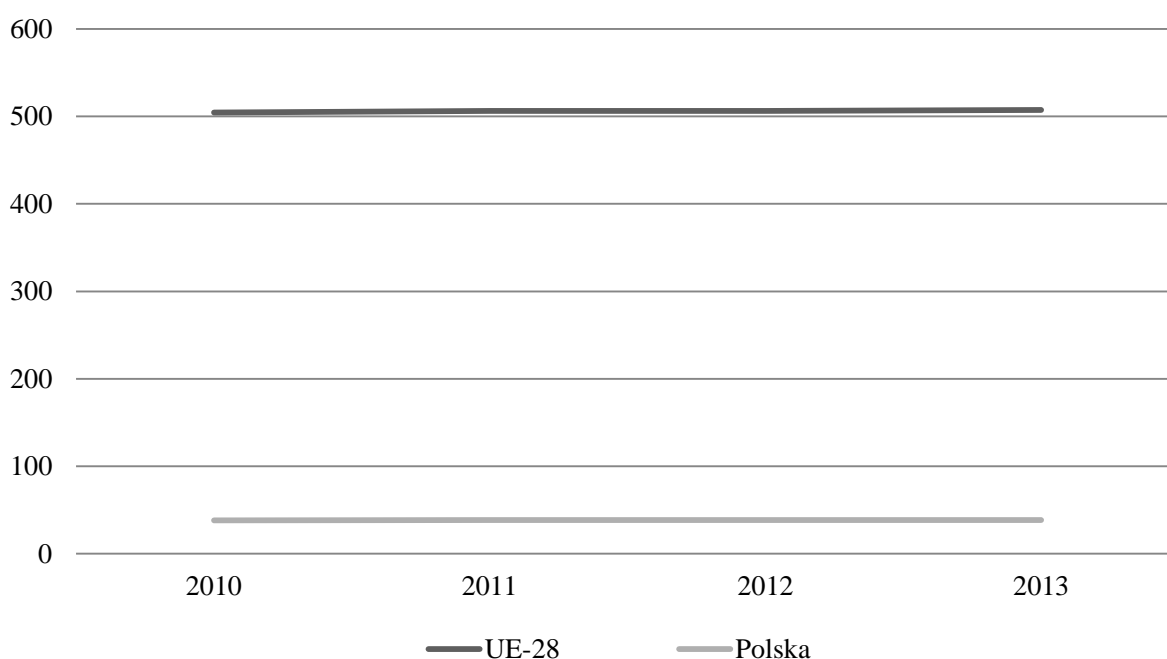
Płaca, która kształtowana jest na rynku to cena za, jaką gotowi są świadczyć usługi pracownicy na rzecz pracodawców. Cena ta odzwierciedla zarówno godzinowy wymiar wysiłku włożonego w świadczenie usługi pracy, jak i kwalifikacje, umiejętności, wykształcenie, zdolności do realizacji powierzanych zadań, czy też dostępność danego rodzaju usług pracy (unikatowość umiejętności).

Na rynku pracy może występować (i z reguły występuje) zjawisko bezrobocia, czyli nierównowagi podażowej będącej nadwyżką podaży pracy (osób chętnych do pracy) nad popytem na pracę (zapotrzebowaniem na pracowników zgłaszanym przez pracodawców).

Stabilny i długotrwały rozwój gospodarczy wymaga od państwa odpowiedniej polityki gospodarczej, która pozwoli na skorelowanie podaży z popytem na pracę i zapewni systematyczny wzrost realny wynagrodzeń. Wpłyne to na niskie bezrobocie, stabilność ekonomiczną ludności i w konsekwencji zapewni odpowiednią dynamikę przyrostu naturalnego i wzrost innowacyjności gospodarki.

1.1 Poziom, dynamika i struktura podaży pracy

Biorąc pod uwagę podaż pracy w Unii Europejskiej należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na rozmiary populacji zamieszkującej badany obszar. Stosowne dane liczbowe zawarto na wykresie 1. Jak wskazują dane w latach 2010-2013 można mówić o niewielkim wzroście liczby osób zamieszkujących badany obszar, przy czym orientacyjnie populacja UE-28 obejmuje około 506 mln osób.



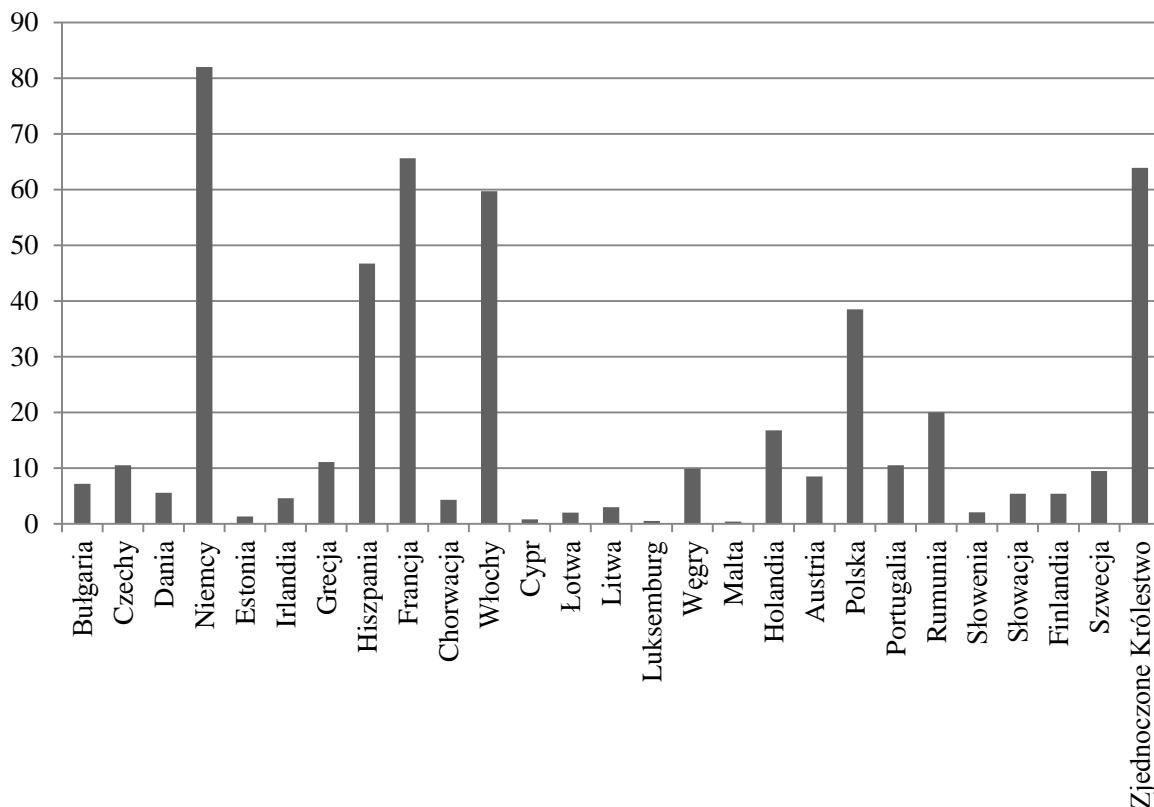
Wykres 1. Liczba ludności w Unii Europejskiej i w Polsce (UE-28, mln osób)

Źródło: [Eurostat].

Poszczególne kraje Unii Europejskiej charakteryzuje różnorodna liczebność. Kilka z krajów zamieszkuje większość obywateli UE. Zaliczyć do nich można Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Włochy, Hiszpanię oraz Polskę. Do grupy krajów o średniej i małej liczbie mieszkańców należą głównie tzw. nowe kraje członkowskie oraz Belgia, Dania, Irlandia, Grecja, Luksemburg, Austria, Finlandia i Szwecja.

Zasób ludności opisywany na podstawie wykresu 1 i 2 jest to łączna liczba ludności w skład której wchodzi zarówno zasoby aktywnych zawodowo, stanowiących podaż pracy,

jak i zasoby biernych zawodowo, do których zaliczane są osoby niebędące w wieku produkcyjnym oraz te, które nie są zainteresowane życiem zawodowym i świadczeniem pracy najmniej.



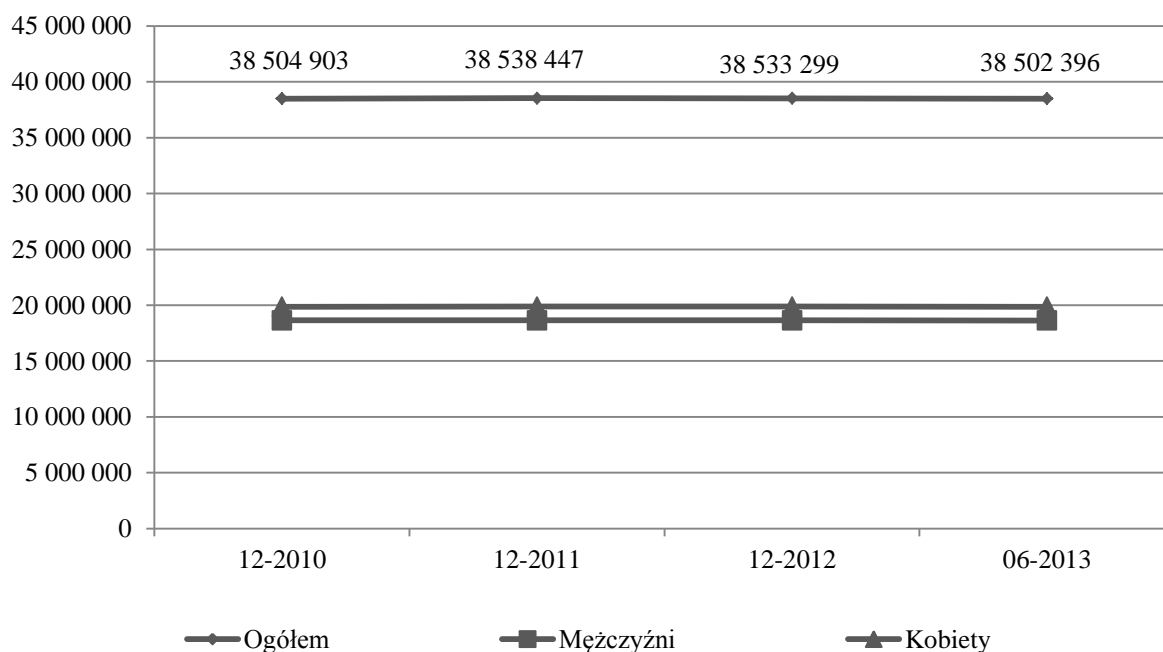
Wykres 2. Liczba ludności w krajach UE w roku 2013 (mln osób)

Źródło: [Eurostat].

Przeprowadzony w roku 2011 narodowy spis powszechny pozwolił uzyskać bardziej wiarygodne dane na temat ludności w Polsce. Pokazują one, że jest nas ponad 38,5 mln osób³. Niepokojące są jednak tendencje w zakresie dynamiki zmian ludności, bowiem jeszcze w latach 2010-2011 odnotowano jej wzrost (o ponad 33,5 tys.), by w roku 2012 i 2013 obserwować jej systematyczny spadek (o ponad 5 tys. i prawie 31 tys.).

³ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011 (według stanu w dniu 31 marca 2011 roku) wykazał, że Polskę zamieszkiwało więcej o ok. 312 tys. w stosunku do stanu z bilansu z końca 2010 roku, szacowanego na podstawie wyników NSP 2002 (38 200 tys.).

Analizując strukturę ludności z uwagi na płeć możemy zaobserwować, że mimo podobnego kierunku zmian, w przypadku kobiet tendencja ta jest trochę lepsza. W 2010 roku kobiet było bowiem 19,9 mln, a mężczyźn 18,6 mln. W rok później nastąpił wzrost ilości kobiet o 21 tys., przy wzroście ilości mężczyźn o 12,7 tys. osób. Lata 2011-2012 i grudzień 2012 – czerwiec 2013 charakteryzuje spadek ilości mężczyźn (kolejno o ponad 5 tys. i prawie 15 tys.). W przypadku kobiet dynamika wzrostu została zatrzymana w roku 2012 (przyrost o 95 osób), natomiast do połowy 2013 roku obserwujemy spadek o prawie 16 tys. osób.



Wykres 3. Liczba ludności w Polsce w latach 2010-2013 (w mln osób, z uwzględnieniem NSP z roku 2011)

Źródło: [GUS]

W analizowanym okresie cały czas utrzymywał się ujemny trend (tak w zakresie kobiet, jak i mężczyźn) ilości osób zamieszkujących miasta. W roku 2010 miasta zamieszkiwało 23,4 mln osób (w tym 11,1 mln mężczyźn i 12,3 mln kobiet), by w połowie 2013 roku osiągnąć wielkość 23,3 mln osób (w tym 11 mln mężczyźn i 12,2 mln kobiet). Zyskuje natomiast wieś, której liczba ludności systematycznie ulega zwiększeniu. W okresie grudzień 2010 – czerwiec 2013 ilość osób zamieszkująca wieś zwiększyła się z 15 mln



(prawie po połowie kobiet i mężczyzn) do 15,2 mln (w tym 7,58 mln mężczyzn i 7,62 mln kobiet).

Tabela 1. Liczba ludności w podziale na województwa w Polsce

	Grudzień 2011	Grudzień 2012	Czerwiec 2013
P o l s k a	38 538 447	38 533 299	38 502 396
Dolnośląskie	2 916 577	2 914 362	2 911 045
Kujawsko-pomorskie	2 098 370	2 096 404	2 094 090
Lubelskie	2 171 857	2 165 651	2 160 513
Lubuskie	1 023 158	1 023 317	1 022 253
Łódzkie	2 533 681	2 524 651	2 517 787
Małopolskie	3 346 796	3 354 077	3 356 805
Mazowieckie	5 285 604	5 301 760	5 307 277
Opolskie	1 013 950	1 010 203	1 006 999
Podkarpackie	2 128 687	2 129 951	2 128 707
Podlaskie	1 200 982	1 198 690	1 196 485
Pomorskie	2 283 500	2 290 070	2 292 452
Śląskie	4 626 357	4 615 870	4 606 387
Świętokrzyskie	1 278 116	1 273 995	1 270 263
Warmińsko-mazurskie	1 452 596	1 450 697	1 448 288
Wielkopolskie	3 455 477	3 462 196	3 463 419
Zachodniopomorskie	1 722 739	1 721 405	1 719 626

Źródło: [GUS].

Największą liczbę mieszkańców ma województwo: mazowieckie (ok. 5,3 mln osób), śląskie (ok. 4,6 mln osób), wielkopolskie (prawie 3,5 mln osób), małopolskie (ok. 3,4 mln osób). Do najmniejszych województw pod względem liczby ludności należą natomiast województwo: opolskie i lubuskie (po ok. 1 mln osób), podlaskie (ok. 1,2 mln osób), świętokrzyskie (ok. 1,3 mln osób) i warmińsko-mazurskie (prawie 1,5 mln osób).



Analiza danych z ostatnich trzech lat pokazuje, że największe województwa (tj. mazowieckie, małopolskie, wielkopolskie) charakteryzują się wzrastającą dynamiką ludności. Najmniejsze (m.in. opolskie, lubuskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie) natomiast odnotowują jej spadek. Wyjątek stanowi województwo śląskie i łódzkie, które charakteryzuje spadek ludności oraz pomorskie, które zwiększa ilość posiadanych osób.

W okresie grudzień 2010 – czerwiec 2013 największą dynamiką wzrostu ludności⁴ charakteryzowały się województwa: mazowieckie i pomorskie, natomiast największą dynamikę spadku wygenerowały województwa: opolskie, łódzkie, świętokrzyskie, lubelskie.

Nierównomierny rozwój demograficzny między dużymi miastami, a usytuowanymi w ich pobliżu wsiami związany jest z procesami „rozlewania się miast” i suburbanizacją. Ludzie pracują i korzystają z infrastruktury dużych miast, natomiast osiedlają się po za ich granicami. Tradycyjnie, największy względny przyrost ludności na obszarach aglomeracyjnych występuje w rejonie Warszawy, Trójmiasta, Poznania, aglomeracji bydgosko-toruńskiej, Wrocławia i Krakowa. Z kolei, zdecydowana większość położonych „peryferyjnie” powiatów Polski północno-wschodniej, wschodniej, południowo-zachodniej, zachodniej oraz centralnej wykazuje ubytek ludności. Odstępstwa od tej reguły dotyczą tylko fragmentów względnie demograficznie prężnych województw Polski południowej (podkarpackie, małopolskie) oraz Ziem Zachodnich i Północnych (pomorskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie) [Sytuacja demograficzna Polski..., 2012]. Trend ten jest jednym z czynników nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pomimo wspierania przez państwo rozwoju regionów uboższych.

Spis powszechny dokonany w 2011 roku wykazał istotne zmiany w strukturze wieku ludności. Zmniejszeniu uległa liczba dzieci i młodzieży w ogólnej liczbie ludności kraju do poziomu 7,2 mln oraz nastąpił wzrost liczby osób starszych, w wieku poprodukcyjnym do poziomu 6,5 mln osób.

W 2011 roku 24,8 mln osób było w wieku produkcyjnym. W latach 2002-2011 przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym wynosił prawie 1,2 mln osób (z tego około 1 mln dotyczył osób w wieku niemobilnym). Zmiany te oddziałują na rynek pracy, kreując zwiększoną podaż siły roboczej przede wszystkim przez osoby w wieku starszym –

⁴ Relacja między ilością osób, które przybyły w badanym okresie do ilości osób ogółem w okresie bazowym.



niemobilnym. W tym samym okresie zwiększeniu uległa (o prawie 800 tys. - 13,3%), liczba osób w wieku poprodukcyjnym oraz zmniejszyła liczba dzieci i młodzieży w wieku poniżej 18 lat (o ponad 1,6 mln, tj. ok. 19,6%). Największym udziałem zasobów pracy (ludność w wieku produkcyjnym) charakteryzuje się zachodnia połowa kraju oraz aglomeracje miejskie.

Analiza trendu demograficznego w Polsce pokazuje, że mamy do czynienia z okresem depopulacji. Jest to trwała tendencja, będąca wynikiem spadku przyrostu naturalnego ludności (po krótkotrwałym wzroście do 2008 roku). W 2010 roku przyrost ten wyniósł prawie 35 tys. osób, by w roku 2011 obniżyć się prawie trzykrotnie do 12,9 tys. i do 9,6 tys. w 2012 roku. Wzrasta liczba osób, które mają 50 i więcej lat (w 2012 roku było ich 13,3 mln), w tym 43,9% stanowili mężczyźni.

Wpływa to negatywnie na podaż pracy. Pozytywnym czynnikiem jest natomiast systematyczny wzrost długości życia Polaków, który dotyczy wszystkich generacji mieszkańców. Problemem w zakresie rynku pracy jest jednak zły stan zdrowia ludzi starszych i brak działań by taki stan zmienić.

Negatywnie na rynek pracy wpływa emigracja. Poszukiwanie lepszych i stabilniejszych warunków życia powoduje, że Polacy (szczególnie młodzi) osiedlają w innych krajach. Trudno jest uchwycić dokładnie wielość zjawiska, ponieważ statystyka wymeldowań i zameldowań z powodu wyjazdu za granicę nie oddaje jego skali. Obejmuje bowiem tylko niewielką część migracji. Skalę problemu można oceniać, opierając się jedynie na szacunkach. Dane pochodzące ze spisów powszechnych ludności pokazują, że w ostatnich latach emigracja wzrosła (szczególnie po akcesji Polski do UE i sukcesywnym znoszeniu barier w dostępie do rynków pracy krajów UE). W 2002 roku poza granicami Polski przebywało ok. 786 tys. mieszkańców, a obecnie nie przebywających w miejscu zamieszkania ponad 3 miesiące jest ponad 2 mln (niektórzy szacują, że liczba ta jest bliska 3 mln), a pozostających poza krajem przez co najmniej rok – ok. 1,5 mln. [*Narodowy Spis Powszechny Ludności...*, 2011] Taka skala emigracji z jednej strony uszczupla potencjał demograficzny Polski, z drugiej zmniejsza skalę negatywnych problemów na rynku pracy (ale tylko w krótkim okresie).



Problemem jest znaczna skala wyjazdów młodych mieszkańców Polski, dobrze wykształconych i o wysokich kwalifikacjach zawodowych, których niejednokrotnie nie wykorzystują w kraju docelowym. Osoby te charakteryzuje też duża przedsiębiorczość, a więc czynnik wpływający w dużym stopniu na tempo rozwoju gospodarczego i innowacyjności gospodarki.

Rok 2012 był początkiem okresu zmniejszania liczebności zasobów pracy, czyli osób w wieku produkcyjnym (obejmuje on kobiety – 18-59 lat i mężczyzn – 18-64 lata). W stosunku do poprzedniego roku zmniejszyła się ona o blisko 118 tys. (z tego o 100 tys. w wieku niemobilnym – 45-59/64 lata). Przyspieszeniu natomiast ulega proces starzenia ludności. Wskazują na to tendencje zmian dotyczące z jednej strony udziału ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety 60- , a mężczyźni 65- i więcej lat), z drugiej – wzrostu odsetka osób starszych (65 lat i więcej).

Ekonomicznym wyrazem tych zmian jest co raz mniej korzystny wynik wymiany generacji („wchodzenie” ludności w wiek produkcyjny i przejście z niego do roczników wieku poprodukcyjnego oraz liczba zgonów ludności w wieku produkcyjnym i saldo migracji zagranicznych ludności w tym wieku).

Analiza z punktu widzenia przestrzennego pokazuje, że najniższy udział (17-18%) ludności w wieku przedprodukcyjnym wykazują województwa południowo-zachodnie (opolskie, śląskie, dolnośląskie), centralne (łódzkie, świętokrzyskie), a także województwo zachodniopomorskie. Z kolei najwyższy udział takiej ludności (około 20%) występuje w województwach północnych (warmińsko-mazurskie, pomorskie) i województwie wielkopolskim oraz w województwach południowo-wschodnich (podkarpackie, małopolskie). Najniższy udział (63-64%) ludności w wieku produkcyjnym występuje w województwach wschodniej i centralnej Polski (tj. lubelskim, podlaskim, podkarpackim, a także w: świętokrzyskim, małopolskim, mazowieckim i łódzkim). Pokazuje to wyraźne osłabienie potencjału demograficznego wschodniej, mniej rozwiniętej gospodarczo części Polski oraz wagę wpływu na średnie ogólnowojezdźkie obszarów spoza wielkich aglomeracji (warszawskiej, krakowskiej, łódzkiej). Najwyższy udział ludności w wieku produkcyjnym (ok. 65%) zaobserwować można w województwach zachodnich i południowo-zachodnich (opolskie, zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie, śląskie), a także w warmińsko-



mazurskim. [Sytuacja demograficzna Polsk...i, 2012] Zróżnicowanie przestrzenne nie jest duże, jednak wyraźnie pokazuje występowanie zjawiska stopniowego, trwałego przemieszczania ludności w wieku produkcyjnym za pracą. Utrzymanie tej tendencji pogłębi tylko dysproporcje w rozwoju regionów.

Zaprezentowane powyżej, negatywne tendencje prawdopodobnie będą utrzymywać się w przewidywalnej przyszłości. Dlatego prognoza sporządzona przez GUS do roku 2035 przewiduje systematyczny spadek ludności Polski do poziomu [Prognoza ludności na lata 2008-2035..., 2009]:

- 37 830 tys. w 2020 roku,
- 37 438 tys. w 2025 roku,
- 36 796 tys. w 2030 roku,
- 35 993 tys. w 2035 roku.

Tabela 2. Prognoza ludności w podziale na miasto i wieś w Polsce

Wyszczególnienie	2020	2025	2030	2035
Miasto	22 649 726	22 299 025	21 799 537	21 215 106
Wieś	15 180 163	15 139 070	14 996 483	14 777 963

Źródło: GUS.

Spadek ludności dotyczył będzie w większej mierze miast (o 6,3%) niż wsi (o prawie 2,7%). Przy czym w miastach spadek ten będzie systematyczny, natomiast na wsi do roku 2020-2021 utrzymywał się będzie wzrost i dopiero w latach następnych dynamika ulegnie zmianie na ujemną.

Dużym problemem według prognoz będzie również spadek osób w wieku 18-44 lata, a wzrost ludzi w wieku 60+. Tracić więc będziemy zasób ludzi w tzw. wieku mobilnym na rzecz osób starszych.

Tabela 3. Prognozowane zmiany ludności w Polsce (według wieku)

	2020	2025	2030	2035
Ogółem	-186 170	-391 794	-642 075	-802 951
0-17	41 462	-142 971	-563 905	-620 463
18-59/64	-1 215 173	-877 626	-370 610	-515 041
18-44	-933 026	-1 249 486	-1 198 390	-789 902
45-59/64	-282 147	371 860	827 780	274 861
60+/65+	987 541	628 803	292 440	332 553
0-14	124 349	-293 606	-566 112	-524 530
15-59	-1 293 829	-528 622	-339 014	-789 206
60+	983 310	430 434	263 051	510 785
15-64	-1 334 650	-988 654	-427 279	-440 576
65+	1 024 131	890 466	351 316	162 155
75+	-35 810	580 038	766 017	586 844
80+	78 647	-29 046	467 763	568 847
85+	83 088	41 905	-10 268	321 414

Źródło: [GUS].

Prognozy GUS pokazują, że nie zmieni się zasadniczo dotychczasowa tendencja dotycząca zmian ludności w województwach. Najmniej traciły będą województwa najbardziej rozwinięte, natomiast najbardziej wyludniać się będą województwa o niższym poziomie rozwoju. Jest to zjawisko typowe i powszechne. Ludzie migrują bowiem tam, gdzie mają zapewnioną stabilizację ekonomiczną (pewność pracy i wyższe zarobki). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku Niemiec, gdzie po kilkunastu latach od zjednoczenia landy wschodnie (szczególnie małe miejscowości i wioski) znacznie się wyludniły. Ludność z tych landów przeniosła się bardziej na zachód z uwagi na lepszy poziom życia. Należy przy tym

dodać, że nastąpiło to mimo znacznych nakładów finansowych ze strony państwa niemieckiego zmierzających do zatrzymania odpływu ludności.

Tabela 4. Prognozowane zmiany ludności w Polsce według województw

	2020	2025	2030	2035
Dolnośląskie	2 799 888	2 752 445	2 688 307	2 614 229
Kujawsko-pomorskie	2 040 659	2 013 511	1 971 620	1 920 522
Lubelskie	2 063 046	2 011 897	1 946 608	1 871 109
Lubuskie	1 007 639	999 215	983 607	963 566
Łódzkie	2 419 234	2 353 303	2 274 636	2 188 017
Małopolskie	3 364 668	3 373 278	3 359 469	3 328 732
Mazowieckie	5 429 840	5 471 012	5 480 198	5 469 505
Opolskie	978 498	956 326	928 427	897 090
Podkarpackie	2 085 785	2 069 523	2 037 383	1 992 723
Podlaskie	1 153 546	1 133 394	1 105 644	1 072 294
Pomorskie	2 285 122	2 292 403	2 282 765	2 262 786
Śląskie	4 447 055	4 338 230	4 202 145	4 052 211
Świętokrzyskie	1 202 649	1 167 758	1 125 166	1 076 864
Warmińsko-mazurskie	1 400 594	1 379 701	1 347 949	1 309 352
Wielkopolskie	3 475 707	3 471 683	3 441 101	3 393 938
Zachodniopomorskie	1 675 959	1 654 416	1 620 995	1 580 131

Źródło: [GUS].

Podsumowując kwestie podaży siły roboczej można stwierdzić, że analiza danych statystycznych oraz prognoz dotyczących kształtowania ludności w Polsce do roku 2035 wskazuje na utrzymanie negatywnych tendencji. Liczba ludności Polski ulegać będzie zmniejszeniu. Przy czym dotyczyło to będzie ludzi młodych. Wzrośnie natomiast udział ludzi starszych szczególnie w wieku poprodukcyjnym. Przewiduje się, że piramida wieku ulegnie w



ciągu najbliższego dwudziestolecia odwróceniu, co będzie oznaczać, że osób młodych i tych w wieku produkcyjnym będzie znacznie mniej niż osób niezdolnych do pracy.

Systematycznie zmniejszać się będzie ulegnie liczba mieszkańców miast, co pogłębi dezurbanizację i wymaga działań dostosowawczych ze strony państwa. Jednak do roku 2013 nie dokonano porządkowania legislacji z zakresu gospodarki przestrzennej, powalając by proces ten doprowadził do narastania wielu problemów społecznych i gospodarczych, a przede wszystkim infrastrukturalnych w otoczeniu dużych miast. Wsie w pobliżu miast de facto stają się zurbanizowanymi obszarami miejskimi przy pozostawianiu w dalszym ciągu wsiami w sensie administracyjnym.

Następowała będzie w dalszym ciągu emigracja ludzi do regionów bardziej rozwiniętych (wewnętrznie) i za granicę. Przy czym emigracja zewnętrzna dotyczyła będzie przede wszystkim osób młodych, wykształconych i najbardziej przedsiębiorczych, którzy najwięcej przyczyniają się do rozwoju gospodarczego. Odbije się to negatywnie nie tylko na sytuacji ekonomicznej Polski, ale również społecznej z uwagi m.in. na oddziaływanie perturbacyjnie emigracji zewnętrznej na proces dzietności.

Przedstawione najważniejsze zmiany dotyczące podaży siły roboczej nie muszą stanowić zagrożenia dla gospodarki kraju. Wymaga to jednak zrozumienia przebiegu procesów i dostosowania do tej zmiany demograficznej przez odpowiednio realizowaną politykę gospodarczą. Dlatego należy zgodzić się z postulatami wysuniętymi na Kongresie Demograficznym w Polsce [*Sytuacja demograficzna Polski...*, 2012], że konieczne jest:

- rozpoczęcie rzeczywistej debaty społecznej (z udziałem m.in. pracodawców, społeczności lokalnych i związków zawodowych) nad problemami wynikającymi ze zmian w podaży siły roboczej, nad ich istotą, uwarunkowaniami i konsekwencjami oraz najbardziej optymalnymi rozwiązaniami,
- wspieranie takich systemów wartości, które podnoszą etos rodziny i małżeństwa w społeczeństwie polskim,
- upowszechnienie świadomości, że za przyszłość demograficzną odpowiedzialność ponoszą: państwo, jego instytucje, obywatele i ich organizacje,
- uwzględnienie zagadnień demograficznych w realizowanej polityce gospodarczej, społecznej i regionalnej,



- realizowanie programów gospodarczych, które zapewniałyby zadowalające tempo rozwoju gospodarczego, dawałyby szanse na pracę, godziwe zarobki i mieszkania dla młodego pokolenia oraz zapewnienie godziwej starości i ograniczenie ubóstwa,
- wzmocnienie skuteczności polityki rodzinnej, stworzenie dobrego klimatu dla rodziny oraz zwiększenie rzeczywistego i efektywnego udziału państwa w działaniach na rzecz pomocy rodzinie w wychowaniu dzieci,
- wprowadzenie stosownych instrumentów polityki sprzyjającej rodzinie i stworzenie odpowiednich warunków dla zwiększenia liczby urodzeń i zapewnienia dzieciom dobrych warunków rozwoju,
- poprawę jakości potencjału ludzkiego przez stworzenie odpowiednich warunków do podniesienia jakości kształcenia na wszystkich poziomach i we wszystkich formach edukacji,
- wypracowanie i realizację długofalowej polityki migracyjnej, zgodnej z celami rozwoju ludnościowego i społeczno-gospodarczego⁵.

Spełnienie tych postulatów pozwoli na odnowę demograficzną w Polsce, stworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin i realizacji planów prokreacyjnych (w tym łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi) oraz poprawę jakości kapitału ludzkiego (m.in. dzięki wspieraniu rodziny w ponoszeniu kosztów wychowania młodego pokolenia oraz lepszej edukacji), zapobieganiu wykluczeniu społecznemu i dysfunkcji w rodzinach.

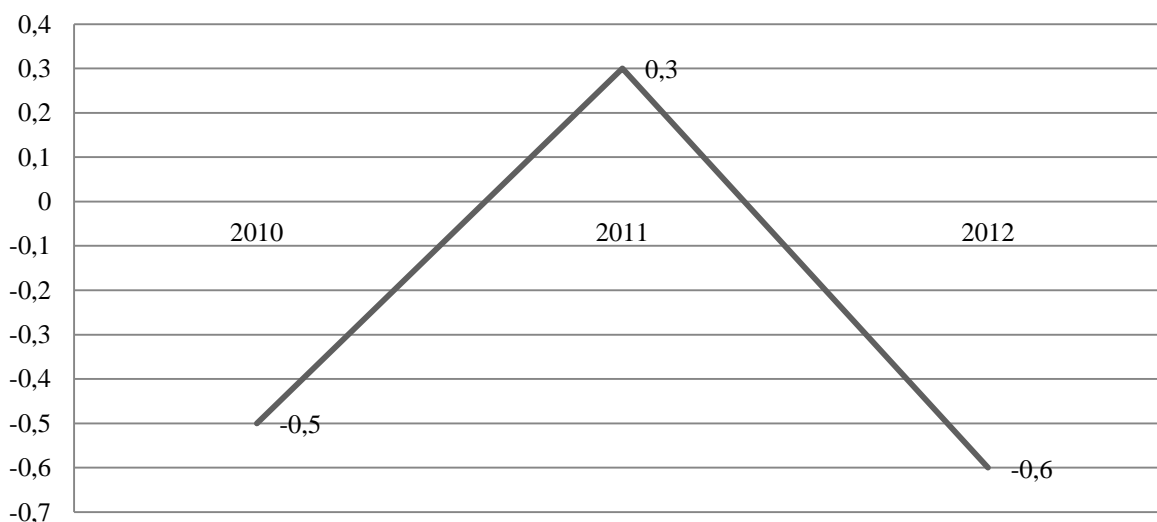
1.2. Poziom, dynamika i struktura popytu na pracę

Mówiąc o popycie na pracę należy zwrócić uwagę na różnorodność form świadczenia usług pracy. Można tu mówić o pracy najemnej w oparciu o umowę o pracę (tzw. praca etatowa lub na część etatu) i umowy cywilno-prawne (umowa zlecenia, umowa o dzieło itp.), ale także świadczenie pracy w ramach prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Zapotrzebowanie na pracowników zgłaszane przez pracodawców jest odzwierciedleniem sytuacji występującej w koniunkturze gospodarczej. I tak w latach dobrej koniunktury

⁵ W Polsce niestety polityka migracyjna praktycznie nie istnieje, co może spowodować w najbliższej przyszłości duże problemy dla gospodarki krajowej.

z reguły popyt na pracę rośnie i rozwijane są różnorodne formy zatrudnienia, natomiast w latach recesji i spowolnienia spada zatrudnienie i elastyczność form zatrudnienia. W szczególności w warunkach dużej ilości zamówień przedsiębiorcy zatrudniają początkowo już będących w firmie pracowników w systemie nadgodzin, a później postanawiają zatrudnić dodatkowe zasoby ludzkie. W takiej sytuacji pomocne są wszelkie elastyczne formy zatrudnienia, takie, jak: umowa na czas określony, umowa zlecenie, czy umowa o dzieło. Formy te jakkolwiek często dyskutowane i krytykowane ze względu na brak pełni praw socjalnych dla pracowników wykonujących prace na rzecz pracodawcy, to jednak są formą osiągania przychodów dla osób młodych, bez doświadczenia zawodowego, jak również dla osób starszych będących już na emeryturze, dla których zabezpieczenie socjalne i składki społeczne nie są już tak bardzo istotne.

Gorsza koniunktura często oznacza spadek zamówień i w perspektywie najpierw odstępianie od zatrudniania tzw. elastycznego, a dopiero gdy recesja się pogłębia pojawiają się zwolnienia pracowników zatrudnionych na etatach. Dlatego też warunki dobrej koniunktury wpływają na rozwój i popularyzację elastycznych form zatrudniania pracowników.



Wykres 4. Dynamika zatrudnienia w UE-28 (procentowa zmiana, rok do roku)

Źródło: Eurostat.

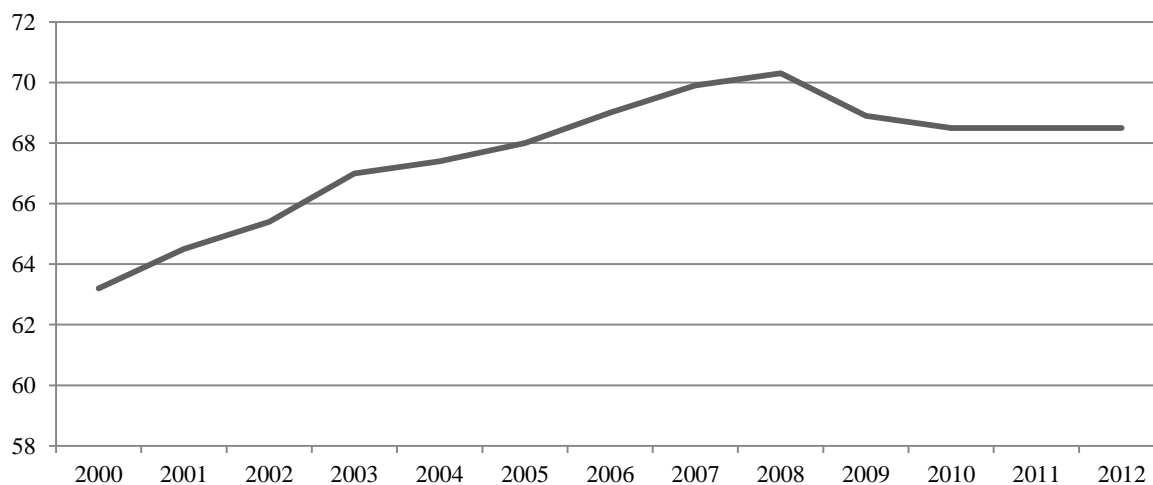
W latach 2010 i 2012 odnotowano w UE spadek zatrudnienia, co było związane z kryzysem w gospodarce. Dane za rok 2013 nie są zbyt optymistyczne, gdyż w roku tym zatrudnienie również spadło, lecz można w przyszłości spodziewać się odwrócenia się tej tendencji, gdyż gospodarki wielu krajów notowały poprawę koniunktury.

W badaniach nad popytem i podażą pracy wykorzystuje się szereg różnorodnych mierników. Stosunkowo często stosowany jest wskaźnik (stopa) zatrudnienia, która wyraża się wzorem:

$$Z = \frac{L_z}{L_{prod}} \times 100\% ,$$

gdzie:

- Z – wskaźnik zatrudnienia
- L_z – liczba osób zatrudnionych
- L_{prod} – liczba osób w wieku produkcyjnym.



Wykres 5. Stopa zatrudnienia w UE (%)

Źródło: Eurostat.

Na wykresie 5 przedstawiono wysokość stóp zatrudnienia w UE-27 w latach 2000-2012. Wynika z niego, że od roku 2000 do początków kryzysu w roku 2008 stopa ta wzrastała, co z resztą było związane, także z polityką gospodarczą prowadzoną w UE w postaci realizacji postulatów strategii lizbońskiej. W latach 2009-2013 niestety stopy



zatrudnienia nieco zmalały, co wiązało się ze spadkiem zatrudnienia wywołanym kryzysem gospodarczym.

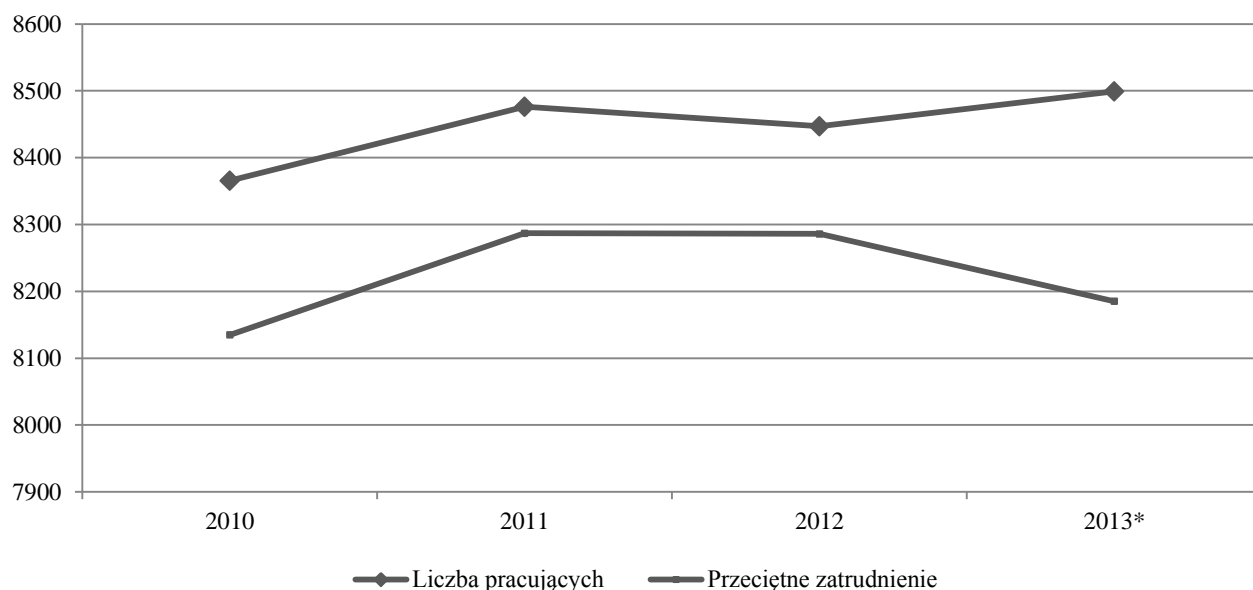
Liczba pracujących⁶ w Polsce według stanu na 31 grudnia 2010 roku wyniosła 8365,6 tys. osób i była wyższa niż przed rokiem o 1,9%. Udział pracujących w sektorze prywatnym wyniósł 61,5% (przed rokiem 60,4%). Przeciętne zatrudnienie w 2010 roku wyniosło 8134,8 tys. osób i było o 0,7% wyższe niż w analogicznym okresie ub. roku (przed rokiem spadek o 0,1%). Wysoki wzrost zatrudnienia odnotowano w sekcjach: administrowanie i działalność wspierająca (o 13,1%), zakwaterowanie i gastronomia (o 5,3%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (o 3,5%) dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja (o 2,6%), obsługa rynku nieruchomości (o 2,4%), administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (o 2,1%). Niewielki wzrost zatrudnienia odnotowano w dziale administracja publiczna (o 2,5%) – głównie w jednostkach administracji samorządowej wynikający z zatrudnienia pracowników tzw. interwencyjnych (o 24,5%). Natomiast spadek przeciętnego zatrudnienia wystąpił w sekcjach: górnictwo i wydobywanie (o 2,3%), rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (o 1,4%), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (o 1,1%), przetwórstwo przemysłowe (o 0,7%), informacja i komunikacja oraz edukacja (po 0,3%). [GUS]

W roku następnym zatrudnienie również wzrosło (o 1,3%) i wyniosło na 31 grudnia 2011 roku 8476,0 tys. osób, a przeciętne zatrudnienie wzrosło o 1,9% (tj. do poziomu 8286,9 tys. osób). Udział pracujących w sektorze prywatnym wyniósł 62,9%. Wysoki wzrost zatrudnienia odnotowano w sekcjach: budownictwo (o 7,2%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (o 6,3%), zakwaterowanie i gastronomia (o 5,8%), obsługa rynku nieruchomości (o 5,3%), informacja i komunikacja (o 3,9%), administrowanie i działalność wspierająca (o 3,8%), natomiast niewielki wzrost odnotowano w sekcji transport i gospodarka magazynowa (o 1,3%), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (o 1,6%). Zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło w sekcjach: górnictwo i wydobywanie (o 4,5%), rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo oraz w administracji publicznej i obronie narodowej; obowiązkowe

⁶ Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, oraz bez rolnictwa indywidualnego, fundacji, stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społecznych, organizacji pracodawców, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz w działalności związanej z obroną narodową i bezpieczeństwem publicznym.

zabezpieczenia społeczne (po 1,9%), w edukacji, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (po 0,2%). [GUS]

W przeciwieństwie do poprzednich lat w roku 2012 odnotowano spadek liczby pracujących (o 0,3% w porównaniu do roku poprzedniego) do poziomu 8446,9 tys. osób. Przeciętne zatrudnienie natomiast było zbliżone do notowanego sprzed roku i wyniosło 8285,9 tys. osób. Jednak udział pracujących w sektorze prywatnym kolejny rok zwiększył się i wyniósł 63,5%. Największy wzrost zatrudnienia odnotowano w sekcjach: informacja i komunikacja (o 4,2%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (o 3,7%), transport i gospodarka magazynowa (o 2,2%), budownictwo (o 2,1%), górnictwo i wydobywanie (o 1,7%); najmniejszy natomiast w handlu; naprawie pojazdów samochodowych (o 0,4%), edukacji (o 0,6%) i działalności finansowej i ubezpieczeniowej (o 0,8%). W pozostałych sekcjach wystąpił spadek zatrudnienia – największy w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 5,9%) oraz zakwaterowaniu i gastronomii (o 3,8%). [GUS]



Wykres 6. Liczba pracujących i przeciętne zatrudnienie w Polsce (w tys. osób)

*koniec września
Źródło: GUS.



Na koniec września 2013 roku liczba pracujących wyniosła 8499,2 tys. osób, a przeciętne zatrudnienie – 8185,3 tys. osób. Udział pracujących w sektorze prywatnym wyniósł 64,0%.

Stosunkowo wysoki wzrost zatrudnienia odnotowano w sekcjach: administrowanie i działalność wspierająca (o 3,2%), informacja i komunikacja (o 2,6%); natomiast niewielki wzrost w działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (o 0,9%), edukacji (o 0,6%), transporcie i gospodarce magazynowej oraz w dostawie wody; gospodarowaniu ściekami i odpadami; rekultywacja (po 0,2%). W pozostałych sekcjach wystąpił spadek zatrudnienia, w tym największy w budownictwie (o 8,1%), wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 6,7%), w obsłudze rynku nieruchomości (o 4,6%) oraz w działalności finansowej (o 3,0%). [*Informacja o sytuacji...*, 2013]

Problemem jest nierównomierne rozłożenie popytu na pracę. Tworzone są miejsca pracy w dużych miastach i regionach najbardziej rozwiniętych. Zdecydowanie gorzej jest w małych miejscowościach i wsiach w regionach mniej rozwiniętych.

Negatywnie należy również ocenić prawie 20% udział wśród pracujących osób posiadających umowę o pracę na czas określony oraz ok. 5% udział pracujących na „czystych” umowach zleconych lub o dzieło, które nie łączą się z żadnym etatem. [*Informacja PAP...*, 2014]

W literaturze oraz różnorodnych gremiach dyskutowana jest kwestia segmentacji pracowników nawet w ramach jednego zakładu pracy. Otóż zdarza się, że w tym samym przedsiębiorstwie tę samą pracę wykonują „obok siebie” pracownicy zatrudnieni w oparciu o różnorodne umowy: umowę o pracę na czas nieokreślony, na czas określony, umowę zlecenia, czy umowę o dzieło. Różnorodne są również i sposób wynagradzania i wysokość płacy. Jest to sytuacja niekorzystna w procesie kształtowania zasobów ludzkich w firmie, bowiem skutkuje podziałami w załodze na tych lepszych, uprzywilejowanych oraz tych gorszych, którzy pracują na mniej korzystnych warunkach. W skali całej gospodarki mówi się już o powstaniu pewnej grupy społecznej, nazywanej „prekariatem” i definiowanej jako grupa pracująca w oparciu o tzw. umowy śmieciowe, pracująca tymczasowo, nie znająca swojej przyszłości zawodowej i nie posiadająca tzw. kariery zawodowej. Podłożem teoretycznym w ekonomii i socjologii tego zjawiska jest teoria dualnego rynku pracy Doeringera i Piore,



według których rynek pracy współcześnie i w wielu wymiarach można podzielić właśnie na rynek pracy pierwotny, na którym mamy do czynienia z pracą w pełnym wymiarze, na umowę na czas nieokreślony, z szeregiem przywilejów socjalnych i wysokimi wynagrodzeniami. Z drugiej strony mamy do czynienia z rynkiem pracy wtórnym, na którym warunki zatrudnienia są nietrwałe, przewiduje się umowy zlecenia i o dzieło, nietrwałość związku pracodawca-pracownik oraz brak perspektyw na poprawę sytuacji. W badaniach ekonomicznych mówi się, że najczęściej na rynku pracy wtórnym pracę znajdują osoby wykonujące prace proste, niewymagające kwalifikacji, a wśród pracowników dominują takie grupy jak: osoby młode, kobiety, imigranci, grupy problemowe ze społecznego punktu widzenia.

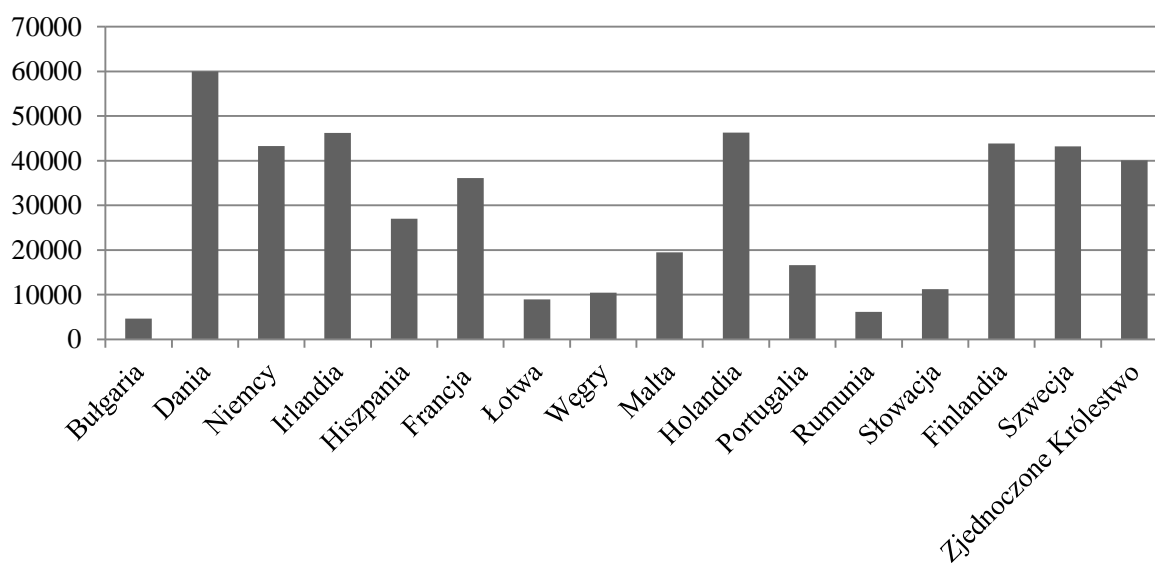
Takie podziały społeczne należy jednoznacznie ocenić jako negatywne. Powstawanie grup pracowniczych wyróżnianych pod względem ilości przywilejów, czy charakteru umowy o pracę jest przedmiotem krytyki i niezadowolenia wśród załogi, ale także i w szerszym kontekście społecznym. Rodzi bowiem frustrację, brak perspektyw dla młodego pokolenia, niemożność rozpoczęcia w pełni świadomego i autonomicznego życia rodzinnego przez osoby posiadające nietrwałe formy zatrudnienia. Ponadto jest tu problem natury społecznej – brak chęci zakładania rodziny ze względu na trudności w usamodzielnieniu się, zdobyciu – choćby na kredyt – pierwszego mieszkania. Problemy tej natury powodują także powstanie skutków o charakterze demograficznym – mianowicie malejąca dzietność i spadająca ilość ludności Polski, pogorszenie relacji zastępowalności pokoleń itp.

Zatem powstawanie różnorodnych segmentów w zakresie form zatrudnienia na rynku pracy może mieć wymiar pozytywny w krótkim okresie, w perspektywie rachunku ekonomicznego przedsiębiorstwa (niższe koszty pracy), ale w długim okresie i w skali makro jest to już problem posiadający szereg wyżej wymienionych wad i niebezpiecznych skutków.

1.3. Poziom i dynamika wynagrodzeń za pracę

Chcąc opisać funkcjonowanie rynku pracy należy ponadto odnieść się do wysokości osiąganych wynagrodzeń za pracę. W tym miejscu warto wspomnieć o pewnych naturalnych trudnościach w badaniu tego zagadnienia w UE. Trzeba tu wskazać chociażby na fakt

występowania nadal różnych walut narodowych i różnicach kursu walutowego, które występują w trakcie roku. Chcąc porównywać poziom wynagrodzeń należy najpierw „przeliczyć” je na jedną walutę – w przypadku UE – na euro. Jednakże zmiany kursowe mogą do pewnego stopnia zakłócić analizę. Pamiętając o tym utrudnieniu możemy dokonać analizy danych. Jak z nich wynika w krajach UE można mówić o dość dużej rozpiętości wynagrodzeń za pracę. Są kraje, jak np. Dania, w których poziom rocznego wynagrodzenia był dziesięć razy wyższy niż w innych krajach (m.in. Bułgarii). Tradycyjnie bowiem najwyższe wynagrodzenia występują w krajach tzw. starej Unii, a w nowych krajach członkowskich płace są nadal dość niskie. Dlatego też w budowaniu wspólnego rynku pracy utrzymywane jest rozwiązanie w postaci tzw. okresów przejściowych w dostępie do rynków pracy krajów członkowskich dla obywateli nowych krajów członkowskich – mamy tu na myśli kraje: Bułgarię, Rumunię i Chorwację⁷.

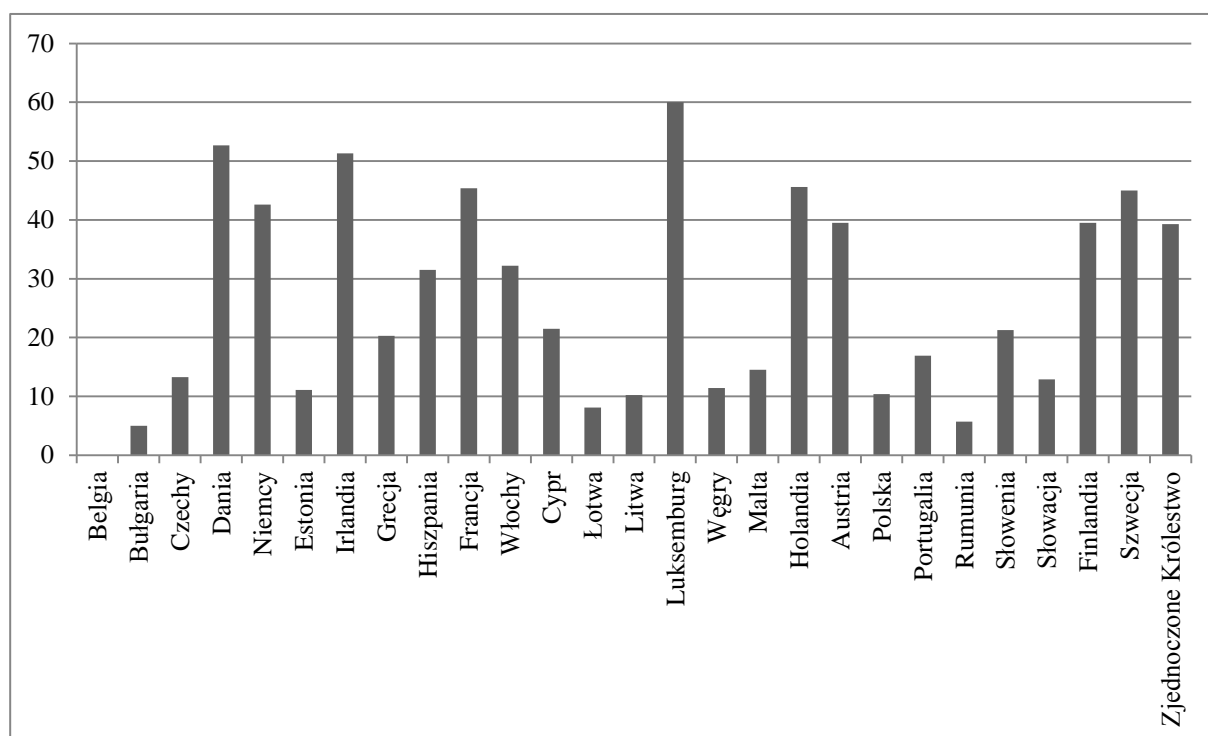


Wykres 7. Roczne wynagrodzenia za pracę brutto w roku 2011 (euro)

Źródło: [Eurostat].

⁷ Od 2014 roku kraje te uzyskały dostęp do rynku pracy. Wywołało to wiele obaw w krajach tzw. starej Unii (m.in. W. Brytanii) obawiających się masowej emigracji mogącej zdestabilizować ich wewnętrzne rynki pracy i systemy zabezpieczenia społecznego.

Z kolei jak wskazują dane wykresu 8, w analizowanych krajach UE można było zaobserwować dość duże zróżnicowanie także i produktywności pracy. I tak, najwyższy jej poziom występował w krajach bogatych i wysoko rozwiniętych: Luksemburg, Dania, Irlandia, Francja, Niemcy, Holandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Natomiast najniższą produktywnością cechowały się takie kraje jak: Bułgaria, Rumunia, Łotwa. W Polsce można było odnotować produktywność na poziomie 10 euro na godzinę na jednego zatrudnionego i jest to wartość sześć razy mniejsza niż np. w Luksemburgu. Spojrzenie zatem na produktywność pracy (rozumianą jako wartość produkcji w przeliczeniu na 1 zatrudnionego) wskazuje, że zróżnicowanie wynagrodzeń w Europie ma częściowe uzasadnienie właśnie w zróżnicowaniu produktywności pracy.



Wykres 8. Produktywność pracy w euro na 1 godz. w krajach UE w 2012 r.

Źródło: [Eurostat].

Analizując kwestie związane z wynagrodzeniem należy również zwrócić uwagę na siłę nabywczą, a więc łączną kwotę pieniędzy, jaką konsumenci mogą przeznaczyć na



żywność, usługi, wydatki mieszkaniowe i inne konsumenckie⁸. W roku 2013 Polska zajęła 28 pozycję z siłą nabywczą na poziomie 5879 euro na mieszkańca. To około połowy średniej europejskiej wynoszącej 12890 euro. Największa wartość siły nabywczej na mieszkańca przypada w Liechtensteinie (58844 euro), Szwajcarii (36352 euro) i Norwegii (31707 euro). Wysoką pozycję zajmują również Luksemburg (28185 euro), Szwecja (21640 euro), Austria (21295 euro), Dania (21161 euro), Niemcy (20621 euro), Francja (19565 euro) i Finlandia (19445 euro). Najmniej natomiast Mołdawia, gdzie przeciętny obywatel dysponuje rocznie kwotą około 1284 euro, Ukraina (2206 euro rocznie) oraz Bułgaria (2919 euro na osobę). Z siły nabywczą na poziomie 10018 euro za osobę, Portugalia plasuje 20-tym miejscu w Europie, natomiast sąsiednia Hiszpania jest 17-ta w rankingu (prawie 12400 euro). [<http://www.gfk.com/news-and-events/press-room/press-releases/Pages/purchasing-power-europe-2013-14.aspx>]

W Polsce przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2010 roku wyniosło 3224,98 zł, tj. było o 4,0% wyższe niż przed rokiem. W sektorze publicznym wyniosło 3771,32 zł (wzrost o 4,5%), a w sektorze prywatnym 3041,57 zł (wzrost o 4,1%). Siła nabywczą przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej była o 1,5% większa niż w 2009 roku i wzrost ten był niższy niż w latach 2008-2009 (2,1%). W porównaniu z rokiem poprzednim najwyższy wzrost płac zanotowano w sekcjach: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (o 9,6%), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 8,6%), edukacja (o 7,0%), dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja oraz przetwórstwo przemysłowe (po 5,3%), administrowanie i działalność wspierająca (o 4,7%). W najmniejszym stopniu wzrosły wynagrodzenia w działalności profesjonalnej naukowej i technicznej (o 0,5%), handlu; naprawie pojazdów samochodowych (o 2,0%), transporcie i gospodarce magazynowej (o 2,1%), budownictwie (o 2,3%), działalności finansowej i ubezpieczeniowej (o 2,5%). W porównaniu z 2009 rokiem największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto bez wypłat nagród rocznych odnotowano w województwie łódzkim (odpowiednio o 6,1% i o 6,0%), lubelskim (odpowiednio o 5,9%),

⁸ Siła nabywczą jest miarą dochodu rozporządzalnego na osobę (w tym wszelkich otrzymanych świadczeń państwowych) po odjęciu podatków i składek charytatywnych. Badanie wskazuje, poziom siły nabywczej per osobę za rok w euro.



podkarpackim (odpowiednio o 5,3% i o 5,2%), warmińsko-mazurskim (odpowiednio o 5,2%) i podlaskim (odpowiednio o 5,1% i o 5,0%). [GUS]

W roku 2011 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło o 5,4%, tj. do poziomu 3399,52 zł. W sektorze publicznym wyniosło ono 3961,03 zł (wzrost o 5,0%), a w sektorze prywatnym 3217,95 zł (wzrost o 5,8%). Siła nabywcza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej była o 1,2% większa niż w 2010 roku. W porównaniu z rokiem poprzednim najwyższy wzrost płac zanotowano w sekcjach: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (o 11,1%), górnictwo i wydobywanie (o 9,2%), administrowanie i działalność wspierająca (o 7,3%), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (o 6,6%), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę oraz edukacja (po 6,1%), przetwórstwo przemysłowe (o 5,5%). W najmniejszym stopniu wzrosły wynagrodzenia w działalności profesjonalnej naukowej i technicznej (o 1,8%), opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (o 2,5%), transporcie i gospodarce magazynowej (o 3,4%), zakwaterowaniu i gastronomii (o 3,5%). [GUS]

Rok 2012 był kolejnym, w którym przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło (o 3,5% w porównaniu do roku poprzedniego). W efekcie ukształtowało się na poziomie 3521,67 zł. W sektorze publicznym wyniosło 4107,25 zł (wzrost o 3,7%), a w sektorze prywatnym 3343,31 zł (wzrost o 3,9%). Siła nabywcza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2012 roku po raz pierwszy od kilku lat była niższa niż w roku poprzednim (o 0,1%). W porównaniu z rokiem poprzednim we wszystkich sekcjach odnotowano wzrost przeciętnego wynagrodzenia. Najwyższy w sekcji: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (o 7,5%), administrowanie i działalność wspierająca (o 7,3%), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 4,8%), edukacja (o 4,7%), przetwórstwo przemysłowe i obsługa rynku nieruchomości (po 4,4%). W najmniejszym stopniu wzrosły wynagrodzenia w informacji i komunikacji (o 0,5%), administracji publicznej i obronie narodowej; obowiązkowych zabezpieczeniach społecznych (o 1,7%), działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej oraz w handlu; naprawie pojazdów samochodowych (po 2,4%), opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (o 2,5%), transporcie i gospodarce



magazynowej oraz w zakwaterowaniu i gastronomi (po 2,9%). W budownictwie wynagrodzenie ukształtowało się na poziomie sprzed roku. [GUS]

Tabela 5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według województw (w zł)

	2010	2011	2012	2013*
Łódzkie	3349,93	3472,21	3628,03	3562,70
Mazowieckie	4484,24	4708,90	4768,43	4807,96
Małopolskie	3400,12	3533,29	3632,63	3685,54
Śląskie	3913,18	4048,62	4274,46	3983,74
Lubelskie	3321,69	3450,60	3547,30	3531,02
Podkarpackie	3069,21	3199,88	3295,35	3357,81
Podlaskie	3234,87	3382,83	3477,54	3482,67
Świętokrzyskie	3200,59	3325,54	3446,31	3425,99
Lubuskie	3131,01	3267,41	3386,49	3374,94
Wielkopolskie	3377,13	3503,10	3591,13	3615,80
Zachodniopomorskie	3342,12	3459,37	3598,62	3619,49
Dolnośląskie	3655,84	3830,15	3879,12	3920,01
Opolskie	3262,76	3451,62	3453,85	3568,02
Kujawsko-pomorskie	3084,37	3253,73	3328,95	3389,65
Pomorskie	3573,47	3731,85	3836,23	3942,39
Warmińsko-mazurskie	3095,20	3185,26	3287,38	3344,51

* połowa roku
Źródło: GUS.

W III kwartale 2013 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej ukształtowało się na poziomie 3651,72 zł. W sektorze publicznym wyniosło 4227,64 zł (wzrost do analogicznego okresu ubiegłego roku o 3,0%), a w sektorze prywatnym 3421,17 zł (wzrost o 3,0%). Siła nabywcza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej była o 2,0% większa niż przed rokiem. W porównaniu z I półroczem ub. roku najwyższy wzrost płac zanotowano w sekcjach: wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 6,6%), zakwaterowanie i gastronomia (o 5,5%), obsługa rynku nieruchomości (o 4,5%), administrowanie i działalność



wspierająca (o 4,4%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (o 4,3%), a najniższy – w górnictwie i wydobywaniu (o 0,8%), rolnictwo, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (po 2,3%), dostawie wody; gospodarowaniu ściekami i odpadami; rekultywacja oraz handlu i naprawie pojazdów samochodowych (po 2,4%), przetwórstwie przemysłowym (o 2,5%). Niższe niż przed rokiem przeciętne miesięczne wynagrodzenie było jedynie w sekcjach: budownictwo oraz działalność finansowa i ubezpieczeniowa (o 0,3%). [GUS]

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w IV kwartale 2013 roku wyniosło 3823,32 zł, co oznacza wzrost w ujęciu rocznym o 3,6 %, natomiast w ujęciu kwartalnym wzrost o 4,7 %. W całym 2013 roku wyniosło natomiast 3650,06 zł i było o 3,4 % większe w układzie rok do roku.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w latach 2010-2013 systematycznie wzrastało, jednak analiza z punktu widzenia województw pokazuje, że wielkość ta znacznie różni się przestrzennie. Tradycyjnie najwyższą wartość osiąga województwo mazowieckie (głównie dzięki miastu Warszawa), najniższe podkarpackie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie.

Problemem jest również rozkład wynagrodzenia w społeczeństwie, ponieważ większa część społeczeństwa osiąga dochody znacznie poniżej przeciętnej (dominanta to ok.2200 zł brutto). Nierówności w dochodach wpływają na znaczne różnice w sile nabywczej poszczególnych regionów Polski. Siła nabywcza na mieszkańca w Warszawie (10.478 euro) jest wyższa o 78,5 % od średniej krajowej i aż o 112,5 % wyższa niż w powiecie przemyskim, w którym jest ona najniższa. Równie wysoka jest we Wrocławiu (7929 euro) i Poznaniu (7,431 euro). W innych krajach UE różnice te są zdecydowanie niższe. Przykładowo w Republice Czeskiej, siła nabywcza w regionie stołecznym Hlavní mesto Praha jest już około 30 % wyższa od średniej krajowej, a w przypadku stolicy Norwegii-Oslo, jest to tylko 11 % więcej siły nabywczej niż średnia krajowa. [<http://www.gfk.com/news-and-events/press-room/press-releases/Pages/purchasing-power-europe-2013-14.aspx>]

Efektom tego jest brak samodzielności ekonomicznej rodzin (np. obecnie 37% strumieni dochodowych do rodzin wiejskich pochodzi z transferów społecznych). [*Polska 2030...*, 2013, s.30] Występujące znaczne nierówności społeczne skutkują dużą liczbą osób



zagrożonych ubóstwem, deprywacją materialną i żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy. Z punktu widzenia społecznego stanowi to zagrożenie dla demokracji i spójności społeczeństwa. [S. Jankiewicz, 2010]

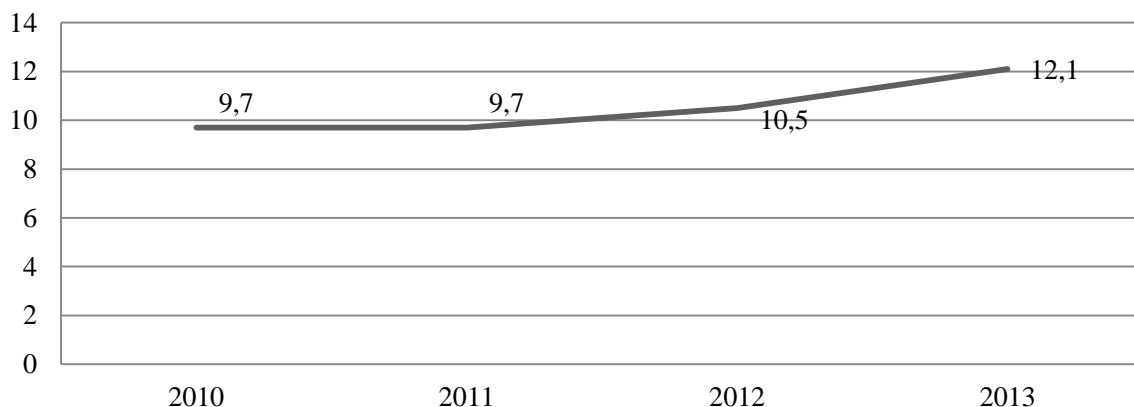
Ekonomiczne konsekwencje natomiast związane są m.in. z mniejszą dynamiką wzrostu gospodarczego oraz kosztami finansowymi ponoszonymi przez państwo.

1.4. Poziom, dynamika i struktura bezrobocia

Problemem, który podnoszony jest w dyskusji nad pełnią swobody przepływu pracowników na rynku pracy w UE jest zjawisko bezrobocia. Przeciwnicy otwierania rynku pracy podnoszą potrzebę przeciwdziałania zjawisku wysokiego bezrobocia tworząc zatrudnienie dla bezrobotnych mieszkających na terenie kraju. Imigracja mogłaby sprawić, że problem bezrobocia się pogłębi. Dodatkowo napłyną nowe zasoby, które mogą zasilić i zasób zatrudnienia (wypierając z rynku obywateli danego kraju), ale i zasób bezrobocia państwa przyjmującego.

Jest także w literaturze koncepcja zgodnie, z którą problem wysokiego bezrobocia w danym kraju można rozwiązać poprzez wyjazdy bezrobotnych do innych krajów. Należy jednak pamiętać, że może to nasilić problemy natury społecznej (m.in. na skutek rozbitcia rodzin), depresji (z uwagi na zbyt drastyczne zmiany warunków otoczenia), czy też patologie i nałogi. Wpływa też na zmniejszenie poziomu rozwoju kraju, z którego emigruje ludność.

Zatem choć zjawisko migracji, w krótkookresowym horyzoncie czasowym, łagodzi trudności w równoważeniu rynku pracy, to jednak dla długookresowego zapewnienia rozwoju konieczne jest przeciwdziałanie temu zjawisku w ramach polityki gospodarczej na szczeblu krajowym, w tym polityki rynku pracy.

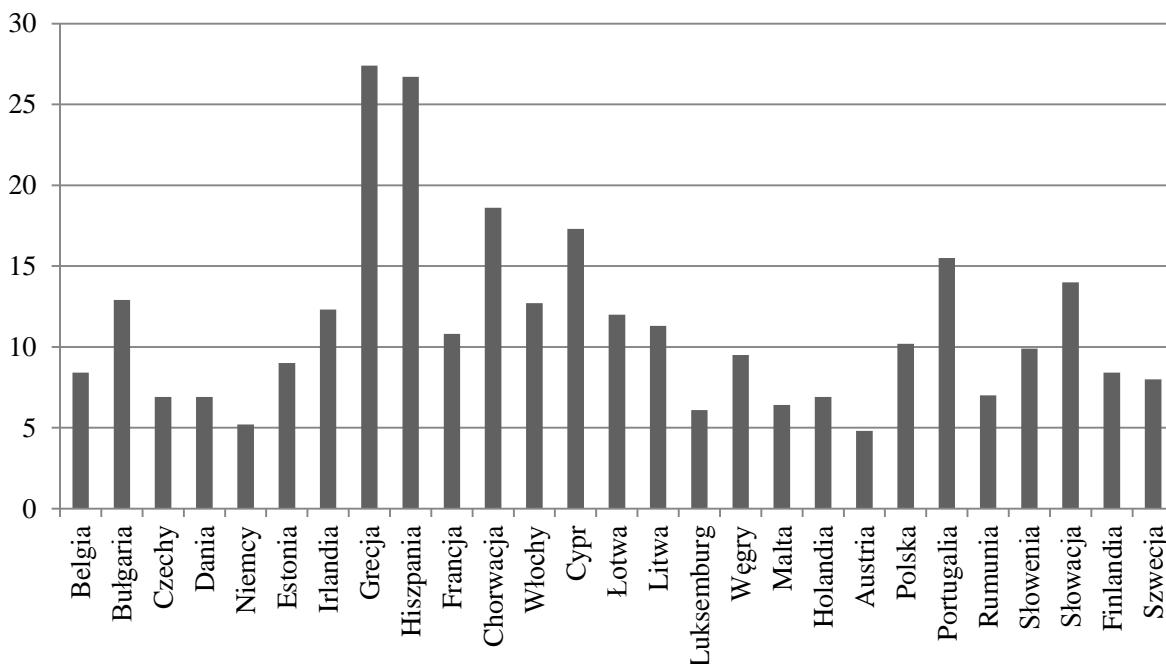


Wykres 9. Stopy bezrobocia w UE-28 (%)

Źródło: Eurostat.

Poziom stóp bezrobocia ogółem na obszarze UE był powiązany z dynamiką zatrudnienia i sytuacją w koniunkturze gospodarczej. I tak, w latach dobrej koniunktury bezrobocie spadało (a towarzyszył temu wzrost zatrudnienia), natomiast w latach kryzysu – rosło bezrobocie (a zatrudnienie spadało). Poziom samej stopy bezrobocia w UE wahał się w latach 2010-2013 między 10-12% i jest to poziom bezrobocia nieco wyższy niż w innych bogatych regionach i krajach świata. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych, czy Japonii stopy bezrobocia były średnio niższe o kilka punktów procentowych niż w Europie (w pierwszym przypadku o ok. 3-4 pkt. %, natomiast w drugim – o 5- pkt. %).

Analizując z kolei poziom stóp w poszczególnych krajach UE w roku 2013 można tu stwierdzić – podobnie jak w odniesieniu do poziomu rocznych wynagrodzeń – że stopy te są w ramach Unii dość zróżnicowane. Najwyższy poziom tej stopy odnotowano w takich krajach, jak: Hiszpania i Grecja, ale także i w Portugalii, Łotwie, Irlandii i Słowacji. Najniższy poziom bezrobocia wynoszący około 5% odnotowano w Niemczech, Austrii, Luksemburgu i Holandii. Różnica w poziomie stóp bezrobocia między Hiszpanią a Austrią wynosiła w badanym roku nieco ponad 20%.

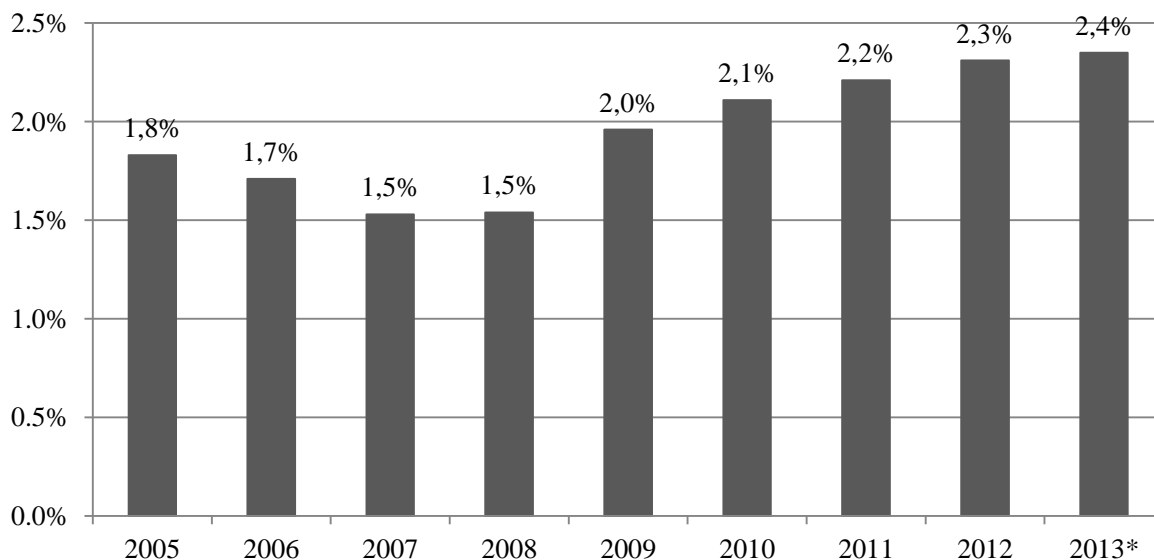


Wykres 10. Stopy bezrobocia w krajach UE-28 w roku 2013 (%)

Źródło: Eurostat.

Nadal rośnie bezrobocie długotrwałe, której jest wynikiem utrzymującego się kryzysu. Pod koniec drugiego kwartału 2013 roku bezrobocie długotrwałe osiągnęło w UE-28 rekordowy poziom 12,5 mln, co odpowiada 5% ludności aktywnej zawodowo. Od 2008 roku stopa bezrobocia długotrwałego wzrosła mniej więcej dwukrotnie, przy czym jej wzrost odnotowano praktycznie we wszystkich państwach członkowskich oprócz Niemiec (gdzie w latach 2008-2012 stopa ta spadła z 4% do 2,5%) i Luksemburga (gdzie stopa ta utrzymywała się w tym okresie na poziomie około 1,5%). [EUROSTAT]

Obecnie dużym problemem, który ma charakter globalny jest uzyskanie pracy przez młodzież. Według danych OECD w roku 2013 liczba młodych ludzi (15-24 lata) bez zatrudnienia była prawie o jedną trzecią wyższa niż w 2007 roku. Analiza danych od 2001 roku pozwala stwierdzić, że nawet polepszenie koniunktury na świecie nie wpływało w znaczący sposób na zatrudnienie ludzi młodych. Pogorszenie sytuacji w gospodarce, natomiast szybko wpływało na utratę przez nią pracy.



Wykres 11. Stopa bezrobocia w UE osób w wieku do 24 roku życia

*do września

Źródło: Eurostat.

Problem ten dotyczy większości krajów UE, gdzie liczba młodych bez pracy wzrasta. Wspólnotę charakteryzował w ostatniej dekadzie około dwukrotnie wyższy wskaźnik bezrobocia osób do 24 roku życia niż całej populacji. We wrześniu 2013 roku stopa bezrobocia wśród młodzieży w UE wyniosła ponad 23,5%, a dla strefy euro była ona jeszcze wyższa i wyniosła 24,4%. Bezrobocie wśród młodych największy problem stanowi w Grecji (58,0%), Hiszpanii (57,4%), we Włoszech (41,2%) oraz w Portugalii (36,5%). [S. Jankiewicz, 2012]⁹

W Polsce w latach 2010-2012 stopa bezrobocia wzrastała, by ustabilizować w 2013 roku. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu grudnia 2010 roku wynosiła 12,3% ludności aktywnej zawodowo i była o 0,2% większa niż w roku poprzednim. W roku następnym wyniosła 12,5%, by w roku 2012 i 2013 ukształtować na poziomie 13,4%.

W końcu grudnia 2010 roku w urzędach pracy zarejestrowanych było 1954,7 tys. osób bezrobotnych (w tym 1014,8 tys. kobiet). W porównaniu z grudniem 2009 roku liczba bezrobotnych zwiększyła się o 62,0 tys. osób (tj. o 3,3%). Pod koniec 2011 roku w urzędach

⁹ Należy dodać, że bezrobocie osób młodych w zaprezentowanych krajach systematycznie wzrasta.



pracy zarejestrowanych było 1982,7 tys. osób bezrobotnych (w tym 1060,2 tys. kobiet), a rok później – 2136,8 tys. bezrobotnych (w tym 1099,2 tys. kobiet), a w 2013 roku było to już 2157 tys. osób.

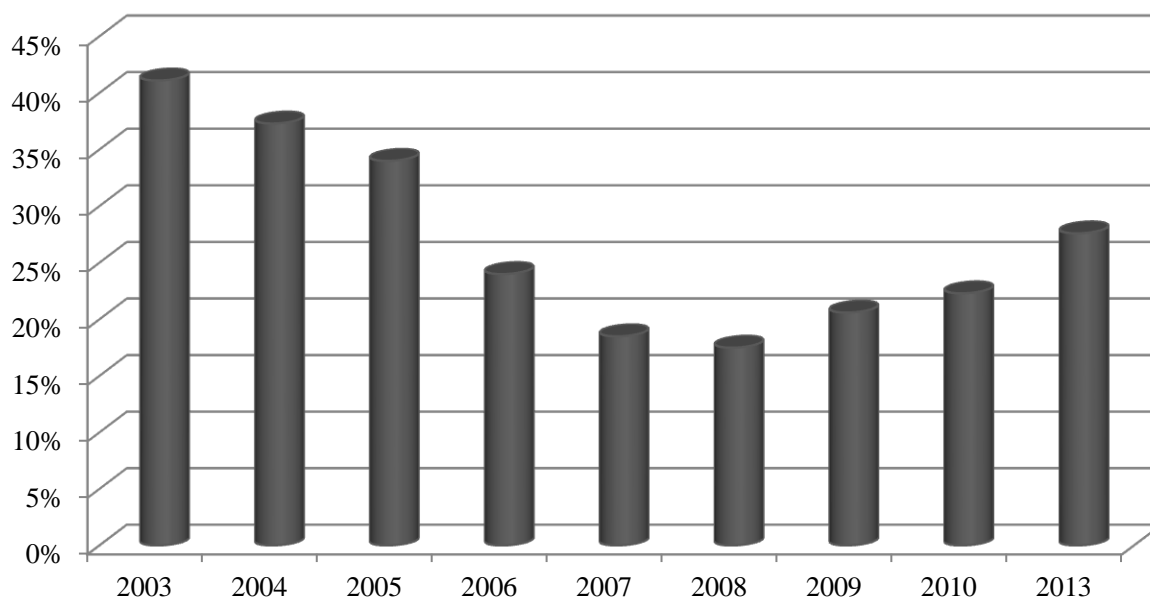
Analiza bezrobocia z punktu widzenia przestrzennego pokazuje, że jest ono najniższe w dużych miastach, natomiast najwyższe na terenach o słabym zapleczu przemysłowym i infrastrukturalnym (m.in. większość terenów rolniczych Polski). Dlatego najwyższą stopę bezrobocia odnotowujemy w województwie warmińsko-mazurskim (20,0% w roku 2010, 20,1% w roku 2011 i ponad 21% w roku 2013) i zachodniopomorskim (17,4% w roku 2010, 17,5% w roku 2011 i ponad 18% w roku 2013). Natomiast najniższą w województwie wielkopolskim (9,2% w latach 2010-2011 i prawie 10% w roku 2013), mazowieckim (od 9,4% w roku 2010, przez 9,9% w roku 2011 do prawie 11% w roku 2013) i śląskim (około 10% w roku 2010 i 2011 oraz ponad 11% w roku 2013). [GUS]

Podobnie, jak w przypadku średniego wynagrodzenia, tak i bezrobocia możemy zauważyć zróżnicowanie przestrzenne związane z niskim jego poziomem w dużych miastach (w 2013 roku m.in. 4,2% w Poznaniu, 4,8% w Warszawie, 5,4% w Katowicach, 5,7% w Wrocławiu, 6,0% w Krakowie, 6,3% w Gdyni, czy 6,7% w Gdańsku) oraz w ich pobliżu (w 2013 roku np. w okolicy Warszawy powiat grodziski odnotował stopę bezrobocia na poziomie 7,7%, a grójecki – 8,1%). W regionach mniej rozwiniętych i położonych dalej od dużych aglomeracji bezrobocie przyjmuje znaczne rozmiary (np. powiat szydłowiecki lub piski – w pierwszym przypadku było to w roku 2013 bezrobocie na poziomie 38,6%, a drugim 32%).

Dotyczy to też wsi, na której mieszka ok. 39% ludności Polski, natomiast wśród bezrobotnych mieszkańcy wsi stanowią ok. 43-45%. Ponadto, występuje tam znaczne bezrobocie ukryte, niewidoczne dzięki dopłatom bezpośrednim z UE.

Analizując bezrobocie należy również zwrócić uwagę na fakt, że z powodów ekonomicznych (m.in. nie możliwości znalezienia pracy) z kraju wyemigrowało do 2012 roku między 2 a 3 mln osób i ok. 500 tys. w 2013 roku oraz że Polskę charakteryzuje niski poziom aktywności zawodowej, utrzymują się problemy o charakterze strukturalnym, bierność do aktywności zawodowej, występuje wysokie ryzyko opuszczenia rynku pracy na dłuższy czas przez kobiety w wieku zakładania i rozwijania rodziny, mamy znaczny poziom bezrobocia

długotrwałego (ponad 53% bezrobotnych) i dość niską mobilność zawodową oraz przestrzenną. Ponadto, utrzymuje się również sezonowość i terytorialne zróżnicowanie będące wynikiem zarówno nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, jak i ich położenia geograficznego oraz niekorzystna struktura zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych – ok. 55% bezrobotnych nie posiada wykształcenia średniego, co czwarty bezrobotny nie ma doświadczenia zawodowego, a 3 na 10 bezrobotnych nie posiada kwalifikacji zawodowych. Niepokojący jest wysoki udział osób bezrobotnych nie mających prawa do zasiłku (według danych MPiPS w roku 2009 było to 80%, w roku następnym już 83,3%, w 2011 roku – 83,5%, by w 2013 roku osiągnąć poziom 84%).



Wykres 12. Bezrobocie młodzieży (osób do 24 lat) w Polsce (w%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za poszczególne lata oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych.

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 roku poz. 674 i 675) w końcu I półrocza 2013 roku status osoby w szczególnej sytuacji posiadało 1 912,3 tys. osób, co oznacza, że 9 na 10 bezrobotnych spełniało kryteria, by być zaliczonym do tej kategorii¹⁰. Oznacza to, że około

¹⁰ Zaznaczyć trzeba, że osoba może spełniać kryteria, by być zakwalifikowana do kilku grup w szczególnej sytuacji.



10% bezrobotnych nie mieści się w żadnej z grup, a więc zgodnie z przyjętym w kraju modelem polityki rynku pracy napotyka trudności w uzyskaniu adekwatnego wsparcia w poszukiwaniu pracy i wydłużeniu ulega ich okres bezrobocia. [S. Jankiewicz, 2012]

Dużym problemem w Polsce (podobnie, jak w wielu innych krajach UE), który wpływa w znacznym stopniu m.in. na wielkość emigracji, jest bezrobocie wśród młodzieży. W Polsce stopa bezrobocia w tej grupie plasowała się w 2013 roku na poziomie ok. 28%, gdy w roku 2009 wynosiła prawie 22%, a rok później prawie 25%. Oznacza to, że więcej niż czwarty aktywny zawodowo młody Polak pozostaje bez pracy. Obecnie młodzi ludzie w Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, mimo wyższego wykształcenia (jedna trzecia bezrobotnych to absolwenci wyższych uczelni) i dobrej znajomości języków obcych, mają większy problem ze znalezieniem pracy niż ich rodzice dwie lub trzy dekady temu. Zgodnie ze statystykami mogą oni liczyć głównie na bezpłatny staż lub zatrudnienie na tzw. umowę śmieciową lub pracę bez umowy.

Podobnie, jak w przypadku ogółu bezrobotnych, tak i wśród osób w wieku 15-24 lata kobiety znajdują się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy niż mężczyźni. Problem ten uległ nasileniu, gdy na rynek pracy wchodziły liczniejsze roczniki młodzieży (tzw. wyż demograficzny lat 80-tych). Nie ma przy tym znaczenia poziom wykształcenia. Wyższe wykształcenie kobiet nie stwarza im bowiem możliwości szybszego uzyskania zatrudnienia. Kobiety bez pracy są grupą dominującą wśród absolwentów szkół wyższych i liceów ogólnokształcących, natomiast mężczyźni – wśród absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Młode kobiety też statystycznie dłużej pozostają bez pracy niż młodzi mężczyźni.

Niedopasowanie podaży i popytu na rynku pracy wpływa na bierność zawodową¹¹ lub migrację ludzi młodych, co przy starzeniu społeczeństwa, spowoduje długookresowo negatywne skutki dla krajowej gospodarki. Szczególnie w zakresie tempa rozwoju gospodarczego oraz załamania systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego.

Podobnie, jak z młodzieżą szczególny problem jest z osobami bezrobotnymi powyżej 50 roku życia, których było około 24% wśród bezrobotnych ogółem. Problemy na rynku

¹¹ Według danych osób biernych zawodowo, czyli nie pracujących i nie poszukujących pracy było w Polsce 13,6 mln w 2012 roku, 13,7 mln w 2011 roku i 13,8 mln w 2010 roku. W tej grupie dominują kobiety (8,4 mln w stosunku do 5,3 mln mężczyzn), co jest spowodowane zakładaniem rodziny i wychowywaniem dzieci. [GUS]



pracy z osobami w wieku 50+ są konsekwencją przyjętej od początku transformacji koncepcji zmniejszania aktywności zawodowej osób starszych. Przez różnego rodzaju świadczenia społeczne (wcześniejsze świadczenia przedemerytalne, renty¹²) starano się zniechęcić je do pracy uważając to za konieczność ekonomiczną i społeczną. Błędnie bowiem założono, że stanowią hamulec rozwoju gospodarki i pozbycie się ich z rynku pracy pozwoli znaleźć zatrudnienie ludziom młodym, którzy będąc bardziej efektywnymi i posiadającymi lepsze kwalifikacje zwiększą znacznie tempo rozwoju gospodarczego. W efekcie przychody budżetowe będą na tyle duże (dzięki przyrostowi PKB), że wydatki na rzecz ludzi 50+ nie będą stanowiły problemu dla finansów państwa. Takie podejście powodowało już na poziomie centralnym negatywne podejście do zatrudnienia osób starszych. Ponadto, do dezaktywacji zawodowej osób w wieku ponad 50 lat przyczyniły się także m.in.:

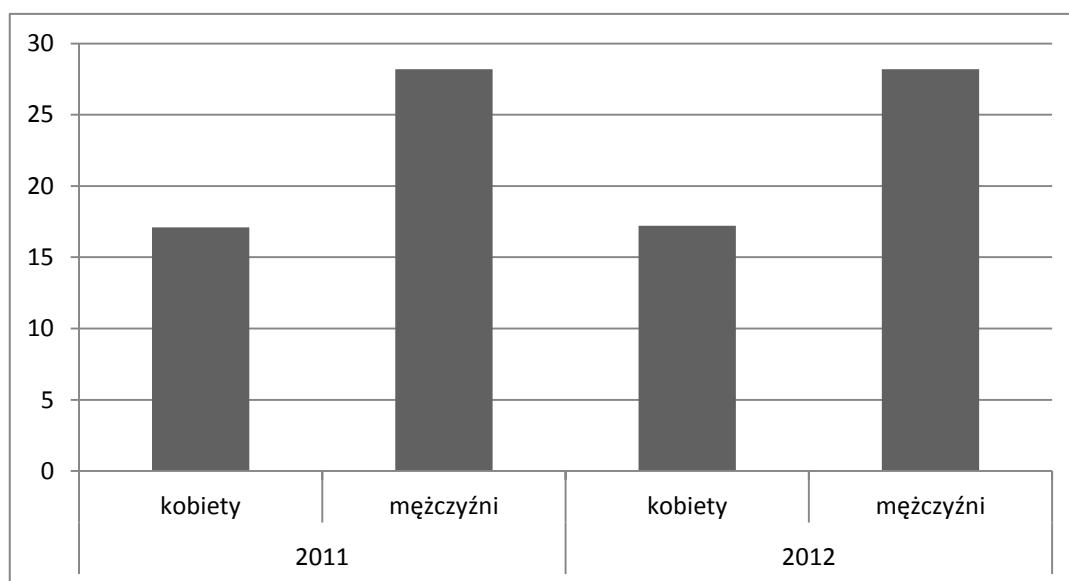
- niski poziom wykształcenia oraz niskie kwalifikacje, często odbiegające od potrzeb zmieniającej się gospodarki,
- trudności w dostosowaniu do nowych warunków (np. brak doksztalcania i podnoszenia kwalifikacji),
- mała mobilność,
- problemy zdrowotne (np. brak profilaktyki by zwiększyć wczesną wykrywalność chorób oraz szybkiej rehabilitacji, co poprawiała ogólny stan zdrowia),
- dyskryminacyjne postępowanie pracodawców wobec starszych pracowników.

Dlatego w Polsce poziom aktywności zawodowej osób powyżej pięćdziesięciu lat należy do najniższych w UE. Mamy nie tylko duże bezrobocie w tej grupie społecznej, ale również znaczny odsetek osób biernych zawodowo wynikający z zaprezentowanych powyżej przyczyn.

Najniższa stopa bezrobocia występuje w grupie osób najstarszych, a więc w grupie 55–64 lata. W 2010 roku stopa bezrobocia dla tej grupy wynosiła 7,1% i była wyższa o 0,8

¹² Niestety trend ten trwa dotychczas. Dane za ostatnie cztery lata pokazują, że prawie trzykrotnie wzrosła liczba emerytów pomostowych i dwukrotnie zwiększyła się liczba otrzymujących świadczenia przedemerytalne. Obecnie jest ich już 155 tys., a cztery lata temu było to 79 tys. osób. Rośnie też liczba osób na tzw. świadczeniach kompensacyjnych. W styczniu 2013 roku pomostowe pobierało 7,1 tys. osób, a w grudniu już 9,3 tys. Świadczenia przedemerytalne natomiast – odpowiednio 123 tys. i 155 tys. W efekcie w styczniu 2012 roku, na świadczenia przedemerytalne ZUS wydał 91 mln zł, a w grudniu 2013 roku już 158 mln zł.

pkt % niż w 2009 roku. Wynika to głównie z faktu, iż w statystykach bezrobocia pojawiło się ponad 34% więcej osób w wieku 55–64 lata niż rok wcześniej. Dla osób w grupie o najwyższej aktywności zawodowej (w wieku 25–54 lata) stopa bezrobocia w 2010 roku wynosiła 8,3%, wobec 6,9% w 2009 roku. Trzeba jednak pamiętać, że na wskaźnik bezrobocia ma wpływ niewysoki odsetek aktywnych zawodowo pięćdziesięciolatków w Polsce i wczesne wyjście z rynku pracy (dezaktywizacja zawodowa).



Wykres. 13. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 50+ w Polsce w latach 2011-2012

Źródło: Mały rocznik statystyczny Polski 2012, GUS, Warszawa 2012, s. 160, Mały rocznik statystyczny Polski 2013, GUS, Warszawa 2013, s. 164.

Jak wskazują dane wykresu 12, w latach 2011-2012 poziom bezrobocia w grupie osób 50+ był dość wysoki. Zważywszy na posiadanie stażu pracy, doświadczenia zawodowego i wykształcenia – grupa ta powinna cechować się wysoką stopą zatrudnienia, tymczasem w Polsce potencjał osób w tej grupie wiekowej nie jest wykorzystywany w pełni. Być może przyczyną takiego stanu rzeczy jest szereg stereotypów na temat osób po pięćdziesiątce, których powstawanie wiąże się z myśleniem o emeryturze bądź rencie, a nie o aktywności zawodowej w tej grupie wiekowej. Mianowicie średni wiek przechodzenia na emeryturę kobiet w Polsce w ostatnich latach to 57,7 lat, a mężczyzn 61,5 lat. Zatem pracownik po pięćdziesiątce zbliżający się do wieku okołomerytalnego i niebawem będącego przedmiotem ochrony emerytalnej – może być postrzegany przez pracodawców jako „problematyczny” lub



zbyt drogi z punktu widzenia kosztów pracy. Dlatego też wysokie bezrobocie osób w wieku 50+ może wynikać z tych problemów.

Podsumowując można stwierdzić, że pogarszanie sytuacji na rynku pracy na terenie kraju w ostatnich latach było wynikiem przede wszystkim zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego i w konsekwencji niskim przyrostem miejsc pracy. Jednak największym problemem jest duże bezrobocie strukturalne, szczególnie odczuwane przez ludzi młodych wchodzących dopiero na rynek pracy.

Mówiąc o kwestii miejsc pracy w gospodarce należy zastanowić się, w jakim kierunku prawdopodobnie będzie ewoluowała w nadchodzących latach struktura zatrudnienia w Polsce. Należy dokonać analizy długookresowych trendów rozwojowych i zmian strukturalnych w gospodarce, próbując odpowiedzieć na pytanie: ile miejsc pracy powinna, a ile jest w stanie stworzyć gospodarka krajowa.

Wydaje się, że nieunikniony jest dalszy proces zmiany struktury zatrudnienia w gospodarce polskiej w kierunku podobnym do struktury, jaka jest w krajach Unii Europejskiej. Wynika to głównie z tego, że pewne trendy zmian na rynku pracy obserwowane obecnie w świecie są przejawem obiektywnych procesów, które związane są z wymogami funkcjonowania nowoczesnej gospodarki. Dominującą rolę, w krajach rozwiniętych odgrywają usługi oraz przemysł wysokiej techniki. Przewidywać można, że podobne zmiany będą zachodziły również w Polsce.

Analiza struktury zatrudnienia we Wspólnocie oraz Polsce pokazuje, że istnieje w tym zakresie rozbieżność. W celu niwelacji dysproporcji musi zmniejszyć się w kraju poziom zatrudnienia w tzw. sektorze pierwotnym (rolnictwie i sektorze paliwowo-energetycznym) oraz w tradycyjnych gałęziach przemysłu. Wzrośnie natomiast liczba pracujących w usługach oraz przemysłach wysokiej techniki. Jest pewne, że w najbliższych latach gospodarka nie jest w stanie wygenerować tylu nowych miejsc pracy w usługach i przemyśle związanym z wysoką techniką. W związku z tym przesunięcia, które nastąpią związane będą z mniejszą skalą. Tempo tych zmian wyznaczane będzie m.in. przez:

- mobilność siły roboczej – na ile ludzie z sektorów tradycyjnych gospodarki skłonni będą do zamiany miejsca i charakteru wykonywanej pracy,



- wydajność i koszty pracy – wielkości te w porównaniu z wielkościami w Unii Europejskiej decydować będą o konkurencyjności polskiej gospodarki. Im więcej przedsiębiorstw nie zdoła utrzymać odpowiednio korzystnej relacji kosztów pracy i wydajności, tym większych redukcji zatrudnienia należy się spodziewać w przyszłości,
- politykę państwa – może ona bowiem poprzez różnego rodzaju działania wspierające spowalniać ten proces.

Następnym zasadniczym czynnikiem wpływającym na rynek zatrudnienia będzie kwestia związana z założonym poziomem likwidacji bezrobocia. Obecna wielkość jest zdecydowanie zbyt wysoka, konieczne jest więc jej obniżenie. Oznacza to, że należy stworzyć dodatkowe miejsca pracy, które pozwolą zmniejszyć stopę bezrobocia. Od wysokości obniżki uzależniona będzie potrzebna ilość nowych miejsc pracy.

Trzeci czynnik dotyczy przyrostu zasobów pracy, szczególnie młodych ludzi, których chcemy „ściągnąć” z emigracji do kraju.

Wynika z tego, że w najbliższych latach konieczne będzie stworzenie kilku milionów miejsc pracy, aby wydatnie zmniejszyć bezrobocie jawne i ukryte.

1.5. Wnioski

W Polsce w ostatnich latach nastąpiło pogorszenie sytuacji na rynku pracy było wynikiem przede wszystkim zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego i w konsekwencji niskim przyrostem miejsc pracy. Cechą charakterystyczną jest też duża liczba osób pozostających długookresowo bez pracy, znaczny udział osób bezrobotnych nie mających prawa do zasiłku oraz pogarszająca się sytuacja ludzi młodych wchodzących dopiero na rynek pracy.

Z punktu widzenia społecznego prowadzi to do gwałtownego narastania ubóstwa i związanych z tym negatywnych skutków (m.in. wzrostu przestępczości, pogorszenia stanu zdrowia oraz zdecydowanego pogorszenia perspektyw dzieci osób bezrobotnych z powodu braku środków, które mogą one przeznaczyć na ich edukację¹³). Brak pracy powoduje

¹³ Tworzy się w tym przypadku dodatnia pętla sprzężenia zwrotnego między obecną liczbą bezrobotnych, edukacją ich dzieci i przyszłą stopą bezrobocia.



również „pogwałcenie” godności człowieka i – w zasadzie – ograniczenie jego wolności [zob. np. Jan Pawła II, 1981].

Ekonomiczne konsekwencje natomiast związane są m.in. z mniejszą dynamiką wzrostu gospodarczego oraz kosztami finansowymi ponoszonymi przez państwo (co ma szczególne znaczenie w związku z problemami finansów publicznych w Polsce). Po pierwsze, wynikają one ze zwiększenia wydatków z budżetu państwa na zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia socjalne oraz na programy przeciwdziałania bezrobociu. Po drugie, państwo traci na skutek zmniejszenia się wpływów do budżetu. [S. Jankiewicz, 2008]

Z analizy natężenia bezrobocia wynika, że poziom wykształcenia jest istotnym czynnikiem wpływającym na status osób bezrobotnych¹⁴. Bezrobocie dotyczy tylko w niewielkim stopniu osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Największe problemy z podjęciem pracy mają osoby o niskim poziomie wykształcenia lub bez kwalifikacji pożądanых na rynku pracy.

Zagrożeniem dla każdego państwa jest bezrobocie wśród ludzi młodych, którzy dopiero wchodzi na rynek. W Polsce, z uwagi na kończenie nauki przez roczniki wyżu demograficznego, od początku XXI wieku bezrobocie osób do 24 lat przybrało formę bezrobocia powszechnego. Trudności ze znalezieniem pierwszej pracy bardzo niekorzystnie wpływają na gospodarkę naszego kraju. Najważniejszym problemem jest bezproduktywność człowieka, na którego wykształcenie poniesiono znaczne nakłady finansowe. Bezrobocie młodzieży jest zagrożeniem dla jej rozwoju zawodowego oraz jedną z barier blokujących zaspokojenie potrzeb i inspiracji. Długotrwałe próby znalezienia pracy powodują zniechęcenie i zaniechanie poszukiwań, co wpływa na rezygnację z planów zawodowych i brak środków finansowych na dalsze kształcenie. W efekcie młodzi ludzie popadają w bierność. Przymusowa bezczynność i nieuregulowany tryb życia sprzyjają takim zaburzeniom, jak: apatia, załamania nerwowe, bezsenność, alkoholizm i samobójstwa. Trudności w znalezieniu pracy i konieczność utrzymywania przez rodzinę prowadzą do poczucia niskiej wartości społecznej, narastającej agresji i chorób wymagających pomocy lekarskiej lub leczenia szpitalnego – zaburzeń snu, nikotynizmu i zażywania leków

¹⁴ Wpływ uczelni wyższych na rozwój gospodarczy stanowił i stanowi ważny element dyskusji również w innych krajach.[zob. np. P. Nijkamp, A. Mouwen].



uspokajających. Nadmienić trzeba także, że po dłuższym okresie bezowocnych poszukiwań, osoba młoda nie ponawia prób starając się przeżyć z zasiłków oraz dochodów rodziców. Brak możliwości podjęcia pracy jest także źródłem nasilenia zachowania społecznie niepożądanego o charakterze kryminogennym. [S. Jankiewicz, 2012]

Długi okres pozostawania bez pracy powoduje, że bezrobotny traci zaufanie do prowadzonej przez państwo polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Z drugiej strony, poszukiwanie pracy i godnych warunków do życia powoduje emigrację (szczególnie dotyczy to młodych ludzi). Polska traci w ten sposób bezpowrotnie najbardziej kreatywnych pracowników.

Młode osoby pozostające długo bez pracy trudno jest przywrócić na rynek pracy. Problem ludzi poniżej 25 roku życia, którzy nie znaleźli zatrudnienia jest pogłębiany wraz z okresem pozostawania bez pracy. Wynika to z nakładających się na siebie wielu przyczyn. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć:

- niechęć pracodawców do zatrudniania młodych osób, które były dłużej bez pracy. Uważają oni bowiem, że lepiej zatrudnić osobę zaraz po szkole ponieważ posiada przynajmniej podstawową wiedzę przydatną w pracy zawodowej. Osoba, która nie znalazła pracy po okresie nauki szybko zapomina o nabytej wiedzy, dlatego pracodawcy nie chcą ich zatrudniać,
- obawę pracodawców, że młoda osoba pozostająca długo bez pracy nie jest przystosowana psychofizycznie do podjęcia zadań, co objawia się m.in. trudnościami w zaakceptowaniu codzienności związanej z wykonywaniem często monotonnych czynności i pracy zespołowej. [S. Jankiewicz, 2012]

Młodzież bezrobotna posiada bardzo różny status zawodowy. Wśród bezrobotnych w wieku 15-24 lat znajdują się:

- osoby, które poprzednio pracowały i straciły pracę,
- osoby, które poprzednio pracowały i zrezygnowały z pracy,
- osoby, które powracają do pracy po przerwie,
- osoby, które chcą podjąć pracę po raz pierwszy.

Wprawdzie wiele młodych osób studiuje w pełnym wymiarze czasu i nie są oni chętni do podjęcia pracy oraz jej nie szukają, a więc nie stanowią siły roboczej (która jest



wykorzystywana jako mianownik przy obliczaniu stopy bezrobocia). Jednak po ukończeniu nauki wielu napotyka na bariery uniemożliwiające im znalezienie pracy. W lutym 2011 roku TNS OBOP przeprowadził badanie sondażowe młodzieży (19-26 lat). Uzyskane dane pokazały, że pracuje tylko połowa badanych, ale co czwarty pracujący (27%) ma umowę na czas nieokreślony. W najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy znajdują się absolwenci liceów ogólnokształcących, czyli osoby bez konkretnych umiejętności (stopa bezrobocia dla tej kategorii absolwentów jest najwyższa). Niepokojące jest, że 25% absolwentów nie szuka pracy. Do pracy na czarno przyznaje się 4%, co – zdaniem komentującego sondaż Wojciecha Szackiego – nie odzwierciedla rzeczywistej skali zjawiska [G. Borkowska, 2011, W. Szacki, 2011].

Problemy na rynku pracy młodzieży w Polsce wynikają z wielu czynników do najważniejszych możemy zaliczyć: wysoką stopę bezrobocia ogólnego, brak doświadczenia zawodowego młodych osób, niedostosowanie kwalifikacji i umiejętności do potrzeb przedsiębiorstw oraz brak postaw przedsiębiorczych. Szczególnie niepokojący jest wzrost rejestrowanego bezrobocia absolwentów wyższych uczelni, a przecież obejmuje on tylko część młodych osób z wykształceniem wyższym bez pracy. Wielu nie rejestruje się w powiatowych urzędach pracy, ponieważ uważa, że poprzez te instytucje nie znajdzie zatrudnienia.

Młodzież zdając sobie sprawę z wagi wykształcenia kontynuuje naukę, co należy uznać za zjawisko pozytywne. W Polsce obserwujemy aktualnie największą dynamikę wzrostu studentów ze wszystkich państw europejskich. W efekcie oddziaływania różnych czynników znacznie zwiększyła się w ostatnich latach liczba studentów i absolwentów szkół wyższych. Jednak poziom uczenia jest w przypadku wielu uczelni niski¹⁵. Ponadto, niedostosowana struktura i rozmiary kształcenia do potrzeb rynku pracy powoduje problem z uzyskaniem pracy po ukończeniu nauki. Szczególnie ostro zjawisko strukturalnego niedostosowania przede wszystkim szkolnictwa zawodowego i wyższego do potrzeb rynku występuje na lokalnych i regionalnych rynkach pracy. Destabilizacja systemu szkolnictwa zawodowego dokonywana przez rząd doprowadziła do niedoboru absolwentów szkół

¹⁵ Zwracając na to uwagę również pracodawcy. Zob. np. wywiad z P. Sarneckim z PKPP Lewiatan, Gazeta Wyborcza z 18.03.2011 roku.



zasadniczych, tj. rzemieślników i wykwalifikowanych robotników. Z danych powiatowych urzędów pracy natomiast wynika, że najwięcej ofert pracy kierowanych jest do osób o kwalifikacjach zawodowych.

Z drugiej strony aktywność zawodowa w Polsce jest niska. Przeciętny młody Polak ma 22 lata, gdy wchodzi na rynek pracy, a przykładowo Duńczycy, Anglicy i Austriacy pracują już od 16-17 roku życia. Mniej aktywni od nas są tylko młodzi obywatele Rumunii, Węgier i Włoch. Aktywizacja młodych ludzi i zwiększenie dostępu do zatrudnienia staje się głównym wyzwaniem współczesnego rynku pracy.

Problemem jest podejście przedsiębiorców, którzy nie chcą dofinansowywać inicjacji zawodowej osób młodych. Nie widzą oni bowiem korzyści w zatrudnianiu osób dopiero wkraczających na rynek pracy. Pracodawcy poszukują ludzi z doświadczeniem, którego młodzi nie mają. I tu tworzy się pętla dodatniego sprzężenia zwrotnego, ponieważ pozostający bez pracy młody człowiek żadnego doświadczenia nie zdobywa, a to skutkuje długotrwałym bezrobociem. Ten problem w znacznym stopniu wyeliminować może zmiana systemu kształcenia w kierunku wyrobienia w trakcie nauki umiejętności praktycznych (twórczego myślenia, rozwiązywania problemów praktycznych dzięki współpracy z przedsiębiorstwami itp.). Inaczej ujmując można stwierdzić, że przedsiębiorcy będą bardziej skłonni zatrudniać młodzież w przypadku, gdy będzie ona bardziej przedsiębiorcza¹⁶. Przedsiębiorczość jest więc jednym z najważniejszych czynników wzrostu zatrudnienia ludzi młodych.

Niemożność zatrudnienia młodych powoduje nie tylko obniżenie tempa wzrostu obecnie¹⁷, ale również w przyszłości. Z opracowań akademickich, opartych głównie na statystykach amerykańskich, wynika, że ludzie, zaczynający karierę od braku zatrudnienia są w przyszłości bardziej narażeni na otrzymywanie niższych płac i na bezrobocie niż ci, którzy na początku mieli pracę. To upośledzenie płacowe sięga 20% i utrzymuje się przez około 20 lat. Wraz z wydłużaniem okresu bezrobocia szybko się ono pogłębia i jest przekazywane następnym pokoleniom.

¹⁶ Podobnie twierdzi A. Penalosa sekretarz generalny Międzynarodowej Organizacji Pracodawców [zob. *To idzie młodość (na bezrobocie)*, 2011].

¹⁷ W krajach zamożnych, gdzie funkcjonuje szczodre państwo opiekuńcze, ta sytuacja oznacza ogromne obciążenia dla podatników. Według jednego z szacunków, w Europie gospodarcze straty na skutek wyłączenia młodych ludzi z pracy sięgały w 2011 roku aż 153 mld USD, czyli ponad 1% PKB.



Wielu ekonomistów uważa, że z uwagi na starzenie ludności problem ten zostanie zlikwidowany z uwagi na rosnący popyt na pracę. Jednak taki scenariusz nie musi zostać zrealizowany. Przykładowo w Japonii, gdzie bezrobocie wśród osób młodych wzrosło po kryzysie finansowym jaki miał miejsce w latach 90-tych XX wieku, nadal jest ono wysokie, choć łączna siła robocza uległa zmniejszeniu. Liczne grono młodych, wycofanych społecznie mieszka z rodzicami, rzadko opuszcza dom i nie powraca na rynek pracy. Nie ma więc gwarancji, że bez odpowiednich działań państwa na rynku pracy młodzi Polacy znajdą zatrudnienie. Gwarancji takiej nie daje również proponowana często liberalizacja rynku pracy. Wielka Brytania, której rynek pracy należy do najbardziej elastycznych na świecie, ma ok. dwa razy więcej (11,5% siły roboczej) młodych bez pracy niż Niemcy (3,9%). Ponad 1 mln młodych Brytyjczyków nie pracuje i nie uczestniczy w kształceniu lub szkoleniu. [<http://m.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/the-economist-pokolenie-bezrobocia/>, dostęp 8 listopada 2013 roku]

Problemem naszego rynku pracy są wysokie obciążenia pracy kosztami świadczeń społecznych (znacznie wyższe niż w większości krajów UE). Wynika to z tego, że mimo posiadania relatywnie młodego demograficznie społeczeństwa, charakteryzujemy się niską aktywnością ekonomiczną i niskim zatrudnieniem osób w wieku przedemerytalnym. W 2012 roku tylko 41,8 % osób w wieku 55-64 było aktywnych zawodowo, a ponad 3 mln osób w wieku przedemerytalnym pozostawało poza rynkiem pracy¹⁸.

Charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy jest znacznie większe niż w innych krajach Wspólnoty skorelowanie bezrobocia z ubóstwem, a nawet wykluczeniem społecznym. Ponad 50% społeczeństwa żyje bowiem poniżej minimum socjalnego, a ponad 10% poniżej granicy minimum egzystencji. W wielu polskich rodzinach dzieci i młodzież żyje w biedzie lub niedostatku. Dotyczy to szczególnie rodzin bezrobotnych, rodzin wielodzietnych i niepełnych oraz żyjących na terenach byłych PGR-ów, gdzie wykształciła się kultura nędzy.

¹⁸ W UE przeciętnie aktywnych zawodowo jest 53 % osób w wieku 55-64 (dane z 2012 roku). Różnica ta wynika przede wszystkim z niskiej aktywności kobiet, która jest w Polsce o ponad 13 % niższa niż średnia w krajach UE. Niższe od naszego kraju wskaźniki zatrudnienia osób w tym przydziale wiekowym notują tylko Malta, Grecja, Słowenia i Węgry. Wysokie wskaźniki zatrudnienia (60 % i więcej) mają nasi najbliżsi sąsiedzi: Czechy, czy kraje bałtyckie. Nie mówiąc już o krajach skandynawskich, gdzie np. w Szwecji wskaźnik jest bliski 80 %.



Wszystko to ma wpływ na sytuację na rynku pracy, wykształcenie i konkurencyjność zawodową.

Analiza dokumentów prezentujących prognozę sytuacji makroekonomicznej Polski (Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Polska 2030. Wyzwania rozwojowe oraz prognozy GUS) pokazuje, że do 2030 roku najważniejszym celem będzie systematyczne polepszanie jakości życia obywateli i przeciwdziałanie zmianom na rynku pracy. Polskę ma charakteryzować stabilny i wysoki wzrost gospodarczy. W porównaniu z przeciętnym tempem wzrostu w okresie 20 lat transformacji (ok. 4,2% rocznie) celem minimum jest osiągnięcie średniorocznego poziomu ok. 3-3,5% do 2030 roku. Dla stworzenia efektywnej bazy długookresowego rozwoju, natomiast by gospodarka Polski pod kątem tworzenia PKB przypominała obecnie rozwinięte kraje UE, w następnej dekadzie (lata 2020-2030) PKB powinien rosnąć ok. 5-5,5%. Pozwoli to na poprawę jakości życia Polaków rozumianą jako wzrost PKB na mieszkańca (z poziomu 45% najzamożniejszego kraju w UE do ponad 75%¹⁹).

Realizacja ww. postulatów w zakresie rynku pracy wymaga:

- zwiększenia zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat z 60% w roku 2010 do 71% w 2030 roku oraz wydłużenia aktywności zawodowej i przesunięcia wieku wyjścia z rynku pracy, który dzisiaj jest na poziomie ok. 58,5 lat (w Polsce tylko 34% populacji w wieku 55-64 lata pracuje, a w krajach UE ten wskaźnik wynosi 45%). Powinno to zwiększyć zatrudnienie o przeszło 750 tysięcy;
- zmniejszenia do 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę oraz zwiększenia do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym w wieku 30-34 lat, co pozwoli zatrzymać zjawisko NEET's (*Neither in Employment nor in Education and Training*), czyli ilość młodych osób niepracujących i nieuczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (wskaźnik NEET dla grupy wiekowej 20-24 lata wynosi w Polsce ponad 18%);

¹⁹ Rozumianego jako relacja PKB per capita w Polsce (wg Parytetu Siły Nabywczej) do PKB per capita dla najbogatszego kraju EU z wyłączeniem Luksemburga, w%, według danych Eurostat.



- wzrostu udziału osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu, co pozwoli zwiększyć wskaźnik zatrudnienia z obecnych 17% do 34% (dzisiejsza średnia europejska) w roku 2030
i da poczucie włączenia społecznego, dodatkowo 250 tysiącom ludzi;
- zapewnienia odpowiedniego przygotowania kadry nauczycielskiej, by ta mogła sprostać nowemu wyzwaniu, jakim jest nauczanie dzieci, których pierwszym językiem nie jest język polski. Wynika to z konieczności uczenia dzieci Polaków powracających po dłuższej nieobecności do kraju oraz konieczności w przyszłości przyjęcia innych imigrantów z innych krajów;
- wdrożenia efektywniejszych niż obecnie programów aktywizacji osób bezrobotnych;
- obniżenia kosztów pracy tj. podatki i składki, które są obecnie zdecydowanie zbyt wysokie.

Podsumowując można stwierdzić, że obecnie rynek pracy w Polsce charakteryzuje się dużymi problemami. Od ich prawidłowego rozwiązania uzależnione będzie tempo rozwoju gospodarczego kraju. Duża więc rola przypada prawidłowej polityce gospodarczej w odniesieniu do rynku pracy.



2. Polityka zatrudnienia na szczeblu UE²⁰

2.1. Cele i formy polityki gospodarczej na szczeblu Unii Europejskiej

Zgodnie z artykułem 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wśród celów istnienia i funkcjonowania tego ugrupowania wymienia się przede wszystkim popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, jak też doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju, zwłaszcza poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umocnienie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę, zgodnie z postanowieniami Traktatu [Barcz 2008, s. 107]. Ponadto celem Unii jest potwierdzenie swej tożsamości na arenie międzynarodowej poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, umacnianie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii, utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, a także pełne zachowanie dorobku wspólnotowego i jego rozwój [Barcz 2008, s. 107]. Niewątpliwie zatem cele Unii są zbliżone do celów polityki gospodarczej sformułowanych w ramach rozważań teoretycznych przedstawionych zwykle w aspekcie krajowej polityki gospodarczej.

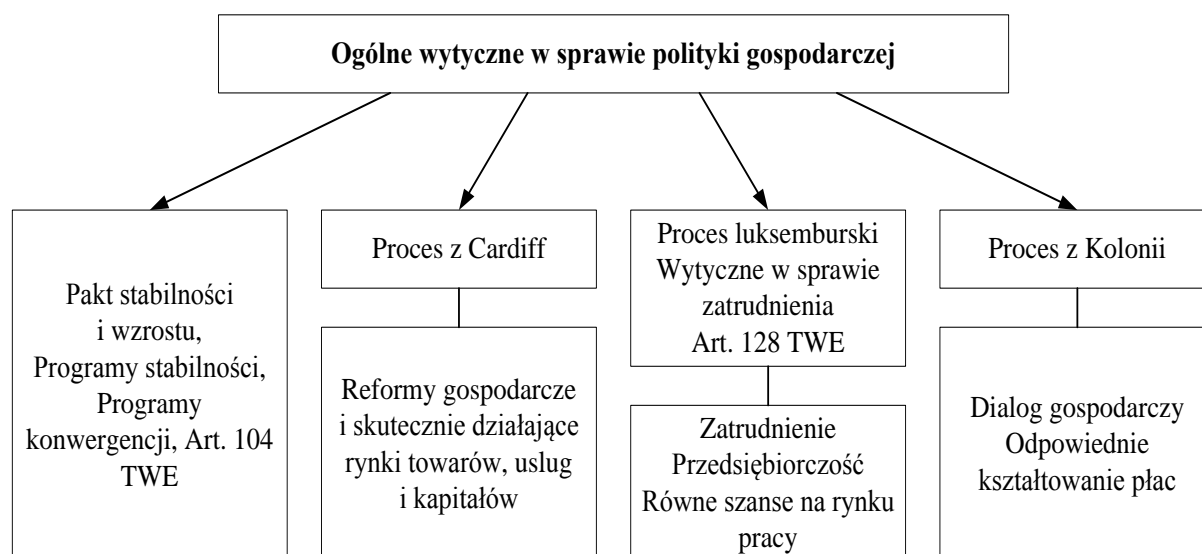
Konkretyzując te ogólne cele w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zapisano ponadto, że państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii, a także działają w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów [Barcz 2008, s. 349].

W celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich, Rada, na podstawie

²⁰ Punkt opracowany na podstawie monografii będącej pracą habilitacyjną M. Knapieńskiej, Wspólny europejski rynek pracy. Geneza – rozwój – funkcjonowanie, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.

sprawozdań przedstawionych przez Komisję, nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym państwie członkowskim i w Unii, jak również zgodność polityk gospodarczych z ogólnymi kierunkami oraz dokonuje oceny całościowej. Dla potrzeb tego wielostronnego nadzoru państwa członkowskie przesyłają Komisji Europejskiej informacje o ważnych środkach, które przyjęły w dziedzinie swej polityki gospodarczej oraz wszelkie inne informacje, które uznają za niezbędne [Barcz 2008, s. 349].

Dla wspierania i koordynacji polityk państw członkowskich w pełnym zakresie niezbędnym do funkcjonowania rynku wewnętrznego, ustanowiono Komitet Ekonomiczno-Finansowy, który wydaje opinie i śledzi sytuację gospodarczą i finansową państw członkowskich i Unii oraz składa Komisji i Radzie sprawozdania na ten temat [Barcz 2008, s. 357].



Rysunek 1. Koordynacja polityki gospodarczej w Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Coordination of Economic Policies..., 2002, s. 6].

Ogólne wytyczne w sprawie polityki gospodarczej zajmują centralną rolę w procesie koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej. Ich skuteczność, jako narzędzia nadzoru tej polityki w skali Unii wzrosła po 2000 roku wraz z wprowadzeniem raportów o realizacji wytycznych w poprzednim roku i w stopniu, w jakim rządy państw członkowskich zastosowały się do zawartych w nich rekomendacji [Stawarska 2009, s. 16].



Szczegółowo relacje między poszczególnymi elementami polityki gospodarczej UE przedstawiono na rysunku 1.

Wewnętrzna zgodność procedury koordynacji polityki gospodarczej zapewniają sukcesywne uzgodnienia ogólnych wytycznych (po uwzględnieniu założeń polityki monetarnej przyjętych przez Europejski Bank Centralny) z przewidywaniami wynikającymi z całej gamy procedur obejmujących: politykę fiskalną (Pakt na rzecz stabilności i wzrostu), wytyczne dotyczące rynków pracy (proces luksemburski), wytyczne w sprawach reform gospodarczych oraz reform rynków towarowych i kapitałowych (proces z Cardiff) oraz wytycznych tzw. dialogu makroekonomicznego w kwestii odpowiedzialnego kształtowania płac (proces koloński) [Stawarska 2009, s. 16].

W dziedzinie funkcjonowania rynku pracy Unia Europejska oraz państwa członkowskie działają na rzecz wypracowania strategii dla zatrudnienia, a w szczególności w celu wsparcia siły roboczej wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do dostosowania się, jak również rynków pracy reagujących na zmiany gospodarcze, mając na względzie osiągnięcie celów ogólnych [Barcz 2008, s. 363]. Ponadto państwa członkowskie swoimi politykami zatrudnienia przyczyniają się do osiągnięcia tychże ww. celów w sposób zgodny z ogólnymi kierunkami polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, a także uważają wspieranie zatrudnienia za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują swoje działania w tym względzie w ramach Rady [Barcz 2008, s. 363-364].

Należy zwrócić uwagę, że polityka zatrudnienia podlega otwartej koordynacji. Oznacza to, że ustalone są wspólne zasady funkcjonowania polityki zatrudnienia państw członkowskich na szczeblu wspólnotowym, przy zachowaniu ich narodowego charakteru. Otwartość polityki zatrudnienia oznacza możliwość zmiany powziętych założeń, natomiast koordynacja narodowych polityk zatrudnienia państw członkowskich odbywa się za pomocą ogólnych wytycznych, opracowywanych przez Komisję Europejską oraz narodowych planów działań w dziedzinie zatrudnienia konstruowanych na ich podstawie przez same państwa członkowskie [Sulima 2006, s. 196].



2.2 Założenia i cele europejskiej strategii zatrudnienia

Podniesienie polityki zatrudnienia do wyższej rangi i nadanie jej charakteru priorytetowego nastąpiło dopiero w wyniku podpisania Traktatu Amsterdamskiego, w którym wprowadzono specjalny rozdział (tytuł VIII – art. 125-130) poświęcony zatrudnieniu. Od tego czasu problematyka zatrudnienia jest brana pod uwagę przy kształtowaniu wszelkiego rodzaju wspólnej polityki Unii Europejskiej.

Pierwszym krokiem w kierunku stworzenia wspólnej strategii na rzecz zatrudnienia było opublikowanie w 1993 roku przez Komisję Wspólnot Europejskich Białej Księgi pt. „Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie” (*Growth, Competitiveness and Employment*). Zawarta w niej ocena sytuacji oraz propozycje Komisji zostały zaakceptowane przez Radę Europejską w Brukseli, w grudniu 1993 roku Komisja została zobowiązana do przygotowania i przedstawienia na kolejnym grudniowym szczycie WE, w Essen, planu działania na poziomie Wspólnoty i poziomie narodowym, mającego na celu odwrócenie w krótkim czasie niekorzystnych tendencji w dziedzinie bezrobocia. Plan taki, uwzględniający po raz pierwszy wiele aspektów polityki zatrudnienia, w tym współpracę między państwami członkowskimi, inwestowanie w edukację i szkolenie zawodowe, wprowadzenie wysokich standardów w dziedzinie pracy, usprawnienie funkcjonowania europejskiego rynku pracy oraz zwiększenie mobilności pracowników, zapewnienie równych szans kobietom i mężczyznom w dostępie do rynku pracy itd., został przyjęty w Essen przez Radę Europejską [<http://www.ukie.gov.pl>].

Realizując strategię zwalczania bezrobocia, Komisja Wspólnot Europejskich wystąpiła w 1996 roku z ważną inicjatywą zawarcia tzw. paktu zaufania (*Action for Employment in Europe: a Confidence Pact*). Propozycja ta miała na celu zmobilizowanie wszystkich stron, mających wpływ na zatrudnienie (Wspólnotę, podmioty na szczeblach krajowych i lokalnych oraz partnerów społecznych), do działań prowadzących do wzrostu zatrudnienia. Liczono na możliwy efekt mnożnikowy takich wspólnych akcji. Zamiarem Komisji było zmierzenie się z problemem bezrobocia w kontekście średnio- i długookresowego rozwoju społecznego i gospodarczego Wspólnoty [<http://www.ukie.gov.pl>].



Dokumentem, na bazie którego powstała Strategia Lizbońska, była Europejska Strategia Zatrudnienia²¹ opierająca się na czterech przesłankach (filarach) takich jak: zdolność do uzyskania zatrudnienia, przedsiębiorczość, zdolności adaptacyjne i równość szans [Głąbicka 2005, s. 122]. Szczegółowo filary ESZ zaprezentowano w tabeli 6.

Pierwszy filar ESZ to działania zmierzające do poprawy zdolności znalezienia zatrudnienia, czyli tzw. „zatrudnialności”, a dotyczy on zwłaszcza indywidualnej poprawy tejże zdolności, dążenia do zapewnienia lepszego dostępu do pracy dla bezrobotnych lub zagrożonych długookresowym bezrobociem [Sulima 2006, s. 197]. Drugi filar odnosi się do likwidacji barier i wsparcia działań wspomagających rozwój aktywności gospodarczej, co ma doprowadzić do większej ilości miejsc pracy i lepszej ich jakości [Sulima 2006, s. 197]. Zgodnie natomiast z trzecim filarem ESZ, Unia ma dążyć do poprawy umiejętności adaptacji firm i ich pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy poprzez kształcenie ustawiczne i zmiany organizacyjne [Sulima 2006, s. 197]. Wreszcie realizacja założenia o równości szans ma dotyczyć w szczególności wyrównywania szans w zatrudnieniu poprzez zaprzestanie praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy, w szczególności w stosunku do kobiet i mniejszości narodowych [Sulima 2006, s. 197].

Celem natomiast podstawowym tejże strategii było powiązanie wzrostu gospodarczego Wspólnoty z powstaniem nowych miejsc pracy, a także określenie zadań dla ponadnarodowej współpracy państw Unii w celu ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej. Strategia miała przyczynić się do przewyciężenia bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, a także doprowadzić do poprawy konkurencyjności rynków w europejskiej gospodarce [Głąbicka 2005, s. 121-122].

Dalsze prace nad rozwijaniem Europejskiej Strategii Zatrudnienia, podjęto również w 1998 roku na posiedzeniu Rady Unii w Cardiff, i gdzie obradowano nad stałym podnoszeniem poziomu promowania nowych miejsc pracy. W Kolonii natomiast (w 1999 roku) przyjęty został Europejski Pakt w Sprawie Zatrudnienia. Następne szczyty szefów państw w Lizbonie (w 2000 roku), w Nicei (w 2000 roku), w Sztokholmie (w 2001 roku) przyniosły rozwinięcie zarysowanej wcześniej polityki zatrudnienia [Sulima 2006, s. 196].

²¹ Założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia przyjęto na szczycie Unii Europejskiej na temat zatrudnienia, który odbył się w 1997 roku w Luksemburgu.

Tabela 6. Główne zasady i szczegółowe wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Główne zasady działania	Wytyczne szczegółowe
Przedsiębiorczość	Ustalanie zadań i kierowanie przedsiębiorstwem poprzez określenie jasnych, stabilnych i przewidywalnych zasad. Rozwój rynków kapitałowych. Stworzenie systemu podatkowego sprzyjającego zatrudnieniu.
Tworzenie nowej kultury zatrudniania	Walka z bezrobociem długotrwałym oraz bezrobociem wśród młodzieży. Zapewnienie każdemu bezrobotnemu możliwości ponownego startu. Zapewnienie „młodym” bezrobotnym możliwości ponownego startu przed upływem sześciomiesięcznego okresu bezrobocia. Przejsie od instrumentów biernych do aktywnych. Rozwój podejścia partnerskiego.
Zdolność adaptacji poprzez promowanie nowoczesnych metod organizacji pracy	Modernizacja organizacji pracy
Polityka na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn	Rozwiązanie problemu płci poprzez zwiększenie udziału kobiet na rynku pracy. Przełamanie segregacji płciowej. Godzenie pracy z życiem rodzinnym. Ułatwienie powrotu do pracy po dłuższej przerwie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Głąbicka 2005, s. 122-125].

Filary ESZ były podstawą do opracowania Narodowych Planów Działania w dziedzinie zatrudnienia (tzw. *National Action Plans on Employment*). Weryfikacja tychże planów jest przeprowadzana przez Komisję i Radę, a jej rezultaty publikowane w formie ogólnego raportu o zatrudnieniu (tzw. *Joint Employment Report*). Wnioski z tego raportu są podstawą do opracowania ogólnych wytycznych na rok następny [*Coordination of economic policies ...*, 2002, s. 8].



Wytyczne w Sprawie Zatrudnienia, które są zatwierdzane co roku przez Radę po przedstawieniu ich przez Komisję, odzwierciedlają wspólne priorytety polityk państw członkowskich w sprawie zatrudnienia, a od 2005 roku stanowią część zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu zatrudnienia. Z kolei Krajowe Programy Reform, które państwa członkowskie tworzą w celu włączenia wytycznych do polityk na szczeblu krajowym, do 2005 roku były znane jako Krajowe Plany Działania na Rzecz Zatrudnienia (NAPs). Natomiast Wspólne Sprawozdanie w Sprawie Zatrudnienia, przejęte przez Komisję i Radę, w którym przedstawiane są postępy poczynione na poziomie krajowym i wspólnotowym w odpowiedzi na Wytyczne w Sprawie Zatrudnienia, od 2005 roku stanowi rozdział poświęcony zatrudnieniu w unijnym corocznym sprawozdaniu na temat postępów w zakresie strategii lizbońskiej. Wreszcie Rada może przyjąć, na wniosek Komisji, zalecenia w sprawie polityki zatrudnienia dotyczące poszczególnych krajów, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie przy tworzeniu krajowych programów reform [*Dziesięć lat europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ)*, 2008, s. 5].

Wdrożenie ESZ pozwoliło zastosować wiele różnych metod działania i zachęciło do udziału wszystkie zainteresowane strony, w szczególności rządy krajowe, instytucje UE, partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie, ośrodki akademickie itd. Takie podejście jest zgodne z różnorodnością struktur instytucjonalnych oraz form dialogu społecznego w poszczególnych krajach. Otwartość procesu koordynacji doprowadziła m. in. do współpracy z partnerami społecznymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, w celu rozwinięcia działań i inicjatyw służących zwiększeniu zaangażowania na szczeblu regionalnym i lokalnym [*Dziesięć lat europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ)*, 2008, s. 8-9].

2.3. Założenia i cele strategii lizbońskiej

Efektom dyskusji podjętej na szczycie w Lizbonie w 2000 roku było także pewne zmodyfikowanie Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz sformułowanie tzw. Strategii Lizbońskiej. Została ona przyjęta na szczycie Rady Unii Europejskiej w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 roku przez szefów państw i rządów, którzy wyznaczyli Unii cel:



stworzenie do 2010 roku na terytorium Europy najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie będącej podstawą do osiągnięcia spójności społecznej [Smaga 2007, s. 104].

Strategia Lizbońska jest przy tym określana jako system pożądaných działań pozwalających w ogóle na realizację szerszego celu, a jakim jest przekształcenie gospodarki europejskiej w bardziej dynamiczną, opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzącą większą ilość miejsc pracy o lepszej jakości oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną [Szytko-Skoczny 2004, s. 312].

Ogólniej można tu zauważyć, że Strategia Lizbońska posiada trzy wymiary: ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Głównym założeniem filaru ekonomicznego jest przechodzenie do konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, z kolei – filaru społecznego – modernizacja europejskiego systemu społecznego, poprawa umiejętności oraz zwiększenie zatrudnialności. Filary ekologiczny skupia się natomiast na problemach ochrony środowiska, która ma przeciwdziałać powstawaniu barier dla rozwoju wynikających z nieracjonalnej i niszczącej gospodarki zasobami naturalnymi [Włodarczyk-Śpiwak, Bernat, Zwiech, Korpysa, 2005, s. 19-21].

Wśród bardziej natomiast szczegółowych wytycznych przyjętych przez Radę Unii Europejskiej podczas szczytu w Lizbonie w 2000 roku i odnoszących się zwłaszcza właśnie do polityki zatrudnienia, wymienić tu należy takie jak: aktywizacja i działania przeciwdziałające bezrobociu i bierności zawodowej, tworzenie miejsc pracy i promowanie przedsiębiorczości, pomoc w dostosowaniach i mobilności na rynku pracy oraz promocja rozwoju kapitału ludzkiego, ustawiczne kształcenie i aktywizacja zawodowa [Głąbicka 2005, s. 126].

Z kolei po szczycie Unii Europejskiej w Brukseli w 2003 roku zainicjowano takie zmiany w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w której za podstawowe zadania uznano: wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy w gospodarce opartej na wiedzy, zwiększenie deregulacji i dokonanie reformy rynku pracy, sprzyjanie spójności i otwartości rynków pracy oraz redukcja nierówności [Kabaj 2004, s. 74].

Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia oparta jest obecnie na trzech (a nie – jak poprzednio – na czterech) filarach, a są nimi następujące kwestie. Po pierwsze jest to pełne zatrudnienie, po drugie – poprawa jakości i produktywności pracy, oraz wreszcie po



trzecie – wzmocnianie społecznej spójności i integracji społecznej [Kłos 2003, s. 2]. Cele te są przy tym odnoszone i zgodne z celami Strategii Lizbońskiej, która ma nieco jednak szerszy charakter, bo dotyczy nie tylko kwestii zatrudnienia, ale i funkcjonowania całej gospodarki krajów Unii Europejskiej.

Ponadto i w bardziej szczegółowym ujęciu można tu podkreślić, że decyzją Rady Europejskiej z 22 lipca 2003 roku w sprawie wytycznych polityki zatrudnienia (2003/578/WE) przyjęto nowe, bardziej skonkretyzowane ustalenia co do celów zatrudnienia, a które obejmowały ramy czasowe lat 2003-2010, i trzy zwłaszcza cele tejże polityki. Pierwszym wśród nich był postulat pełnego zatrudnienia (a wyrażony za pomocą wskaźnika zatrudnienia²²), które miało w 2010 roku wynosić w UE 70% osób zatrudnionych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym (stopa zatrudnienia kobiet w 2010 roku powinna wynosić 60%, a stopa zatrudnienia pracowników w wieku 55-64 lata 50%) [Głąbicka 2005, s. 228].

Drugim z kolei celem polityki zatrudnienia według nowych wytycznych stało się więc także podniesienie wydajności i jakości zatrudnienia, przy czym jakość obejmuje m. in. jakość pracy, umiejętności, kształcenie ustawiczne i rozwój zawodowy, równość mężczyzn i kobiet, bezpieczeństwo i higienę pracy, elastyczność i zabezpieczenie, integrację i dostęp do rynku pracy oraz ogólną wydajność pracy [Szyłko-Skoczny 2004, s. 316].

Wreszcie trzecim celem było dążenie do wzmocnienia spójności i integracji społecznej, a któremu przyświeca też twierdzenie, że zatrudnienie jest kluczowym środkiem do osiągnięcia integracji społecznej i dlatego też tak ważne jest wspieranie dostępu do zatrudnienia i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy [Szyłko-Skoczny 2004, s. 316].

Warto tu jednocześnie zauważyć, że wspólnotowa polityka zatrudnienia polega oczywiście nie tylko na odpowiednim powiązaniu określonych celów czy wskazywaniu aktualnych potrzeb, ale też zapewnieniu spójności pomiędzy strategią rozwoju zasobów ludzkich i jej wspieraniem ze środków unijnych funduszy strukturalnych, jak również z priorytetami Europejskiej Strategii Zatrudnienia [Głąbicka 2005, s. 127]. Zatem tak

²² Wskaźnik zatrudnienia inaczej stopa zatrudnienia, oznacza stosunek liczby zatrudnionych do liczby ludności w wieku 15 lat i więcej, por.: [Rocznik statystyczny pracy 2003, 2003, s. 238].



wytyczone jak i mniej lub bardziej ogólne cele w sferze unijnej polityki zatrudnienia są także dość ściśle powiązane z celami i realizacją polityki zatrudnienia wewnątrz poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

W sytuacji polskiej gospodarki i zgodnie m.in. z art. 3 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²³, zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są też bliżej omawiane i realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia (i zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia), a zwanego Krajowym Planem Działań, jak również w oparciu o inicjatywy i ustalenia samorządów gmin, powiatów, województw, a także zamierzeń i działań tzw. partnerów społecznych.

2.4. Założenia i cele strategii „Europa 2020”

W związku z pojawieniem się głębokiego kryzysu gospodarczego w Europie i na świecie nastąpiły również dość istotne zmiany w zakresie celów i kierunków polityki gospodarczej prowadzonej na szczeblu Wspólnoty. Efektem badań, dyskusji i obserwacji prowadzonych w tym zakresie jest opracowanie nowej strategii tejże polityki pt. „Europa 2020”, która zastąpiła dotychczas realizowaną Strategię Lizbońską. W nowej Strategii Europa 2020, wskazuje się na pięć głównych celów, które mają być realizowane do roku 2020, a są to: podniesienie współczynnika zatrudnienia populacji w wieku 20-64 lata z 69% obecnie do 75% w roku docelowym; oraz osiągnięcie celu inwestycyjnego w postaci wydatków na inwestycje w sferę badań i rozwoju sektora prywatnego na poziomie 3% PKB. Ponadto wśród głównych celów tejże strategii znalazło się także ograniczenie emisji gazów, wzrost udziału wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz wzrost efektywności energetycznej. Wskazuje się w tymże dokumencie także na potrzebę obniżenia odsetka młodych opuszczających zbyt wcześnie szkoły z 15% do 10% oraz na wzrost udziału osób z wyższym

²³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z dnia 1 maja 2004 roku, nr 99, poz. 1001, z późniejszymi zmianami.



wykształceniem w populacji osób w wieku 30-34 lata z 31% do 40%. Dodatkowo postuluje się także ograniczenie o 25% liczby Europejczyków żyjących poniżej linii ubóstwa [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 30].

W zakresie postulatu smart growth wskazuje się na promowanie flagowej inicjatywy: „*Youth on the move*”, która ma poprawiać i czynić bardziej atrakcyjnym europejskie szkolnictwo wyższe. Jak zapisano cytowanym dokumencie w UE tylko 14% osób w wieku 25-34 lata posiada wyższe wykształcenie, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten wynosi 40%, a w Japonii nawet 50% [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 10]. Dodatkowo tylko dwa europejskie uniwersytety znalazły się w gronie dwudziestu najlepszych światowych szkół wyższych według indeksu Szanghai [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 10]. Dane te wskazują, że w dziedzinie edukacji na poziomie wyższym można w Unii Europejskiej jeszcze wiele poprawić.

Z kolei w zakresie inclusive growth w dziedzinie zatrudnienia wskazuje się na promowanie flagowej inicjatywy: „*An agenda for new skills and jobs*”, która ma przyczynić się do modernizacji rynku pracy poprzez poprawę mobilności, rozwój kwalifikacji wraz z cyklem życia i kariery zawodowej tak, by lepiej uczestniczyć w rynku pracy, co ma oczywiście sprzyjać dopasowaniu podaży i popytu na pracę w UE [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 30].

W szczególności w cytowanym dokumencie zapisano, że wraz z wydłużaniem się przeciętnego dalszego trwania życia oraz szybkimi zmianami w zakresie techniki i technologii, pojawia się potrzeba ciągłego zdobywania nowych umiejętności i kwalifikacji w okresie kariery zawodowej, i po to aby adoptować się do nowych warunków i podwyższać produktywność pracy. W zakresie tego zagadnienia Unia Europejska zamierza kontynuować kierunek flexicurity, który ma sprzyjać obniżaniu poziomu bezrobocia, promować mobilność pracowników wewnątrz Unii, co ma się wiązać z rozpoznawaniem i identyfikowaniem popytu i podaży pracy, przy finansowym wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz promować długookresową politykę migracji siły roboczej odpowiadającą w sposób elastyczny na potrzeby rynku pracy [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 17].

Ponadto postuluje się w ramach programu „*An agenda for new skills and jobs*” zwiększanie uczestnictwa partnerów społecznych w rozwiązywaniu problemu potencjału



dialogu społecznego na wszystkich poziomach (unijnym, regionalnym, krajowym, sektorowym i poziomie przedsiębiorstwa) oraz promuje się silniejszą współpracę na terenie Unii między instytucjami rynku pracy publicznymi i nie tylko. Oprócz tego istotne jest również promowanie kształcenia ustawicznego, elastycznych ścieżek kształcenia w zakresie podejmowanej edukacji i szkoleń. Warto tu również wskazać, że powołuje się instytucję *European Skills, Competences and Occupations* (ESCO), która ma na celu ujednoczenie słownictwa i rozwiązań w zakresie programów kształcenia stosowanych na różnych poziomach edukacji w krajach UE [*Communication from the Commission...*, 2010, s. 17].

2.5. Polityka zatrudnienia i rynku pracy

Dla Unii Europejskiej skoncentrowanej na integracji ekonomicznej polityka w dziedzinie zatrudnienia była ważna głównie w związku ze swobodą przepływu pracowników jako elementem mechanizmu racjonalnej alokacji nadwyżek siły roboczej oraz wykorzystywania siły roboczej dla wsparcia rozwoju regionów rolniczych i zacofanych. Polityka zatrudnienia pozostaje jednak w dalszym ciągu zasadniczo w kompetencji państw członkowskich UE, natomiast postanowienia traktatowe w tej dziedzinie stanowią przykład tzw. otwartej metody koordynacji. Istota tej metody polega na tym, że Wspólnota ustala ogólnie i szczegółowe zadania, wokół których koncentrują się polityki krajowe poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia [Barcz 2007, s. 323-324].

Realizacji celów utworzenia Unii służą wewnętrzne fundusze strukturalne, a wśród nich także zwłaszcza jak Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund*), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*), Finansowy Instrument ds. Orientacji w Dziedzinie Rybołówstwa (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*) [Głąbicka 2001b, s. 104].

Jednym z powodów utworzenia tych funduszy było, dążenie do ograniczenia dysproporcji w rozwoju regionów oraz zmniejszenia zacofania regionów, mających najmniej korzystne warunki (w tym i obszarów wiejskich) [Głąbicka 2001a, s. 202].



W nowej formule, cel regionalny nr 1, to pomoc dla regionów słabo rozwiniętych oraz rozwój i dostosowania strukturalne tych regionów, które charakteryzuje wyjątkowo niska gęstość zaludnienia. Z kolei cel regionalny nr 2, to restrukturyzacja obszarów z przemysłem zanikającym oraz promowanie zagrożonych niedorozwojem regionów wiejskich (w ramach wspólnej polityki rolnej). Natomiast celem określonym jako nr 3, i już o charakterze horyzontalnym, jest zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz poprawa szans zatrudnienia dla ludzi młodych i osób zagrożonych bezrobociem. Chodzi tu w szczególności o nowe strategie w dziedzinie zasobów ludzkich, przystosowanie siły roboczej do zmian w przemyśle i systemie produkcji, a także o promocję rozwoju obszarów wiejskich poprzez przystosowanie struktur wiejskich i modernizację przemysłu rybnego [Ciepielewska 2000, s. 27-30; *Polityka regionalna i koordynacja...*, 2000, s. 135].

Europejski Fundusz Społeczny, i podobnie jak inne wskazywane fundusze strukturalne, został utworzony na podstawie art. 123 traktatu rzymskiego o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1957 roku. W 1955 roku, na konferencji w Messynie zdecydowano też o konieczności powołania tego właśnie funduszu, który wspierałby mobilność pracowników w obrębie Wspólnoty, a także zapewniałby szkolenie i doksztalcanie robotników.

W Traktacie lizbońskim stwierdza się, że w celu poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego i przyczyniania się w ten sposób do podniesienia poziomu życia, ustanawia się Europejski Fundusz Społeczny, którego celem jest dążenie do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększanie ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie [Barcz 2008, s. 370-371].

Wśród głównych zadań Europejskiego Funduszu Społecznego, wyróżnić można – za K. Głębicką – następujące: integrację zawodową osób bezrobotnych narażonych na długotrwały brak pracy; integrację zawodową osób młodych poszukujących pracy oraz integrację osób narażonych na wykluczenie z rynku pracy. Ponadto, do zadań tego funduszu należy: promocja jednakowych szans na rynku pracy, przystosowanie pracowników do zmian w przemyśle, stabilność i wzrost zatrudnienia oraz wzmocnienie potencjału ludzkiego



w badaniach, nauce i technologii, jak również wzmocnienie systemu edukacji i szkoleń [Głąbicka 2001b, s. 112].

Europejski Fundusz Społeczny w ciągu kilkudziesięciu lat swego funkcjonowania obejmowany był zarazem wieloma znaczącymi reformami. Zmieniły one w praktyce zakres jego interwencji, zadań, inicjatyw i możliwości. Do ważniejszych zmian w jego działaniu zaliczyć zaś można reformy dokonane w latach: 1971, 1977, 1983, 1988 i 1993 [Grewiński 1999, s. 91]. W ostatnim czasie szczególnie znacząca była reforma przeprowadzona w 1999 roku w ramach Agendy 2000, i która oddziałuje więc na politykę strukturalną prowadzoną w latach 2000-2006.

W 1992 roku – i w wyniku dalszych i zasadniczych dyskusji, ustalono także kierunki działania w tej polityce. Doszło bowiem mianowicie do podpisania porozumienia o wspólnej polityce społecznej, a zwanego z kolei „Brukselską Kartą Społeczną”.

W Karcie tej (i nawiązującej do Karty Socjalnej z roku 1989) wskazano na potrzebę poprawy sytuacji w zakresie: zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w środowisku pracy, informowania pracowników o procedurach konsultacyjnych, równości w przekroju płci na rynku pracy i ochrony pracowników legalnie migrujących oraz tracących pracę.

Jednocześnie, uwzględniono tu formy działania na rzecz: bezpieczeństwa socjalnego i socjalnej ochrony pracowników, integracji pracowników wykluczonych z rynku pracy oraz rozszerzenia partycypacji partnerów socjalnych w rozstrzygnięciach polityki społecznej zarówno na szczeblu europejskim, jak i w konsekwencji – krajowym [Golinowska 1999, s. 21].

W związku z przyjęciem powyższych dokumentów odnoszących się do działalności Europejskiego Funduszu Społecznego, priorytetem stała się też w latach 1989-1993 właśnie polityka rynku pracy i wspieranie zatrudnienia. Najważniejszymi zaś zdaniami – i jak to już podkreślono – stało się zwalczanie długotrwałego bezrobocia, w tym również zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży oraz ułatwianie dostępu do rynku pracy kobietom, niepełnosprawnym, obcokrajowcom z państw Wspólnoty i grupom poszkodowanym [Głąbicka 2001a, s. 211-212].

Obok funduszy strukturalnych, instrumentami polityki Unii Europejskiej są tzw. inicjatywy wspólnotowe. Zostały one powołane do życia w 1989 roku w ramach reformy tych



fundusz z 1988 roku. Inicjatywy są przy tym finansowane ze środków funduszy strukturalnych i tym samym ograniczają ich budżet [Grewiński 1999, s. 91].

Nie bez znaczenia dla obecnego kształtu polityki zatrudnienia i rynku pracy na szczeblu Unii Europejskiej jest także opracowanie koncepcji modelu flexicurity. Komisja Europejska²⁴ na koniec czerwca 2007 roku przedstawiła wnioski mające na celu ustanowienie wspólnych zasad „flexicurity” – modelu łączącego elastyczność i bezpieczeństwo dla pracowników i przedsiębiorstw, sprzyjającego konkurencyjności, zatrudnieniu i zadowoleniu z pracy [http://www.zapt.pl/aktualnosci.php?id_akt=5].

Samo pojęcie powstało w wyniku połączenia słów: *flexibility* – ang.: elastyczność, giętkość oraz *security* – ang.: bezpieczeństwo. W wolnej interpretacji można traktować je jako kategorię równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem, a równowaga ta jest istotnym problemem polityki zatrudnienia [Kryńska 2007].

Odnosząc te pojęcia do kontekstu rynku pracy w modelu flexicurity chodzi o połączenie potrzeb pracodawcy z uwarunkowaniami pracownika, co stwarza konieczność wypracowania metod poszukiwania równowagi między elastycznością rynku pracy oraz bezpieczeństwem socjalnym pracownika [Rymsza 2005, s. 9].

Flexicurity można określić jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia. Stanowi ona kompleksowe podejście do tworzenia polityki rynku pracy, łącząc elastyczność umów z zapewnieniem pracownikom bezpieczeństwa w zakresie zachowania miejsca pracy bądź znalezienia w krótkim czasie nowej pracy. Równie istotne jest zapewnienie pracownikowi odpowiedniego dochodu w okresie przed podjęciem pracy [Rękas 2009, s. 354-355].

Ponadto, Komunikat Komisji podkreśla, że rozwiązanie takie może być korzystne zarówno dla pracowników, jak i dla przedsiębiorstw. Elastyczność oznacza stworzenie warunków, w których pracownicy mogą łatwo zdobyć lub zmienić pracę; obejmuje ona flexicurity w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym w ramach tego samego przedsiębiorstwa. Bezpieczeństwo oferowane jest nie tylko pracownikom, ale również firmom: poprawa kwalifikacji pracowników zwiększa bezpieczeństwo i korzyści pracodawcy.

²⁴ Prace nad tą koncepcją trwały jednak już wcześniej i ich rezultaty były publikowane m. in. w: [Council of the European Union, 2006, s. 17].



Elastyczność i bezpieczeństwo mogą się wzajemnie wzmacniać [http://www.zapt.pl/aktualnosci.php?id_akt=5].

Założenia wzorcowego modelu, jak też ścieżki dojścia do niego, przedstawione zostały w raporcie Europejskiej Grupy Ekspertów do spraw Flexicurity. Raport ten wyróżnia cztery obszary koniecznych reform. Pierwszy obszar dotyczy zapewnienia elastyczności i bezpieczeństwa form zatrudnienia oraz organizacji warunków pracy (zarówno z punktu widzenia podaży pracy, jak i przedsiębiorstw), wynikające z modernizacji prawa pracy oraz reguł wykonywania pracy. Drugi obszar natomiast dotyczy podejmowania skutecznych aktywnych polityk rynku pracy, ułatwiających pracownikom przystosowanie się do gwałtownych zmian sytuacji na rynku pracy, reintegrację po okresach bezrobocia oraz płynną zmianę miejsc pracy. Trzeci obszar zainteresowań w ramach modelu flexicurity dotyczy rzetelnego i odpowiadającego potrzebom rynku pracy kształcenia ustawicznego, które ma służyć aktualizacji umiejętności pracowników i wspieraniu wzrostu produktywności przedsiębiorstw. Wreszcie, czwarty obszar koncentruje się na modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego, tak aby państwo zapewniając wsparcie finansowe osobom w trudnej sytuacji dochodowej, jednocześnie wspierało możliwie szybką reaktywizację zawodową lub ponowne zatrudnienie [Lewandowski, Skrok 2009, s. 3].

Na rynku pracy model flexicurity funkcjonuje jako tzw. złoty trójkąt, którego wierzchołkami są: elastyczne przepisy dotyczące zatrudnienia prowadzące do wysokiej elastyczności liczbowej, rozbudowany system wsparcia zapewniający bezpieczeństwo socjalne oraz powszechne działania aktywizacyjne i edukacyjne motywujące bezrobotnych do poszukiwania pracy, pozwalające im uzyskać kwalifikacje niezbędne do ponownego wejścia na rynek pracy [Rymsza 2005, s. 10-11].

Komisja Europejska monitorując rynki pracy w państwach członkowskich opublikowała również zalecenia służące poprawie wdrażania modelu flexicurity. Wśród nich na uwagę zasługuje postulat badania rozwiązań w zakresie poprawy elastyczności rynków pracy w poszczególnych krajach UE, tak by móc rozwijać te inicjatywy, które przyniosą należyty skutek. Ponadto zaleca się m. in. zwracać uwagę na pomiar elastyczności rynku pracy oraz bezpieczeństwa zatrudnienia, a także identyfikację kosztów wynikających z elastyczności i pewności zatrudnienia dla różnych grup na rynku pracy oraz kosztów



i korzyści elastyczność i pewności zatrudnienia dla finansów publicznych i całego społeczeństwa [*Elastyczność i pewność zatrudnienia*, 2006, s. 3].



3. Uwarunkowania prawne rynku pracy

Analizę przepisów ustaw, które powinny być wykorzystane przez organy samorządu terytorialnego do prowadzenia polityki społecznej polegającej na wspieraniu podejmowania pracy, pozostawania w zatrudnieniu czy też zapobieganiu utracie pracy, należy rozpocząć od odpowiednich regulacji konstytucyjnych ustanawiających zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz nakładających obowiązki na władze publiczne, a także od tych przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, które poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego przypisują właściwe im zadania.

3.1. Obowiązki władz publicznych w zakresie wspierania pełnego zatrudnienia wynikające z Konstytucji RP i samorządowych ustaw ustrojowych

W rozdziale I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, zawierającym najważniejsze zasady ustrojowe, odnajdujemy art. 18 i 24. W myśl pierwszego z nich „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”, drugi zaś stanowi, iż „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. Jak wskazuje się w doktrynie [L. Garlicki, 2003, uwaga 8 do art. 18] „omawiany przepis trzeba traktować jako wskazanie zasady polityki (celu, zadania) władz publicznych, a jednocześnie wskazanie dwóch podstawowych form jej realizacji”. Przez ochronę należy rozumieć taką politykę władz publicznych, aby nie dopuścić do zagrożenia rodzicielstwa ze strony podmiotów zewnętrznych, przez opiekę natomiast – tworzenie przez władze publiczne systemów wspierania rodziców. Z kolei ochrona pracy oznacza „podejmowanie środków – prawnych, politycznych i faktycznych – osłabiających negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomiczna pozycja pracodawcy. Innymi słowy, sprawowanie „ochrony” oznacza obowiązek państwa do ingerowania w stosunki między pracownikami i pracodawcami, wszędzie tam, gdzie okaże się konieczne



dla zapewnienia należytej równowagi uczestników procesu pracy” [L. Garlicki, 2007, uwaga 5 do art. 24]. Należy dodać, iż pojęciu pracy z art. 24 nadaje się jak najszerszy zakres, obejmujący zarówno umowę o pracę, jak i wszelkie formy umów cywilnoprawnych.

W rozdziale II Konstytucji dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela zawarte są przepisy, zgodnie z którymi: „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych” (art. 65 ust. 5) oraz „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny [...] (art. 71). Ze wskazanych przepisów jednoznacznie wynikają obowiązki władz publicznych, a więc zarówno organów i instytucji państwowych, jak i samorządowych. Co istotne art. 71 nie uzależnia prawa do szczególnej pomocy władz publicznych od sytuacji materialnej, w odniesieniu jednak do zakresu tej pomocy odsyła do ustawy zwykłej.

Wydaje się, że wszelkie działania władz publicznych polegające na staraniach, aby rodzice nie pozostawali bez pracy, realizują przede wszystkim konstytucyjną zasadę ochrony i opieki nad rodzicielstwem, a niejako przy okazji przyczyniają się także do wypełniania obowiązków w zakresie ochrony pracy i polityki pełnego zatrudnienia.

Przepisy art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym i art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, formułując katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z zasadniczych zadań tych jednostek samorządu terytorialnego (i to od momentu ich powstania) jest przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy. W przeciwieństwie do innych zadań m.in. „polityki prorodzinnej”²⁵, która jako zadanie pojawiła się dopiero z dniem 1 stycznia 1999 roku, tj. w momencie utworzenia samorządu na poziomie powiatowym i wojewódzkim, i to tylko w ustawach dotyczących tych dwóch szczebli samorządu terytorialnego²⁶. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym w pierwotnym brzmieniu nie wspominała wprost o tego

²⁵ Mówią one także o sprawach „wspierania rodziny”, należy jednak pamiętać, iż chodzi tutaj o wspieranie w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, czyli ograniczone do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

²⁶ Inicjatorem rozszerzenia zadań powiatu i samorządu województwa o politykę prorodziną był Senat, który wniósł odpowiednie poprawki do obu ustaw samorządowych.



rodzaju zadaniu gminy, a po wejściu w życie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (w marcu 1993 roku) katalog zadań własnych gminy został rozszerzony o „zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej”. Polityka prorodzinna znalazła się wśród zadań własnych gminy dopiero po nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2001 roku.

Należy pamiętać, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a samorząd województwa – określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim. Ustawy określają także, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

3.2. Instrumenty polityki zatrudnienia

Poniżej omówione zostaną najbardziej charakterystyczne regulacje ustawowe konkretyzujące zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie polityki rynku pracy, regulacje w których zawarte są szczegółowe instrumenty realizowania tej polityki, a także takie które mogą być ewentualnie wykorzystane w jej prowadzeniu.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Zadania te są realizowane przez instytucje rynku pracy, w tym publiczne służby zatrudnienia, działające w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmacniania integracji i solidarności społecznej oraz zwiększania mobilności na rynku pracy. Jak wskazano w części I zadania w zakresie polityki rynku pracy ustawodawca powierzył oprócz organów administracji rządowej – powiatom i samorządom województw.

Do zadań powiatu należy między innymi:

- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,



- udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe i informację zawodową,
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy,
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie szkoleń i przygotowania zawodowego dorosłych,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia.

Wyżej wskazane zadania są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Samorząd województwa, na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, uwzględniając strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej, przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych. Oprócz tego samorząd województwa między innymi:

- dokonuje podziału posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych,
- opracowuje analizy rynku pracy i bada popyt na pracę, w tym prowadzi monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- inicjuje i realizuje przedsięwzięcia mające na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
- organizuje i koordynuje usługi poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej,
- współdziała z właściwymi organami oświatowymi, szkołami i szkołami wyższymi w harmonizowaniu kształcenia i szkolenia zawodowego z potrzebami rynku pracy.

Zadania, o których wyżej mowa, są realizowane przez wojewódzki urząd pracy będący jednostką organizacyjną samorządu województwa.



Z uwagi na szczególną sytuację na rynku pracy określonych kategorii bezrobotnych (zwiększoną trudność w znalezieniu pracy), przepis art. 49 ustawy umożliwia stosowanie wobec nich dodatkowo działań określonych w art. 50-61a. Do osób, wobec których mogą być zastosowane te działania należą między innymi bezrobotne kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, oraz bezrobotni samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia. Stosowane dodatkowo działania mogą polegać na przykład na skierowaniu bezrobotnego przez starostę do odbycia stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, czy też zwrocie przez starostę organizatorowi robót publicznych, który zatrudniał skierowanych bezrobotnych, części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

Bezrobotnym samotnie wychowującym co najmniej jedno dziecko starosta może, po udokumentowaniu poniesionych kosztów, refundować koszty opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7 w wysokości uzgodnionej, nie wyższej jednak niż połowa zasiłku dla bezrobotnych na każde dziecko, na opiekę którego poniesiono koszty, jeżeli bezrobotny podejmie zatrudnienie lub inną pracę zarobkową lub zostanie skierowany na staż, przygotowanie zawodowe dorosłych lub szkolenie oraz pod warunkiem osiągnięcia z tego tytułu miesięcznie przychodów nieprzekraczających minimalnego wynagrodzenia za pracę. Refundacja przysługuje na okres do 6 miesięcy. W przypadku skierowania na staż, przygotowanie zawodowe dorosłych lub szkolenie refundacja następuje na okres odbywania tego stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub szkolenia.

Do rozwiązań ułatwiających poszukiwanie pracy przez bezrobotnych posiadających dzieci należy zaliczyć także wydłużony 12-miesięczny okres pobierania zasiłku (niezależny od sytuacji na lokalnym rynku pracy) przysługujący bezrobotnemu mającemu na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, którego małżonek jest również bezrobotnym i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania (nie dotyczy to zatem innych przyczyn utraty tego prawa) już po nabyciu prawa do zasiłku przez osobę uprawnioną.

Ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest podstawowym aktem prawnym regulującym merytoryczną działalność publicznych służb zatrudnienia. Jednakże zarówno obowiązki urzędów, jak i regulacje dotyczące spraw



bezrobocia znajdują swoje odzwierciedlenie w wielu innych ustawach, a do najważniejszych z nich należą:

- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy,
- ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa,
- ustawa z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- ustawa z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy,
- ustawa z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników,
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym,
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawa z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych,
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o służbie zastępczej,
- ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych,
- ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej,
- ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o świadczeniach przedemerytalnych,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,



- ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy,
- ustawa z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,
- ustawa z dnia 18 marca 2008 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- ustawa z dnia 19 czerwca 2009 roku o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę.

Ramy prawne polityki rynku pracy oraz zadania państwa w sferze zatrudnienia zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym, a także ich aktywizację zawodową, określono, jak wcześniej stwierdzono w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która została uchwalona przez sejm na kilka dni przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Zmiany sytuacji na rynku pracy, nowe wymagania gospodarcze, zmiany demograficzne, jak również konieczność dostosowania do przepisów wspólnotowych, wymusiły od tamtego czasu kilkakrotną nowelizację zapisów ustawy. W obecnym kształcie ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy reguluje zarówno kwestie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w Polsce, określając zadania i częściowo strukturę publicznych służb zatrudnienia na szczeblu rządowym, jak i samorządowym oraz katalog świadczeń i usług, jakie mogą być oferowane wymienionym w ustawie klientom.

Ważnym obszarem podlegającym regulacjom ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są świadczenia dla osób bezrobotnych oraz świadczenia przysługujące rolnikom zwalnianym z pracy. Ustawa określa precyzyjnie zarówno warunki uzyskania tych świadczeń, wysokości poszczególnych świadczeń wraz ze sposobem ich waloryzowania, jak również okresy ich pobierania.

Podstawowym źródłem finansowania zadań zawartych w ustawie oraz wypłacanych świadczeń jest Fundusz Pracy, który jest państwowym funduszem celowym i powstaje głównie ze składek pracodawców. Ustawa określa sposób tworzenia funduszu, zasady gospodarowania środkami, dysponentów Funduszu Pracy oraz katalog możliwych do sfinansowania wydatków.

Ostatnim istotnym elementem regulacji ustawowych są sankcje wynikające z odpowiedzialności za wykroczenia przepisów ustawy zarówno ze strony pracodawców, osób zatrudnianych, jak i bezrobotnych.



W obecnym brzmieniu ustawa przewiduje wyodrębnienie w powiatowych urzędach pracy centrów aktywizacji zawodowej, które są wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi, realizującymi zadania w zakresie usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy. Zarówno usługi, jak i instrumenty rynku pracy są pojęciami ściśle określonymi przepisami omawianej ustawy, ustawodawca precyzyjnie określił też krąg osób i instytucji, wobec których mogą być zastosowane wraz z warunkami, jakie muszą być spełnione, aby mogło zostać udzielone stosowne wsparcie.

Modyfikacja ustawy wprowadziła kategorię osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do której zaliczono osoby w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych bez kwalifikacji, osoby wychowujące dziecko do lat 7. W toku kolejnych nowelizacji katalog ten został rozszerzony o bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, samotnie wychowujących dziecko do 18. roku życia, bezrobotnych po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego i kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka.

Wobec tej kategorii bezrobotnych ustawodawca zaoferował dodatkową grupę usług rynku pracy, m.in. prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni socjalnych, czy też pokrycie kosztów opieki nad bliskimi.

W ustawie przewidziano również grupę instrumentów zawierającą zachęty do korzystania z podstawowych usług rynku pracy, m.in. przez zwiększenie mobilności osób bezrobotnych i zaliczono do niej np. zwrot kosztów dojazdu do pracy, na staż czy szkolenie, w pewnych wypadkach zwrot kosztów zakwaterowania, dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy, udzielenie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundowanie składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego oraz ponoszenie przez urzędy pracy części kosztów pomocy prawnej udzielanej bezrobotnym.

Modyfikacje wcześniejszych rozwiązań prawnych spowodowały, iż część instrumentów, które adresowane były do wszystkich bezrobotnych została skierowana jedynie do nowej, wyodrębnionej kategorii osób, natomiast specyficzne instrumenty adresowane do tego czasu, np. tylko do absolwentów, skierowane zostały do znacznie szerszej grupy.



Do ustawy wprowadzono pojęcie programów pilotażowych umożliwiające poszczególnym urządcom stosowanie nowatorskich pomysłów na zapobieganie bezrobociu, które na danym obszarze i w stosunku do określonych grup będą najskuteczniejsze. Wyrazem zwiększonego nacisku na aktywizację bezrobotnych są rozwiązania dotyczące trybu współpracy urzędu z klientem. Urzędy mogą obejmować osoby bezrobotne lub poszukujące pracy indywidualnym planem działania, a dla osób mających szczególne trudności w rozpoczęciu pracy lub ponownym jej podjęciu przez co najmniej 6 miesięcy od czasu rejestracji uczestnictwo w programie, jest obowiązkowe.

W kolejnych nowelizacjach dodatkowym wsparciem objęto osoby w wieku powyżej 50 lat, m.in. przez przyznanie wyższych stawek wsparcia z tytułu uczestnictwa w szkoleniach finansowanych z FP oraz zastosowaniu ulg dla pracodawców zatrudniających osoby ze starszych grup wiekowych. Zmiany przepisów idą w kierunku poszerzenia kręgu osób korzystających z pomocy urzędów pracy, m.in. o małżonków rolników zamierzających podjąć zatrudnienie, emigrantów zarobkowych czy też jednoosobowych przedsiębiorców, którzy nie są pracodawcami w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia.

Najnowsze zmiany wprowadzone w 2011 roku m.in. rozszerzyły grupę osób posiadających status bezrobotnego o osoby mające wpis do ewidencji działalności gospodarczej, ale jej jeszcze nie rozpoczęły, albo zawiesiły jej prowadzenie. Wprowadzono możliwość zwrotu kosztów przejazdu na egzamin lub możliwość kierowania bezrobotnych na kilka kursów, o ile ich łączne ukończenie wzmocni szansę na zatrudnienie.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy zawiera wiele norm tudzież instytucji polepszających sytuację prawną pracowników. Jako podstawowy należy wskazać przepis art. 29² konkretyzujący w pewnym zakresie zasadę równego traktowania i niedyskryminacji, zgodnie z którym zawarcie z pracownikiem umowy o pracę przewidującej zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może powodować ustalenia jego warunków pracy i płacy w sposób mniej korzystny w stosunku do pracowników wykonujących taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracy pracownika. Pracodawca powinien, w miarę możliwości, uwzględnić wniosek pracownika dotyczący zmiany wymiaru czasu pracy



określonego w umowie o pracę, przepisy nie przewidują jednak żadnej sankcji w przypadku odmowy.

Przepisy art. 67⁵-67¹⁷ dotyczą zatrudniania pracowników w formie telepracy. Telepraca to praca wykonywana regularnie poza zakładem pracy (np. w domu czy mieszkaniu pracownika) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Warunki stosowania telepracy określa się w porozumieniu zawierającym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową, a w przypadku gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa – w porozumieniu między pracodawcą a tymi organizacjami. Jeżeli w określonym terminie nie dojdzie do zawarcia porozumienia albo u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, pracodawca określa warunki stosowania telepracy w regulaminie. Oczywiście wykonywanie pracy w tej formie wymaga zgody obu stron stosunku pracy. Jeżeli do takiego uzgodnienia dojdzie, a strony inaczej nie postanowią, pracodawca jest obowiązany dostarczyć telepracownikowi sprzęt niezbędny do wykonywania pracy w formie telepracy, ubezpieczyć ten sprzęt, pokryć koszty związane z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją, a także zapewnić telepracownikowi pomoc techniczną i niezbędne szkolenia w zakresie obsługi sprzętu. Pracodawca i telepracownik mogą, w odrębnej umowie, określić w szczególności:

- zakres ubezpieczenia i zasady wykorzystywania przez telepracownika sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy w formie telepracy, stanowiącego własność telepracownika,
- zasady porozumiewania się pracodawcy z telepracownikiem, w tym sposób potwierdzania obecności telepracownika na stanowisku pracy,
- sposób i formę kontroli wykonywania pracy przez telepracownika.

Co istotne telepracownik nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych niż inni pracownicy zatrudnieni przy takiej samej lub podobnej pracy, uwzględniając odrębności związane z warunkami wykonywania pracy w formie telepracy. Pracownik nie może być w jakikolwiek sposób dyskryminowany z powodu podjęcia pracy w formie telepracy. Pracodawca umożliwia telepracownikowi, na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników, przebywanie na terenie



zakładu pracy, kontaktowanie się z innymi pracownikami oraz korzystanie z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy, z zakładowych obiektów socjalnych i prowadzonej działalności socjalnej.

W myśl art. 148 w systemach czasu pracy, w których przepisy dopuszczają przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy powyżej 8 godzin (równoważny czas pracy, praca w ruchu ciągłym, prace, które nie mogą być wstrzymane ze względu na konieczność ciągłego zaspokajania potrzeb ludności, skrócony tydzień pracy oraz praca weekendowo-święteczna) czas pracy pracowników opiekujących się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia, bez ich zgody nie może przekraczać 8 godzin. Pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia za czas nieprzepracowany w związku ze zmniejszeniem z tego powodu wymiaru jego czasu pracy.

Dział ósmy Kodeksu reguluje uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem. Spośród rozwiązań zawartych w tym dziale na szczególną uwagę zasługują przepisy:

- art. 178 § 2, w myśl którego pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia nie wolno bez jego zgody zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie przerywanego czasu pracy, jak również delegować poza stałe miejsce pracy,
- art. 183² i 186⁴ dotyczące powrotu pracownika do pracy po zakończeniu urlopu macierzyńskiego i urlopu wychowawczego; w myśl tych przepisów pracodawca dopuszcza pracownika do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe, na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu lub na innym stanowisku odpowiadającym jego kwalifikacjom zawodowym, za wynagrodzeniem, jakie otrzymywałby, gdyby nie korzystał z urlopu – w przypadku powrotu z urlopu macierzyńskiego, albo za wynagrodzeniem nie niższym od przysługującego pracownikowi w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed urlopem – w przypadku powrotu z urlopu wychowawczego,
- art. 186² § 1, zgodnie z którym w czasie urlopu wychowawczego pracownik ma prawo podjąć pracę zarobkową u dotychczasowego lub innego pracodawcy albo inną



działalność, a także naukę lub szkolenie, jeżeli nie wyłącza to możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem²⁷,

- art. 186⁷ § 1 dający pracownikowi uprawnionemu do urlopu wychowawczego prawo do obniżenia jego wymiaru czasu pracy do wymiaru nie niższego niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy w okresie, w którym mógłby korzystać z takiego urlopu, oraz art. 186⁸ § 1 zakazujący pracodawcy co do zasady wypowiedzenia i rozwiązania umowy o pracę w okresie od dnia złożenia przez pracownika uprawnionego do urlopu wychowawczego wniosku o obniżenie wymiaru czasu pracy do dnia powrotu do normalnego wymiaru czasu pracy, nie dłużej jednak niż przez łączny okres 12 miesięcy²⁸,
- art. 187 regulujący prawo pracownicy karmiącej dziecko piersią do przerw w pracy wliczanych do czasu pracy, których liczba zależy od dziennego wymiaru czasu pracy a długość od liczby karmionych dzieci.

Należy wspomnieć w tym miejscu, iż inne uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem zawarte są także w ustawach szczególnych dotyczących określonych grup zawodowych.

Ustawa z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych określa zasady tworzenia przez pracodawców zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i gospodarowania środkami tego funduszu, przeznaczonego na finansowanie działalności socjalnej, dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Działalnością socjalną są, w myśl ustawy, usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych, przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, udzielanie pomocy materialnej – rzeczowej lub finansowej,

²⁷ Wymóg ten spełniałaby praca w domu np. w ramach zadaniowego czasu pracy, wykonywania umowy o dzieło lub umowy zlecenia albo pomocy w działalności gospodarczej małżonka.

²⁸ Są to stosunkowo nowe rozwiązania pozwalające pracownikowi na uzyskania większych możliwości sprawowania opieki nad dzieckiem bez korzystania z prawa do urlopu wychowawczego, wskazuje się jednak, iż art. 186⁸ powoduje, że wielu pracowników składa wnioski o urlop wychowawczy lub obniża swój wymiar czasu pracy tylko po to, by uchronić się przed wypowiedzeniem [Ł. Guza, 2012, s. B6].



a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową.

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zmieniła definicję działalności socjalnej zawartą w omawianej ustawie, w ten sposób, aby obejmowała również opiekę nad dziećmi w klubach dziecięcych. Ustawa ta także zwolniła z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych świadczenia otrzymywane z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, związane z pobytem dzieci osób uprawnionych do tych świadczeń w żłobkach lub klubach dziecięcych.

Obowiązek tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dotyczy co do zasady pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników, a także jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych jest jedną z ciekawszych form wykorzystywanych do powrotu na rynek pracy [A. Mirabelska, 2012, s. E8]. Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Spółdzielnia socjalna działa na rzecz:

- społecznej reintegracji jej członków (działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu) oraz
- zawodowej reintegracji jej członków (działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy).

Spółdzielnię socjalną mogą założyć między innymi organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne, osoby bezrobotne, niepełnosprawne, bezdomne (realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności), uzależnione od alkoholu (po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego) oraz uzależnione od narkotyków lub innych środków odurzających (po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej).

Działalność spółdzielni socjalnej może zostać wsparta ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez dotacje, pożyczki, poręczenia pożyczek i kredytów, usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym oraz zrefundowanie kosztów



lustracji. Wsparcie jest udzielane w drodze uchwały przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określonego w przepisach o pomocy społecznej, na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych.

3.3. Rola samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i obywateli w procesie oceny prawidłowości wykonywania ustaw dotyczących zatrudnienia oraz możliwości wpływu na treść przyszłych regulacji

Podjęcie decyzji o modyfikacji obowiązujących przepisów powinno być poprzedzone między innymi dokładną analizą sposobu stosowania prawa i skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie oraz zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy.

Działania związane z prawidłowością wykonywania ustaw należą do zakresu działania administracji rządowej. Wynika to już choćby z art. 146 Konstytucji, w myśl którego Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że pewne zobowiązania w tym zakresie poczyniły także obie izby Parlamentu w swoich regulaminach. Zgodnie z art. 151 ust. 1 pkt. 6 regulaminu Sejmu komisje sejmowe rozpatrują sprawy związane z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw, a w myśl art. 12 ust. 3 regulaminu Senatu komisje senackie zajmują stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonywania ustaw. Niekiedy ustawy zawierają specjalne przepisy zobowiązujące Rząd albo określonego ministra do dokonania oceny stosowania ustawy i przedstawienia stosownej informacji Parlamentowi²⁹. Badanie prawidłowości stosowania aktów prawa miejscowego powinno być z kolei stałym elementem pracy organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

²⁹ Zob. art. 19a i 20 ustawy o spółdzielniach socjalnych, art. 5 i 6 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 189 i 239 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.



Poniżej przedstawiono instrumenty wpływu samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i obywateli na regulacje prawne dotyczące rodziny.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego, oraz rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa. Do zadań Komisji należy między innymi także dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego.

W skład Komisji wchodzi przedstawiciele strony rządowej i strony samorządowej w równej liczbie. Stronę rządową stanowią minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek tego ministra. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego.

Komisja wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony. Opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. W przypadku braku uzgodnienia każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad. W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Do kompetencji Komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych. Jednym z istotniejszych zadań strony pracowników i pracodawców Komisji jest opiniowanie założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej.

W skład Komisji wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników oraz strony pracodawców. W pracach Komisji biorą udział przedstawiciele jednostek samorządu



terytorialnego, z głosem doradczym, w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Stronę rządową w Komisji reprezentują przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa Rady Ministrów, stronę pracowników – przedstawiciele tzw. reprezentatywnych organizacji związkowych, a stronę pracodawców – przedstawiciele tzw. reprezentatywnych organizacji pracodawców.

W województwach mogą być tworzone wojewódzkie komisje dialogu społecznego. O utworzeniu komisji postanawia wojewoda na wspólny wniosek co najmniej jednej reprezentatywnej organizacji związkowych oraz reprezentatywnej organizacji pracodawców. Do właściwości wojewódzkiej komisji dialogu społecznego należy wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa. Wojewódzka komisja dialogu społecznego może rozpatrywać sprawy społeczne lub gospodarcze powodujące konflikty między pracodawcami i pracownikami, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania spokoju społecznego. Sprawy te mogą być na piśmie przedstawiane komisji przez każdą z jej stron, związki zawodowe i organizacje pracodawców niewchodzące w skład komisji, organy administracji publicznej oraz strony, których konflikt dotyczy. W skład wojewódzkiej komisji dialogu społecznego wchodzi przedstawiciele wojewody (jako strona rządowa), reprezentatywnych organizacji związkowych (jako strona pracowników), reprezentatywnych organizacji pracodawców (jako strona pracodawców) oraz marszałka województwa (jako strona samorządowa). Komisja może zapraszać do udziału w posiedzeniach przedstawicieli powiatów i gmin z terenu województwa.

Ustawa o systemie oświaty wspomina o możliwości powołania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tzw. rady oświatowej, do której zadań należy:

- badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania,
- opiniowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej wydatków na oświatę,
- opiniowanie projektów sieci publicznych szkół, przedszkoli i innych placówek,
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty.



Przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania może działać Krajowa Rada Oświatowa (KRO), będąca społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym w sprawach oświaty. KRO tworzy minister na wniosek wojewódzkich rad oświatowych reprezentujących co najmniej 1/4 województw. KRO między innymi:

- opracowuje i przedstawia ministrowi projekty założeń polityki oświatowej państwa,
- opiniuje projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej oświaty i przedstawia swoją opinię właściwym komisjom sejmowym i senackim,
- opiniuje kryteria podziału środków będących w dyspozycji ministra przeznaczonych na oświatę,
- opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących oświaty.

KRO może występować z wnioskami dotyczącymi spraw oświaty bezpośrednio do naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. W skład KRO wchodzi przedstawiciele wojewódzkich rad oświatowych, po jednym z każdej rady wojewódzkiej, oraz po jednym przedstawicielu centralnych struktur związków zawodowych zrzeszających nauczycieli.

Organem mającym istotny wpływ na treść statutu szkoły lub innej placówki jest rada szkoły lub placówki, w skład której wchodzi przedstawiciele nauczycieli, rodziców i uczniów, przy czym każda z tych grup wybiera swoich przedstawicieli. Rady nie powołuje się w szkołach i placówkach, w których ze względu na specyfikę organizacji pracy i zadania nie ma możliwości wyłonienia stałej reprezentacji rodziców lub uczniów. W takich szkołach lub placówkach zadania rady wykonuje rada pedagogiczna.

W myśl przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy polityka rynku pracy rozumiana jako realizowanie zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad zatrudnienia i partnerstwa lokalnego.

Ustawa ustanawia Naczelną Radę Zatrudnienia, a także rady wojewódzkie i powiatowe. Są one powoływane odpowiednio przez ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa i starostę spośród między innymi przedstawicieli organizacji związkowych, organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych zajmujących się



statutowo problematyką rynku pracy. Podstawowym zadaniem rad jest inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia. Naczelna Rada Zatrudnienia zajmuje się także opiniowaniem projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Partnerstwo lokalne polega na możliwości zlecenia przez marszałka województwa lub starostę realizacji usług rynku pracy (tj. pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizacji szkoleń) jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, instytucjom szkoleniowym, agencjom zatrudnienia oraz centrom integracji społecznej. Zlecenie wykonywania tych usług odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub przez zakup tych usług, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zlecenie realizacji usług rynku pracy nie może dotyczyć spraw podlegających rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej oraz wydatkowania i gospodarowania środkami Funduszu Pracy.

Obowiązek konsultacji projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi nie został sformułowany w przepisach Konstytucji. Prawo tych organizacji do opiniowania projektów wynika z ustawowych przepisów określających ich kompetencje. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jeżeli ustawodawca takie prawo im przyznał, to dochowanie trybu określonego w przepisach prawa w procesie legislacyjnym oznacza dla władzy ustawodawczej obowiązek konsultacji założeń i projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi.

Zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów tzw. organ wnioskujący (m.in. minister, centralny organ administracji rządowej, kierownik urzędu centralnego), biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje. Jak wskazuje Prezes Rządowego Centrum Legislacji



„fakultatywność konsultacji prowadzonych na podstawie § 12 ust. 5 regulaminu nie jest rozumiana jako ich „dowolność”. Tak sformułowane regulaminowe przesłanki oznaczają, że każdy dokument, który może się wiązać z istotnymi skutkami albo którego treść przewiduje ważne nowe rozwiązania prawne, powinien być poddany konsultacjom, jeśli jakieś szczególne okoliczności nie stoją temu na przeszkodzie. Przeprowadzenie konsultacji społecznych jest w większości niezbędne dla dokonania i przedstawienia Radzie Ministrów oceny skutków projektu” [M. Berek, 2012, s. C12]. W praktyce rządowej konsultowane są projekty założeń nowych regulacji i projekty ustaw alby wyłącznie projekty ustaw.

Projekty założeń projektów ustaw oraz projekty aktów normatywnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Wszyscy zainteresowani projektami mogą przedstawiać swoje opinie nawet wtedy, gdy projekt nie został skierowany do nich do zaopiniowania w ramach konsultacji społecznych.

Jeżeli chodzi o prace parlamentarne nad projektami ustaw, to kluczowe znaczenie ma w zakresie konsultacji społecznych przepis art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, w myśl którego uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Odnośnie do projektów wniesionych przez Senat, Prezydenta i Radę Ministrów Marszałek Sejmu ma możliwość zwrócenia projektu wnioskodawcy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada temu wymogowi regulaminowemu.

Należy podkreślić, iż w odniesieniu do każdego projektu ustawy będącego przedmiotem inicjatywy Senatu, wymagającego przeprowadzenia konsultacji, senacka Komisja Ustawodawcza zwraca się do właściwych instytucji o opinie przed pierwszym czytaniem projektu, aby możliwe było uwzględnienie ewentualnych uwag w sprawozdaniu Komisji.



W myśl art. 63 Konstytucji każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków określa ustawa.

Prawo petycji należy do kategorii praw politycznych, co wynika z umieszczenia go w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne: rozdziału II Konstytucji. Charakter petycji, jako prawa politycznego wynika z tego, że petycje składane są do organów władzy publicznej w interesie publicznym, a gdy są składane do organizacji i instytucji społecznych winny mieć związek ze zleconymi im zadaniami z zakresu administracji publicznej. Polityczna natura petycji wynika także z charakteru motywów, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając prawo petycji do Konstytucji. Z prac nad projektem Konstytucji wynika, że petycje, a także wnioski i skargi wraz z prawem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i skargi konstytucyjnej miały zastąpić i tym samym wypełnić lukę, jaka powstała po odrzuceniu w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego propozycji prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej, o którym traktowały niektóre projekty Konstytucji zgłoszone do Komisji.

Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Rodzi po stronie adresatów petycji, określonych w art. 63 Konstytucji, obowiązek zbadania sprawy (jej rozpatrzenia), a więc zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu petycję. Prawo petycji musi także zagwarantować temu podmiotowi niestosowanie wobec niego negatywnych konsekwencji, jeżeli tylko treść petycji nie ma znamiona przestępstwa.

W świetle obowiązujących przepisów o prawie petycji mówi jedynie art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa), który stanowi, iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami działu VIII. Zgodnie z jego postanowieniami petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Ponadto wymieniona ustawa



stanowi, że petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

Należy jednak podkreślić, że w następnych artykułach używa się już tylko dwóch terminów, tj. wniosek i skarga. W świetle art. 222 kpa o tym czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna. Brak wprowadzenia petycji do pozostałych przepisów działu VII kpa może prowadzić do stwierdzenia, że w zależności od treści petycji może być ona kwalifikowana jako skarga, wniosek lub wadliwie zatytułowane pismo strony postępowania administracyjnego lub sądowego. Nie ma mowy o petycji nawet w art. 226 kpa, w którym znajduje się upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. W konsekwencji o petycjach nie wspomina się w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Procedura ta nie dotyczy jednak petycji składanych do Sejmu i Senatu, z uwagi na fakt, iż stosowanie do tych organów postanowień kpa zostało wyłączone. Z tego powodu do Regulaminu Senatu wprowadzono regulację dotyczącą procedury rozpatrywania petycji kierowanych do tego organu władzy publicznej.

Senat upoważnił do rozpatrywania petycji Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Marszałek Senatu kieruje do niej każdą petycją niezwłocznie po otrzymaniu. Przewodniczący Komisji kieruje petycję do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji albo przekazuje właściwemu organowi władzy publicznej, jeżeli uzna, że jej przedmiot nie mieści się w zakresie kompetencji Senatu. Po rozpatrzeniu petycji Komisja:

- składa do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) wraz z projektem ustawy (uchwały), lub
- upoważnia jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu, lub
- przedstawia Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie lub Regulaminie Senatu.



Po rozpatrzeniu petycji Komisja może także nie podjąć żadnych działań, o czym powinna poinformować Marszałka Senatu wskazując przyczyny. Przewodniczący Komisji zawiadania wnoszącego petycję o jej przekazaniu właściwemu organowi władzy publicznej, podjętych działaniach (wskazanych w pkt. 1-3) lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu³⁰. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W myśl jej przepisów czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. W pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje przedstawiciel. Jest on uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu. Obywatelski projekt ustawy nie podlega zasadzie dyskontynuacji. Jeżeli w stosunku do takiego projektu postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia.

Tego rodzaju forma demokracji bezpośredniej funkcjonuje także na poziomie samorządu terytorialnego. Radni niektórych miast dają mieszkańcom prawo inicjatywy uchwałodawczej [F. Konopko, 2012, s. B12]. W myśl § 29 ust. 2 pkt. 6 Statutu Miasta Stołecznego Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska przez Radę Miasta może wystąpić także grupa co najmniej 15 tys. osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów Miasta. Zasady i tryb występowania przez taką grupę do organów m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska przez Radę m.st. Warszawy określa uchwała Rady Miasta z dnia 13 listopada 2008 roku. Uchwała ta wymaga, aby w celu wystąpienia z inicjatywą grupa 5 osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów miasta utworzyła komitet inicjatywy, do zadań którego należy przygotowanie projektu

³⁰ Projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (por. art. 221 Konstytucji).



uchwały lub stanowiska oraz jego uzasadnienia, zbieranie podpisów pod projektem uchwały lub stanowiska oraz wniesienie projektu uchwały lub stanowiska do Przewodniczącego Rady m.st. Warszawy. Komitet ze swojego grona wyznacza pełnomocnika, który reprezentuje wnioskodawców w pracach nad projektem, w tym na posiedzeniach komisji Rady m.st. Warszawy oraz sesji Rady m.st. Warszawy. Po przyjęciu projektu uchwały lub stanowiska Przewodniczący Rady m.st. Warszawy niezwłocznie nadaje mu bieg zgodnie z przepisami Statutu m.st. Warszawy. W przypadku projektu uchwały lub stanowiska przyjętego a nierozpatrzonego na sesji z powodu zakończenia kadencji Rady m.st. Warszawy, nie ma potrzeby ponownego jego wnoszenia.

Art. 125 Konstytucji stanowi, iż w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu. Wynik referendum jest wiążący tylko wtedy, gdy weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym.

W myśl art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Przepisy ustawy wskazują, że w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Referendum przeprowadza się co do zasady z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu oraz 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Przedmiotem



referendum gminnego może być również samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (w tych sprawach rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum).

Zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą³¹ oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Konsultacje mają na celu zapoznanie się z opinią społeczną na dany temat. Ich wyniki nie są wiążące, ale stanowią wyraz woli mieszkańców i powinny być brane pod uwagę przez radę gminy.

W uchwale Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania, wskazuje się, że konsultacje przeprowadzane są w celu włączenia mieszkańców w proces zarządzania Miastem, poznania opinii mieszkańców o poddanej konsultacjom sprawie, maksymalizacji efektywności i trafności procesów decyzyjnych, pozyskania społecznego zrozumienia i akceptacji dla projektowanych rozwiązań oraz budowania społeczeństwa obywatelskiego. W myśl postanowień tej uchwały konsultacje mogą polegać na wyrażeniu opinii, złożeniu uwag i propozycji do sprawy będącej przedmiotem konsultacji, udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo wyborze jednego z zaproponowanych rozwiązań. Konsultacje, w zależności od ich przedmiotu, mogą mieć zasięg ogólnomiejski, lokalny (dotyczący mieszkańców z określonego terenu Miasta) oraz środowiskowy (dotyczący mieszkańców reprezentujących określone środowiska społeczne, zawodowe, branżowe). Konsultacje mogą odbywać się w szczególności w formie:

- zebrań z mieszkańcami, organami osiedli,
- opinii przekazywanych pisemnie lub poprzez miejskie forum internetowe, zainstalowane na oficjalnej stronie internetowej Miasta (www.poznan.pl),
- ankiet elektronicznych i wiadomości wysyłanych pocztą internetową,
- badań fokusowych,

³¹ Chodzi tu o sprawy wymagające przeprowadzenia konsultacji zawarte w ustawach szczególnych oraz poddane procedurze konsultacyjnej na mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym (por. art. 4a i 4b, art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1).



- ankiet telefonicznych i pisemnych,
- sondaży.

O wynikach konsultacji Prezydent informuje na oficjalnej stronie internetowej Miasta w terminie 21 dni od upływu terminu wyznaczonego do zgłaszania opinii i uwag.

Analogiczne przepisy jak art. 5a ustawy o samorządzie gminnym zawiera art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym i art. 10a ustawy o samorządzie województwa. Konsultacje społeczne mogą być zatem przeprowadzane na każdym szczeblu samorządu terytorialnego.

3.4. Wnioski

Powyżej zaprezentowano tylko część ustaw, w których są odwołania do tematyki związanej z rynkiem pracy. Jeśli uwzględnimy liczne nowelizacje tych przepisów oraz ilość aktów wykonawczych wydanych na podstawie przepisów tych ustaw, mamy ogólny obraz złożoności problemu, jakim jest polityka rynku pracy i przeciwdziałanie bezrobociu. Ta wielość przepisów i ich częste zmiany negatywnie wpływają zarówno na funkcjonowanie instytucji zajmujących się szeroko rozumianą polityką społeczną, jak też na jakość obsługi klientów, gdyż w wielu wypadkach występują sprzeczności prowadzące do sporów kompetencyjnych pomiędzy instytucjami, a rozwiązania prawne nie stymulują współpracy i współdziałania pomiędzy nimi.

Publiczne służby zatrudnienia świadczą swoje usługi przede wszystkim osobom fizycznym, oczekującym pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub poruszania po rynku pracy, jak również pracodawcom i innym instytucjom wymienionym w ustawie.

Wszystkie zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej powinny mieć na celu pełne i produktywne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, osiągnięcie wysokiej jakości pracy, zwiększenie mobilności na rynku pracy oraz wzmacnianie integracji, a także solidarności społecznej.

Podstawowe dokumenty programowe, polityki rynku pracy w Polsce zarówno na szczeblu centralnym (Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia), jak również na poziomie



regionalnym określone są na poziomie ustawy. Wskazuje ona instytucje współdziałające przy tworzeniu tych dokumentów, ich podstawową zawartość, tryb przyjmowania oraz sposób monitorowania realizacji.

Publiczne służby zatrudnienia, w skład których wchodzi organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy oraz urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy, urzędy wojewódzkie stanowią tylko część instytucji rynku pracy, które realizują zadania określone w ustawie. Obok publicznych służb zatrudnienia, jako instytucje rynku pracy funkcjonują Ochotnicze Hufce Pracy, będące państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży i bezrobotnych do 25. roku życia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Ustawa definiuje również wszystkie ww. jednostki.

Od czasu reformy administracji publicznej z grudnia 1998 roku, która wprowadziła w Polsce rozdział władzy publicznej i trójstopniową konstrukcję podziału terytorialnego, podstawowe zadania związane z aktywnym przeciwdziałaniem bezrobociu, wspomaganie jednostek tworzących miejsca pracy oraz obsługą osób bezrobotnych i poszukujących pracy przypisane zostały również samorządom powiatów. Zdecydowano więc, że będą one miały charakter ponadgminny. Przypisanie powiatowi znacznej części zadań publicznych w sferze zatrudnienia i rynku pracy było spowodowane względami organizacyjno-finansowym. Z punktu widzenia merytorycznego ulokowanie zadań na szczeblu gminnym wymagałoby stworzenia w każdej, choćby najmniejszej gminie odpowiedniego instrumentarium do ich realizacji (komórek organizacyjnych, posiadania wykwalifikowanych pracowników, funduszy itp.). Ponadto, praktyka pokazała, że tym podstawowym, lokalnym rynkiem pracy jest obszar jednego lub kilku powiatów, a nie gmina. Dlatego ustawa o promocji zatrudniania i instytucjach rynku pracy w większości odnosi się właśnie do zadań realizowanych przez samorząd powiatu, a konkretnie przez powiatowy urząd pracy.

Wprowadzona w 2004 roku ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy miała za zdanie dostosowanie instytucji rynku pracy do norm i standardów Unii Europejskiej oraz była rodzaju punktem zwrotnym w dotychczasowym podejściu do problematyki tego rynku. Istotnie zmieniono w niej zasady stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W celu zwiększenia skuteczności i selektywności aktywnych programów



zmodyfikowano dotychczasowe rozwiązania i wyodrębniono kilka grup usług rynku pracy. Ponadto, ustalono katalog podstawowych usług oferowanych przez publiczną administrację pracy, które były oferowane ogółowi bezrobotnych i poszukujących pracy. Zaliczono do nich pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, usługi EURES, organizację szkoleń i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Wśród osób bezrobotnych wyodrębniono nową kategorię, a mianowicie osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Zarówno sama ustawa z 2004 roku, jak również wszystkie wprowadzane w kolejnych latach nowelizacje duży nacisk kładły na wzrost znaczenia działań wspierających aktywne poszukiwanie zatrudnienia. Przykładem tego może być wprowadzenie dodatków aktywizacyjnych, możliwość kierowania bezrobotnego bez prawa do zasiłku, korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej do wykonywania prac społecznie użytecznych na rzecz gminy oraz udzielanie pomocy grupom ludności dotkniętym procesami marginalizacji społecznej w postaci zatrudnienia socjalnego by umożliwić im reintegrację społeczną i zawodową.

Z punktu widzenia rodziców, a zwłaszcza matek opiekujących się małymi dziećmi (w wieku do 3 lat), najatrakcyjniejsze są takie rozwiązania prawne, które pozwalają świadczyć pracę możliwie, jak najbliżej dziecka. Spośród wskazanych są to zakładowe żłobki i kluby dziecięce (finansowane ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych), telepraca, czy też zatrudnienie w czasie urlopu wychowawczego nie wykluczające możliwości osobistej opieki nad dzieckiem. Mogą być one wykorzystane w polityce społecznej jednostek samorządu terytorialnego zarówno poprzez działania bezpośrednie, jak i poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Obowiązujące przepisy stwarzają dość szerokie możliwości udziału społeczeństwa w wypracowywaniu nowych prorodzinnych instytucji prawnych, zwłaszcza na poziomie samorządowym. Wydaje się, że wciąż są one niewykorzystywane w dostatecznym stopniu w polityce jednostek samorządu terytorialnego oraz na poziomie centralnym.



4. Polityka gospodarcza a zatrudnienie w Polsce

Oddziaływanie na poziomie makroekonomicznym może wspomagać lub utrudniać rozwój gospodarki. Dlatego bardzo ważna rola przypada państwu i stąd też powszechna dyskusja w Polsce na temat polityki gospodarczej, w tym polityki rynku pracy.

Jednak mimo, że pojęcie „polityka gospodarcza” jest powszechnie używane nie tylko przez ekonomistów, ale również polityków i publicystów nie jest ono jednoznacznie definiowane. Dokonując uogólnień, możemy stwierdzić, że polityka gospodarcza jest to świadome oddziaływanie państwa na gospodarkę, polegające na określeniu celów oraz stosowaniu metod, środków i sposobów prowadzących do ich osiągnięcia w określonym czasie, które zgodne są z prawami ekonomicznymi. Polityka ta związana musi być określonym i unikatowym dla danego kraju kontekstem uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych.

[S. Jankiewicz, 2006]

W przypadku Polski, w latach 2010 – 2013, podejmowane przez rząd decyzje były zasadniczo wynikiem przypadku. Dlatego (przy rozumieniu pojęcia polityka gospodarcza zaprezentowanego powyżej) należy stwierdzić, że w całym okresie nie mieliśmy do czynienia z polityką gospodarczą. W zasadzie realizowane były tzw. strategie naturalne, które polegały przede wszystkim na reagowaniu na pojawiające się problemy. Efektem takiego podejścia są trudności w omijaniu barier i nie wykorzystywanie szans przez polską gospodarkę, a także (jako skutek uboczny) pojawianie się wielu afer z udziałem najwyższych przedstawicieli władzy. Miało też negatywny wpływ na rynek pracy.

Na rynku pracy główne działania państwa powinny koncentrować się wokół zwiększenia zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia oraz jak największej aktywizacji zawodowej obywateli. Ponadto, doprowadzić do rozwoju nowoczesnych stosunków pracy oraz likwidacji nierówności na rynku pracy w. Jednak w Polsce rząd deklarował pewne działania o charakterze systemowym, ale co pokazuje realizacja, niewiele z nich wykonał.

Poniżej zaprezentowano najważniejsze zagadnienia charakteryzujące politykę państwa na rynku pracy i dokonano syntetycznej jej oceny.



4.1. Deklaracje rządu wobec rynku pracy

Najważniejsze cele i zadania, które będą wyznaczały działania rządu prezentowane są w expose premiera. Obecny rząd działa od 2007 roku i w tym czasie dwa razy mieliśmy okazję usłyszeć o priorytetach oraz działaniach, które będą realizowane.

Pierwsze expose premiera Donalda Tuska miało miejsce w 2007 roku i wyznaczało kierunki działań państwa do 2011 roku. Drugie, wygłoszone w 2011 roku, a poszerzone rok później, wyznacza obecne priorytety rządu.

W 2007 roku premier przekonywał, że „uda nam się dogonić najbardziej rozwinięte kraje Europy”, a warunkiem „niezbędnym, pierwszym i najważniejszym, aby ten skok cywilizacyjny się dokonał” jest synteza wolności i solidarności. „To oznacza prawo do sprawiedliwej płacy, ale też do uczciwie wypracowanego zysku. Będziemy stanowczo zwalczać naruszenia praw pracowniczych i będziemy równocześnie działać na rzecz umocnienia szacunku dla ludzi, których przedsiębiorczość i fachowość tworzy miejsca pracy dla innych”. [<http://www.rp.pl/artypk/71439.html?p=4>]. Oznacza to, że podstawowym celem ma być nie tylko wzrost gospodarczy, ale jego redystrybucja by dotyczył on większości społeczeństwa. Ponadto, stwierdza, że solidarna polityka społeczna jest „realnym czynnikiem rozwoju gospodarczego”, a „gospodarka jest dla ludzi. Jej wzrost jest tylko po to, żeby ludziom żyło się lepiej. Wszystkim. Także w Polsce polityka społeczna nie może być dłużej taką ratunkową kamizelką nakładaną tylko w sytuacji zagrożeń” [<http://www.rp.pl/artypk/71439.html?p=4>].

„Solidarna polityka społeczna” obejmować ma trzy kluczowe obszary:

- solidarność między pokoleniami, by prowadzić do wspierania a nie rosnącego napięcia między pokoleniami,
- solidarność między regionami kraju, a więc wspieranie regionów mniej rozwiniętych by zmniejszyć różnice w rozwoju kraju,
- solidarność między grupami społecznymi, co ma oprowadzić do zmniejszenia grupy osób wykluczonych.



Jednym z głównych celów tego typu polityki społecznej ma być wzrost zatrudnienia. Premier negatywnie ocenił wskaźnik zatrudnienia w Polsce, który wynosił 57 % (a więc był jednym z niższych w Europie). Uważał, że jest to wynik niedostatecznej aktywności zawodowej osób po 50 roku życia oraz „trudności w starcie zawodowym i życiowym młodych Polaków, z których prawie półtora miliona szuka sezonowej pracy za granicą”. Dlatego, deklarował, że „uczynimy wszystko, by utrzymać Polaków w tym wieku na rynku pracy oferując osobom zbliżającym się do pięćdziesiątki wszechstronne uzupełnienie i poszerzenie kwalifikacji. Doprowadzimy do porozumienia z pracodawcami w tej sprawie. Wsparzymy program aktywizacji tej grupy wiekowej wykorzystując środki z Unii Europejskiej. Będziemy promować aktywność zawodową osób w wieku 55 plus”. Zapowiada równocześnie, że poprawi warunki startu zawodowego młodzieży oraz stworzy warunki i zachęty do powrotu z emigracji (m.in. dzięki możliwości podnoszenia własnych kwalifikacji, uzyskania środków na rozpoczęcie własnej działalności oraz rozwiniętej sieci doradztwa i pośrednictwa pracy). Zwraca uwagę na niską aktywność niepełnosprawnych i jednocześnie stwierdza, że nie można się z tym pogodzić. Deklaruje, że polityka rządu doprowadzi do szybkiej zmiany takiego stanu.

W ramach polityki społecznej państwo będzie wspierało najsłabszych, również poprzez wzrost ich płac, a zwiększeniu zatrudnienia ma sprzyjać systematyczne obniżanie podatków i innych danin publicznych.

Premier podkreślał, że wszystkie te działania są możliwe z punktu widzenia ekonomicznego: „I chciałbym powiedzieć państwu, że jeśli rozumie się dobrze na czym polegają warunki wzrostu gospodarczego i na czym polega szansa europejska, ci wszyscy także zrozumią, że te cele są tylko pozornie sprzeczne, bo tylko umysły zanurzone w takiej ponurej socjalistycznej przeszłości rozumują o gospodarce w kategoriach gry o sumie zerowej, że jak stąd się zabierze, to tu przybędzie, a jak tu przybędzie, to tam musi ubyc. Nie bierze się pod uwagę tego, co najpiękniejsze w wolnej gospodarce, co najważniejsze w wolnej gospodarce. Nie bierze się pod uwagę tego, że wolni ludzie, nieskrępowani zbyt wysokim podatkiem, zbyt skomplikowanymi przepisami, że wolni ludzie wytwarzają coraz więcej dóbr. To jest istota demokratycznego kapitalizmu, to jest istota polityki, którą chcemy



zapropnować dzisiaj Polakom - liberalnej polityki gospodarczej i solidarnej polityki społecznej”. [<http://www.rp.pl/artukul/71439.html?p=4>]

Realizację celów mają ułatwić środki europejskie, które rząd ma wykorzystać w taki sposób, „aby ta zrównoważona polityka wzrostu płac, obniżania podatków i danin oraz odpowiedzialności budżetowej, stała się wreszcie faktem”. [<http://www.rp.pl/artukul/71439.html?p=4>]

W expose premier złożył również ważną, z punktu widzenia sukcesu realizowanych działań i ich optymalizacji, deklarację, że solidarna polityka społeczna będzie realizowana w oparciu o długoterminową strategię. „Będzie ona wyprzedzać możliwe zdarzenia i procesy społeczne. Będzie aktywna i sama będzie także aktywizowała ludzi, całe społeczeństwo”. [<http://www.rp.pl/artukul/71439.html?p=4>]

Pieniądze publiczne będą inwestowane w „wydatki o charakterze rozwojowym, a więc promujących właśnie przedsiębiorczość i innowacyjność. Gospodarka wiedzy, czy społeczeństwo wiedzy to naprawdę może i musi stać się w Europie także polską specjalnością”. [<http://www.rp.pl/artukul/71439.html?p=4>] Oznacza to, że musi również zmienić się charakter pracy. Polski rynek pracy zmniejszyła będzie ilość miejsc, gdzie potrzebna jest tania siła robocza (a więc niewielkie kwalifikacje, przy jednoczesnym niskim wynagrodzeniu) na rzecz wymagających rozwiniętych umiejętności (ale za to wysoko płatnych).

Dla społeczeństwa ważna była deklaracja premiera, że prowadzona prywatyzacja będzie uwzględniała rozwój prywatyzowanych przedsiębiorstw i sprawy pracownicze oraz że części przychodów z prywatyzacji zostanie przekazanych „na istotne cele dla obywateli, w szczególności na Fundusz Rezerwy Demograficznej”. [<http://www.rp.pl/artukul/71439.html?p=4>]

Na koniec należy dodać jeszcze jedną ważną deklarację premiera, że „podstawą każdego demokratycznego państwa jest społeczeństwo obywatelskie. Nie da się go odgórnie zadekretować ani zbudować poprzez działania administracyjne. Może jednak i trzeba je wspomagać poprzez tworzenie ułatwień i przyjaznej przestrzeni dla organizacji pozarządowych. W ostatnich dwóch latach słyszeliśmy często z ust przedstawicieli rządu centralnego słowa świadczące o braku zaufania dla tych instytucji życia publicznego, które



nazywamy sektorem pozarządowym”. Dlatego deklaruje, że jak najszybciej zostaną uruchomione prace nad „strategią rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, która objęłaby najbliższe 15-20 lat. Takie strategie tworzy m.in. Wielka Brytania i inne państwa o najdłuższej tradycji obywatelskiej”. [<http://www.rp.pl/artukul/71439.html?p=4>

Analiza pierwszego expose Donalda Tuska pokazuje, że rząd dobrze diagnozował najważniejsze bieżące i przyszłe problemy dotyczące rynku pracy. Zdając sobie sprawę z bezrobocia, niskich płac i z wiążanego z tym dużego ubóstwa oraz rozwarstwienia społecznego proponuje wdrożenie solidarnej polityki społecznej oraz zmian mających podnieść innowacyjność gospodarki. Akcentuje szczególnie trudne położenie na rynku pracy młodzieży, osób w wieku 50+ oraz niepełnosprawnych i deklaruje zmiany mające temu przeciwdziałać. Premier ma również rację, stwierdzając, że polityka gospodarcza musi być długookresowa (i taką będzie realizował), że konieczne jest uwzględnienie w jej tworzeniu i realizacji społeczeństwa obywatelskiego (a więc nie narzuconych przez władze centralną rozwiązań, ale wypracowanych z organizacjami społecznymi i zaakceptowanymi przez nie projektami) oraz że ważne jest doprowadzenie do równomiernego rozwoju regionów.

Jedyną ważną negatywną zapowiedź w expose to ogłoszenie wydłużenia wieku emerytalnego, co jednak po ogłoszeniu, że osoby po 50 roku życia będą miały prace i możliwość przekwalifikowania, łagodziło postulat.

Drugie expose wygłoszone w listopadzie 2011 roku oraz doprecyzowane rok później (w październiku) było znacznie krótsze i poruszało znacznie mniej tematów gospodarczych. Główny akcent został położony na kryzys gospodarczy, jaki osiągnął świat i zapewnienie, że Polska będzie przygotowana na ewentualne pogorszenie koniunktury gospodarczej („będziemy mieli przygotowane mechanizmy, procedury i koncepcje na wypadek gdyby w ciągu roku 2012 zdarzyły się rzeczy nieprzewidywalne dzisiaj”). Działania rządu mają bowiem doprowadzić do utrzymania wzrostu gospodarczego „po to, żeby chronić każde bez wyjątku miejsce pracy”. [<http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/>]

Najważniejsze postulaty dotyczące rynku pracy to podniesienie składki rentowej o 2 pkt. % po stronie pracodawców oraz przedłużenie czasu pracy – docelowo o dwa lata dla mężczyzn i 7 dla kobiet. „Proponujemy zatem, aby od roku 2013, a więc praktycznie od



zaraz, stopniowo zrównywać i podwyższać wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn, finalnie do 67 roku życia”.

Zwiększeniu zatrudnienia ma sprzyjać:

- konsolidacja wydatków na polskie bezpieczeństwo militarne i dokonywanie zakupów zbrojeniowych, w jak największym stopniu w firmach ulokowanych na terenie kraju,
- zwiększenie etatów w policji – „Ponieważ chcemy, aby środki jakie przeznaczymy na policję służyły również tej idei pro wzrostowej, ale równocześnie wzmacniały skuteczność działania policji”,
- przywrócenie niektórych form elastycznego czasu pracy, m.in. wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy i wprowadzenie ruchomego czasu pracy,
- zmiana w funkcjonowaniu urzędów pracy – mają być one „premiowane za efektywność w aktywizacji bezrobotnych, a więc za obsadzanie w realnych miejscach pracy, a nie za liczbę zarejestrowanych bezrobotnych lub za organizację szkoleń, które nie przynoszą efektu, jakim jest znalezienie pracy przez osoby, które tej pracy poszukują”. [<http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/>]

Premier odniósł się również do postulatów NSZZ „Solidarność” dotyczących „oZUSowienia” różnych form pracy i zarabiania. Zdecydowanie przeciwstawia się temu pomysłowi. Uważa bowiem, że tzw. „umowy śmieciowe” dotyczą ludzi, którzy „nie szukają wybiegu, nie szukają sposobu żeby nie płacić tej daniny, tylko którzy nie mają innej szansy na to żeby zarobić na nawet najbardziej skromne życie. Dlatego decyzja, także nieostrożna ustawa, która takim mieczem utnie tę możliwość, dotknie tych najsłabszych, tych najbardziej zaniepokojonych o swoje skromne zarobki. I dlatego jednoznacznie i twardo mówię, że nie będzie tego typu decyzji, nawet jeśli presja związków zawodowych będzie tutaj bardzo mocna”. [<http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/>]

Zapowiada natomiast zmianę w płaceniu składek by „odbudować elementarną sprawiedliwość”, tj. by były one bez wyjątku uzależnione od dochodu. „Nie może być tak, że dzisiaj bardzo często najmniej zarabiający biorą na swoje barki ciężar utrzymania systemu emerytalnego, a nieliczna, ale wpływowa grupa ludzi najzamożniejszych, zamożnych między innymi dlatego, że znalazły się sposoby na unikanie składkowania, korzystała z tych ulg, z luk, z tego tworzonego lata temu niechlujnego prawa”. [<http://www.wprost.pl/ar/270463/>]



Expos-Tuska-pelny-tekst/] Dlatego też obiecuje ograniczenie przywilejów podatkowych dla tzw. umów autorskich (odpisanie 50 proc. kosztów uzyskania przychodu będzie możliwe wtedy, kiedy ten przychód z tytułu tej działalności nie przekracza 85 tys. zł. rocznie) oraz uszczelnienie systemu podatkowego by ograniczyć możliwości omijania płacenia podatków.

Zapowiedziano zmiany w uldze prorodzinnej. Jej podwyższenie o 50% na każde trzecie i kolejne dziecko. Ulga na dwójkę pierwszych dzieci pozostaje bez zmian, a zlikwidowana będzie na jedno dziecko w przypadku osób zamożnych.

Na zakończenie premier zapewnił, że wszystkie zaprezentowane syntetycznie w expose punkty „będą rozpisane przez naszych ministrów w najbliższych dniach bardzo szczegółowo”. [<http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/>]

W roku 2012 premier dodał, że ważne jest bezpieczeństwo rodziny i jej powiększanie, co związane jest z możliwością bezproblemowej opieki nad dziećmi i możliwością powrotu do pracy. Dlatego zapowiedział wydłużenie urlopu macierzyńskiego do roku oraz zwiększenie liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach by zapewnić 100% dostępność.

Zmieniona długość urlopu macierzyńskiego ma wejść od 2013 roku, natomiast od 2015 roku ma zostać rozwiązany „problem opieki nad dzieckiem w Polsce”. Pomóc temu ma zmiana finansowania budowy żłobków. Samorząd będzie musiał włożyć wkład własny tylko na poziomie 20 procent, natomiast pozostałe 80% dołoży państwo. Ponadto, o „dofinansowanie będą mogły się ubiegać także podmioty prywatne, które zdecydują się na inwestowanie w żłobki”. [<http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/>]

4.2. Dokumenty programowe dotyczące rynku pracy

Analiza zaprezentowana w punktach wcześniejszych oraz dokumentów programowych zaprezentowanych przez rząd w latach 2010-2013 pokazuje, że rynek pracy rozwijał się on odmiennie do kierunków wytyczanych w dokumentach programowych, natomiast polityka rynku pracy nie zawsze była promowana i realizowana świadomie. Jest to zjawisko niebezpieczne z uwagi na ograniczenie efektywności tak stosowanych polityk oraz ich wiarygodności. Ponadto, cechą charakterystyczną dokumentów i realizowanych działań jest brak kompleksowości. Oznacza to nieumiejętność komponowania narzędzi tworzących



politykę zatrudnienia w taki sposób, by uwzględniać wszystkie jej aspekty: począwszy od systemu edukacyjnego, który powinien przygotowywać zawodowo przyszłych pracowników zgodnie z potrzebami rynku pracy i pozwolić na zmianę kwalifikacji w ciągu trwania kariery zawodowej, a kończąc na wprowadzanych rozwiązaniach podatkowych i prawa pracy.

W procesie tworzenia polityki rynku pracy „zepchnięto” partnerów społecznych do roli obserwatorów procesów zachodzących na rynku pracy i tylko formalnych konsultantów w dialogu społecznym. Rząd nie starał się uczynić ich aktywnymi uczestnikami tworzonych i realizowanych programów. Nie był zainteresowany zawarciem paktu „na rzecz pracy”, który miałby charakter umowy społecznej oraz pozwoliłoby w sposób pakietowy i kompleksowy poradzić sobie z wyzwaniami rynku pracy, budując jednocześnie kompromis (godzić interesy) między reprezentacjami związkowymi, administracją, samorządem i pracodawcami.

Kolejną słabością polskiej polityki zatrudnienia jest wykorzystywanie ograniczonej liczby instrumentów oraz brak odpowiednich środków na jej finansowanie. Chodzi tu, o możliwość zastosowania właściwych narzędzi (np. obniżenia podatków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy i wpływające na skalę obciążeń pozapłacowych w kosztach pracy) oraz zagwarantowanie odpowiednich środków na aktywną politykę rynku pracy.

Potwierdzenia nieprawidłowości w doborze instrumentów oraz wielkości środków przeznaczanych w ramach działań na rynku pracy dostarczają również wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Przykładowo instytucja ta w 2013 roku, po kontroli obejmującej lata 2010 – 2012 programu „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia powyżej 50-tego roku życia”, stwierdziła: „Środki finansowe, przeznaczone w badanym okresie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu osób 50+, czyli grupy uznawanej za pozostającą w szczególnej sytuacji na rynku pracy, były procentowo niższe, w relacji do odsetka bezrobotnych w tej grupie. W 2011 roku dla 21,6% bezrobotnych (czyli osób 50+) przeznaczono 7,5% całej kwoty na aktywizację zawodową, a w 2012 roku 22,8% bezrobotnych mogło liczyć na 9,7% środków”. Zdaniem NIK, uczestnictwo osób z grupy wiekowej 50+ głównie „w nisko kosztowych formach aktywizacji, obniżało szansę znalezienia stałego zatrudnienia.... Nie prowadzono analiz celowości (istotności) form aktywizacji, na które przeznaczone są coroczne środki Funduszu Pracy, co mogłoby



przyczynić się do bardziej efektywnej aktywizacji bezrobotnych w grupie 50+”. [NIK, 2013, s.3]

Jednym z zasadniczych sposobów na zmniejszenie bezrobocia według rządu miały być elastyczne formy zatrudnienia (umowy cywilnoprawne, umowy o pracę na czas określony i samozatrudnienie). W efekcie w ostatnich latach bardzo wzrosła w kraju popularność tej formy zatrudnienia. Dane Eurostatu wskazują, że w 2000 roku tylko 5,8% ogółu polskich pracowników pracowało w oparciu o umowy o określonym czasie trwania, podczas, gdy w roku 2012 było to już ok. 27%. To największy odsetek w UE, niemal dwukrotnie przewyższający średnią unijną (14,1%). [Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00073 &plugin =1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00073&plugin=1)] Z kolei dostępne dane GUS wskazują, że wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych pracowało w 2010 roku 546,7 tysiąca Polaków, a w roku 2011 – już 1012,9 tysiąca. [B. Sendrowicz, 21 marca 2013]. Nie są to dane pełne, ponieważ nie ma precyzyjnych informacji ile jest tego typu umów. Jest to nierozpoznana strona rynku pracy i konieczne jest by GUS zrobił pełne badania, aby ustalić strukturę zatrudnienia według typów umów o pracę. Ważne jest to nie tylko dla analizy bieżącej rynku pracy i oceny jego elastyczności, ale również przy szacunkach, jaki to będzie miało wpływ na system emerytalny w przyszłości. W zależności od rodzaju umowy płaci się bowiem różne składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, a od umów o dzieło składki te nie są pobierane. W efekcie ci, którzy przejdą na emerytury, po długim okresie pracy na umowach cywilnoprawnych będą mieli bardzo niskie świadczenia. Nie dość tego. Osoby, które będą miały odpowiedni staż ubezpieczeniowy okresu składkowego i nieskładkowego muszą otrzymać minimalną emeryturę. W przyszłości państwo więc będzie musiało wyrównać świadczenia tym, którzy za mało uzbierają na to minimum.

Jeżeli zmiana w zakresie funkcjonowania tzw. „umów śmieciowych” ma przynieść pozytywne efekty należy również zapewnić pracownikom na takich umowach uprawnienia wynikające z kodeksu pracy oraz doprowadzić do przestrzegania prawa.

Nie oznacza to, że umowy cywilnoprawne są zbędne. Dzięki nim przedsiębiorcy mogą elastycznie reagować na zmiany zapotrzebowania na ich produkty czy usługi. Jest też pewna grupa osób, której takie umowy odpowiadają. Wśród nich są na przykład twórcy, artyści, prawnicy, czy doradcy ekonomiczni. Niepokoi natomiast to, że umowy cywilnoprawne są



nadużywane. Pracodawcy zawierają je często zamiast umów o pracę (i to w sytuacji, gdy prawo tego zabrania), bo w ten sposób obniżają koszty swojej działalności³². Skalą zjawiska przeraził się też rząd, dlatego w roku 2013 premier zapowiedział, że „będziemy reformować ostrożnie, bo wiemy, że to ma wpływ na rynek pracy”, „zacniemy od zmiany sposobu oskładkowania umów-zleceń” (zapowiedziano już obciążenie wynagrodzenia z tytułu zasiadania w radach nadzorczych składkami), „bo z obecnych zasad zrobiła się patologia z winy przepisów”. „W roku 2014 rozpoczniemy pracę nad zakończeniem tej niechlubnej ery śmieciówek. Zdajemy sobie sprawę, że śmieciówki to tak naprawdę praca obdarta z godności i bezpieczeństwa na przyszłość”. [<http://www.pulshr.pl/prawo-pracy/eksperci-pomysly-premiera-nie-rozwiazuja-problemow-ryнку-pracy,17222.html>] Jednak podobnie, jak w przypadku innych problemów na rynku pracy, rząd nie podjął się rozwiązać go kompleksowo, co w konsekwencji doprowadziłoby do nienadużywania umów cywilnoprawnych.

Działania rządu determinowane były przez strategię gospodarczą Unii Europejskiej „Europa 2020”. Zastąpiła ona Strategię Lizbońską. Nowe wyzwania takie, jak światowy kryzys finansowy zmusiły Europę do redefinicji zarówno celów, jak i instrumentów wspierających rozwój gospodarczy. Strategia „Europa 2020” skupia się wokół trzech powiązanych ze sobą priorytetów:

1) Rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji).

Rozwój zrównoważony (wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej).

Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną).

³² Zatrudniony na podstawie umowy prawa cywilnego nie korzysta z gwarancji pracowniczych określonych między innymi w kodeksie pracy. Przedsiębiorca nie ma obowiązku zapewnienia mu minimalnej płacy, urlopu wypoczynkowego i nie musi przestrzegać norm czasu pracy. Za osoby zatrudnione na etacie część składek ZUS płaci pracodawca, a przy umowie-zleceniu całość potrącana jest z wynagrodzenia zleceniobiorcy. Z kolei ten, kto pracuje na umowę o dzieło, nie tylko nie ma opłaconych składek emerytalnych i rentowych, lecz także nie ma prawa do bezpłatnej służby zdrowia, świadczeń związanych z chorobą, wypadkiem przy pracy czy macierzyństwem.



Dla realizacji priorytetów i celów przygotowano siedem inicjatyw flagowych (projektów przewodnich), z czego kluczowymi dla polityki rynku pracy są dwie:

- „Mobilna Młodzież” – inicjatywa mająca na celu pomóc młodym na rynku pracy poprzez działania, których celem jest lepsze dostosowanie kształcenia i szkoleń do potrzeb młodych ludzi, oraz zachęcanie do korzystania z unijnych grantów przyznawanych na studia lub szkolenie za granicą,
- „Program na rzecz nowych umiejętności i miejsc pracy” – inicjatywa obejmuje zadania, mających na celu zreformowanie rynków pracy, podniesienie poziomu umiejętności i dopasowanie ich do potrzeb rynku, zwiększenie szans zatrudnienia
- i mobilności zawodowej, poprawę warunków oraz tworzenie nowych miejsc pracy.

Pozostałe, komplementarne inicjatywy to: „Europejski program walki z ubóstwem”, „Unia innowacji”, „Europejska agenda cyfrowa”, „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”.

Kluczowym elementem wdrażania strategii „Europa 2020” jest Krajowy Program Reform (KPR). Uwzględniając krajowe uwarunkowania sytuacji społeczno-gospodarczej, wyznacza on cele, które Polska powinna osiągnąć w 2020 roku. Celem programu jest budowa trwałych podstaw wzrostu gospodarczego, przy łączeniu celów unijnych z priorytetami krajowymi. Przedstawione w nim reformy ukierunkowane są na wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Reformy mają umożliwić przezwycięzenie barier wzrostu (tzw. wąskich gardeł) hamujących potencjał rozwojowy państw członkowskich UE, jednocześnie przyczyniając się do wzmocnienia pozycji UE na arenie międzynarodowej.

Jednocześnie KPR stanowi element systemu zarządzania krajową polityką rozwoju. Uwzględnia on cele i priorytety wskazane w dziewięciu zintegrowanych strategiach, które przygotowuje rząd w ramach porządkowania strategii rozwoju dla Polski. Kluczową strategią w zakresie rynku pracy jest Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

Departament Rynku Pracy, z ramienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, koordynuje realizację Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” w ramach działań odnoszących się do polityki zatrudnienia oraz przygotowuje dokument planistyczny zatytułowany „Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia”. Polskie



Krajowe Plany Działań na rzecz Zatrudnienia zawierają zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia i stanowią podstawę realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” – Aktualizacja 2012/2013, w obszarze zatrudnienia i rynku pracy wykorzystuje zadania zgłoszone do projektu Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014.

Warta zapamiętania jest informacja: konkluzje z Rady Europejskiej w dniach 2-3 marca 2012 roku i z Rady Europejskiej w dniach 28-29 czerwca 2012 roku, wzywają państwa członkowskie do stworzenia i szybkiego wdrożenia w ramach swoich Krajowych Programów Reform, konkretnych narzędzi wspierania zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy – mowa o krajowych planach zwiększania zatrudnienia [<http://www.mpips.gov.pl/>].

Analizując politykę rządu w zakresie rynku pracy należy też powiedzieć, że wybrane projekty zostały zrealizowane (nie koniecznie najważniejsze i najefektywniejsze). Przedmiotem najbardziej gorącego sporu spośród wszystkich zapowiedzi premiera była reforma emerytalna. Spotkała się z protestem związków zawodowych, opozycji parlamentarnej i wielu organizacji społecznych. NSZZ Solidarność zebrał ponad 2 mln podpisów pod wnioskiem o referendum w tej sprawie. Sejm go jednak odrzucił i rządowa ustawa została przyjęta: kobiety będą przechodzić na emeryturę w wieku 67 lat - w 2040 roku. Dotyczy to kobiet urodzonych po 30 września 1973 roku. Z kolei mężczyźni po 67 roku życia będą przechodzić na emeryturę już w 2020 roku. Regulacja ta obejmuje tylko mężczyzn urodzonych po 30 września 1953 roku. Nie wprowadzono jednak żadnego programu mającego zapewnić możliwość pracy do wyznaczonego wieku emerytalnego. Oznaczać to może, że wydłużenie wieku emerytalnego nie wpłynie pozytywnie na finanse państwa i wysokość świadczeń społeczeństwa, a więc główny cel reformy nie zostanie osiągnięty.

Rząd rozpoczął zapowiadany przegląd i zmienił zasady przechodzenia na emeryturę dla służb mundurowych (od 1 stycznia 2013 roku). Funkcjonariusze mundurowi i żołnierze zawodowi, którzy wstąpią do służby od 2013 roku, będą nabywać uprawnienia emerytalne po 55. roku życia i 25 latach służby. Obecnie, by przejść na emeryturę, mundurowi muszą – niezależnie od wieku – przepracować 15 lat.



Kwestia zmian emerytur górniczych jest na etapie prac koncepcyjnych w rządzie. Trwa obecnie analiza tego, co tak naprawdę jest zawodem górniczym przy wydobywaniu.

Podniesiono, zgodnie z deklaracjami, składkę rentową o 2 punkty procentowe po stronie pracodawców. Odpowiednia ustawa weszła w życie 2 lutego 2012 roku.

W roku 2012 minister pracy i polityki społecznej wdrożył realizację programów specjalnych, dedykowanych osobom z grup wiekowych do 30 i powyżej 50 roku życia, finansowanych lub dofinansowanych z rezerwy Funduszu Pracy. Wsparcie ministra pracy i polityki społecznej na kwotę 67 mln zł otrzymało 150 powiatowych urzędów pracy na realizację programów specjalnych dla osób do 30 roku życia oraz kwotę 42 mln, które otrzymało 109 powiatowych urzędów pracy na realizację programów specjalnych dla osób do 50 roku życia.

Zainicjowano również program działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia młodzieży - "Młodzi na rynku pracy". Program jest pakietem działań podejmowanych wspólnie z partnerami rynku pracy w celu szeroko zakrojonego wsparcia osób młodych w wejściu na rynek pracy. Działania te są uzupełnieniem standardowych usług oferowanych bezrobotnym i poszukującym pracy przez urzędy pracy. W programie zaproponowane zostały między innymi rozwiązania, które umożliwią osobom młodym bezpośrednio dotarcie do zatrudnienia poprzez udział w programach specjalnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy. Ponadto, w ramach programu osoby młode będą mogły wziąć udział w projekcie pilotażowym zatytułowanym "Twoja kariera - twój wybór", którego zadaniem będzie przetestowanie wzorcowego schematu pracy z osobami bezrobotnymi do 30 roku życia oraz wdrożenie innowacyjnych narzędzi służących zwiększeniu aktywności, samodzielności i mobilności osób młodych.

W przypadku osób niepełnosprawnych działania podjęte przez rząd w zakresie wzrostu zatrudnienia i aktywnej integracji społecznej opierały się przede wszystkim na realizacji instrumentów rehabilitacji zawodowej i społecznej, wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Dz. U. z 2011, Nr 127, poz. 721, z późn. zm.] i kierowane były bezpośrednio do osób niepełnosprawnych, jak i do pracodawców zatrudniających takie osoby. Wśród instrumentów kierowanych do pracodawców, jako najczęściej wykorzystywane



wskazać należy subsydiowanie wynagrodzeń oraz refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy osób niepełnosprawnych. Instrumentami kierowanymi bezpośrednio do osób niepełnosprawnych były m. in. staże, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja składek na ubezpieczenia społeczne dla osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą lub rolniczą.

W 2012 roku rozpoczęto również realizację 6 nowych projektów, mających na celu aktywizację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, które ze względu na szczególne schorzenia mają największe trudności w wejściu i utrzymaniu się na rynku pracy. Projekty te, to:

- Wsparcie osób niepełnosprawnych ruchowo na rynku pracy;
- Wsparcie osób niewidomych na rynku pracy;
- Wsparcie osób ze stwardnieniem rozsianym, w tym z niepełnosprawnościami sprzężonymi na rynku pracy;
- Wsparcie osób z wybranymi Zespołami Uwarunkowanymi Genetycznie;
- Wsparcie osób niepełnosprawnych w swobodnym dostępie do informacji i usług zamieszczonych w Internecie;
- Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Mając na uwadze konieczność dostosowania kształcenia do potrzeb rynku pracy i oczekiwań pracodawców oraz w trosce, o jak najwyższą jakość kształcenia przygotowano modernizację systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego, której wdrażanie w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe rozpoczęło się 1 września 2012 roku:

- zmodyfikowano klasyfikację zawodów szkolnictwa zawodowego, dokonując integracji zawodów oraz wyodrębnienia w zawodach kwalifikacji, odpowiadających oczekiwaniom rynku pracy, a jednocześnie stwarzających możliwość elastycznego uzupełniania wiedzy i umiejętności zawodowych;
- wzmocniony został praktyczny aspekt kształcenia zawodowego, określono bowiem, że czas przeznaczony na kształcenie praktyczne powinien wynosić w technikum nie mniej niż 50% godzin kształcenia zawodowego, natomiast w zasadniczych szkołach zawodowych nie mniej niż 60% godzin;



- w systemie kształcenia osób dorosłych umożliwiono uzyskiwanie lub uzupełnianie kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych, w bardziej elastycznym systemie kształcenia ustawicznego, na kwalifikacyjnych kursach zawodowych organizowanych również przez szkoły;
- zmodernizowano system egzaminów zewnętrznych, ujednolicono wymagania w zakresie kształcenia i egzaminowania (nowa podstawa programowa kształcenia w zawodach jest jednocześnie standardem wymagań egzaminacyjnych) oraz zwiększono aspekt praktyczny egzaminu zawodowego w technikum.

Pozytywnie należy ocenić założenia reformy wysuniętej na początku 2013 roku w zakresie profilowania bezrobotnych pod względem aktywności i oddalenia od rynku pracy. Dzięki temu łatwiej będzie o zindywidualizowane wsparcie dla osób bez pracy. Kolejne propozycje rządu (na razie w formie deklaracji), jak uzależnienie płac pracowników urzędów pracy od ich efektywności czy ściślejsza współpraca urzędów pracy z prywatnymi agencjami pracy, należy ocenić korzystnie.

Jednym z charakterystycznych Programów jest program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. Został on przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 roku. Uszczegółowieniem zapisów Programu jest Dokument Implementacyjny (DI), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 stycznia 2010 roku. Zawierał on pakiet działań obejmujących inicjatywę, które kładą nacisk na poprawę aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (w części także 45+). Przewidywany okres zakończenia realizacji programu to 2020 roku, a jego celem strategicznym jest osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata na poziomie 50%. Od rozpoczęcia Programu zostało zrealizowanych 9 zadań legislacyjnych pozostających w kompetencjach Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz 1 zadanie o charakterze informacyjnym. Działania są nakierowane szczególnie na:

- wspieranie zatrudnienia kobiet powyżej 50 roku życia,
- wspieranie aktywizacji osób niepełnosprawnych powyżej 50 roku życia,
- wspieranie aktywności osób powyżej 60 roku życia w związku z wydłużeniem wieku emerytalnego do 67 lat,
- wspieranie zatrudnienia mieszkańców terenów wiejskich powyżej 50 roku życia,



- działania na rzecz utrzymywania solidarności międzypokoleniowej.

Przewidziana kwota na realizację całego programu to niespełna 4 mld zł (ok. 0,5 mld zł rocznie), z tego ponad 2,6 mld zł pochodzić będzie z różnych programów unijnych, a 1,3 mld zł to finansowanie krajowe. Dlatego planowane jest powołanie Krajowego Koordynatora, który dbałby o realizację programu (w tym nad sprawdzaniem efektywności). [<http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1061802.html>]

W ramach programu przyjęto dokument implementacyjny, który objął 55 nowych zadań przewidzianych do wykonania, w przeważającej swej części przez jednostki regionalne (urzędy marszałkowskie i wojewódzkie urzędy pracy). Nowe zadania objęły następujące obszary:

- wspieranie kształcenia ustawicznego osób w wieku 50+,
- wsparcie na rzecz osób zatrudnionych w wieku 50+,
- działania na rzecz integracji społecznej osób w wieku 50+,
- aktywizacja zawodowa osób w wieku 50+, w tym z uwzględnieniem osób niepełnosprawnych,
- promocja przedsiębiorczości wśród osób w wieku 45 i więcej lat.

W chwili obecnej ciągle realizowane są 33 zadania o bardzo szerokim zakresie. Obejmują one m.in. działania służące aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych po 50 roku życia, działania adresowane do osób aktywnych zawodowo, 1 wirtualny system nauczania 50+ jak również projekty innowacyjne np. *Centrum umiejętności 45+*.

Należy także zwrócić uwagę, że w wyniku realizacji programu powstaje także szereg rezultatów miękkich, jak np.: zmiana postawy osób starszych na rynku pracy z biernej (wycofanej) na bardziej aktywnej, zwiększenie asertywności i kreatywności osób uczestniczących w różnych formach aktywizacji zawodowej, zmiana postrzegania osób starszych oraz przełamywanie panujących stereotypów, podniesienie świadomości zdrowotnej pracowników itp.

Realizacja Programu finansowana jest z 7 źródeł, które obejmują: Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytur Pomostowych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób



Niepełnosprawnych [Realizacja programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”]

W okresie październik 2008 – grudzień 2011 roku pomocą w ramach Programu Solidarność Pokoleń objęto 277,7 tys. osób. Łączne skutki finansowe wszystkich działań wyniosły ponad 3,9 mld zł, z czego 1,6 mld zł wydano na zmniejszenie obciążeń pracodawców z tytułu wypłat pracownikom zasiłków chorobowych. W 2012 roku dla osób w wieku 50+ na programy aktywizacyjne wydatkowano kwotę 377,7 mln zł z Funduszu Pracy. Objęto nimi 64,8 tys. osób.

Analizując program możemy stwierdzić, że przyjęte cele i działania są bardzo ważne z punktu widzenia doprowadzenia i utrzymania wysokiej dynamiki rozwoju gospodarczego. Jednak z uwagi na ogólność stwierdzeń trudno jest na tym etapie ocenić jego efektywność.

Tabela 7. Planowane (2008-2010) oraz poniesione wydatki (2008 – I połowa 2010 roku), w tys. zł

	Planowane wydatki		Poniesione wydatki	
	Grupa wieku 45/50+	Ogółem	Grupa wieku 45/50+	Ogółem
EFS	1 270 394	5 305 239	814 430	2 875 391
FP	80	1 080 649	32	909 984
PEFRON	567 269	571 746	235 905	236 110
Budżet	176 175	2 362 611	177 003	820 587
Budżet Inst.Odp.	145 700	166 816	106 281	114 700
PO FIO	–	7730	–	7730
EFROW	–	6 024 744*	–	1 778 225*
Fundusz Emerytur Pomostowych	82 579	82 579	31 723	31 723
Koszty zmniejszonych składek na FP	350 000	350 000	180 000	180 000



Koszty zmniejszonych składem FGŚP	33 000	33 000	7300	7300
Koszty wypłat zasiłków chorobowych ZUS	1 000 000	1 000 000	800 000	800 000
Ogółem	3 625 197	16 985 114	2 352 674	7 761 750

* kwota podana w sprawozdaniu w EURO, przeliczona na PLN po kursie 4,04 zł/€

Kolorem szarym zaznaczono kwoty szacunkowe

Źródło: <http://www.mpips.gov.pl/praca/programy/sprawozdanie-z-realizacji-programu-solidarnosc-pokolen/>

[dostęp z dnia 20.01.2014]

Następną wątpliwością dotyczącą programu, na którą należy zwrócić uwagę to brak merytorycznego uzasadnienia, że prezentowane działania pozwolą na zrealizowanie zakładanego celu. Nikt nie neguje, że będą one miały pozytywny wpływ na zatrudnienie osób w wieku 50+, jednak czym uzasadnione jest przekonanie, że na zakładanym poziomie? Szczególnie, że działania te nie mają charakteru kompleksowego, m.in. brakuje programów na rzecz poprawy i utrzymania zdrowia, bez którego nie ma co liczyć na wzrost aktywności zawodowej tej grupy. Niezbędne jest podjęcie intensywnych działań w zakresie szybkiej i skutecznej rehabilitacji. Ponadto, z badań wynika, że tylko dla co dziewiątego przedsiębiorcy (wśród tych, którzy szukają pracowników) wiek kandydatów nie ma znaczenia. Pozostali niechętnie, albo w ogóle, nie przyjmują do pracy osoby 50+. [<http://biznes.pl/wiadomosci/start/4-mld-zl-na-program-solidarnosc-pokolen-50,5586640,news-detaj.html>] Zwiększenie zatrudnienia tej grupy wiekowej musi więc uwzględniać zmianę polityki zatrudnieniowej w przedsiębiorstwach, czego w programie nie ma.

Większa aktywność zawodowa osób 50+ wymaga stworzenia w długim okresie dodatkowych miejsc pracy. Inaczej może dochodzić do sytuacji, że osoby ze wsparciem będą wypierały z rynku pracy już pracujące. Stan zatrudnienia nie ulegnie więc zmianie³³.

W programie również określono środki, jakie będą przeznaczone na planowane działania. Jednak nie zaprezentowano szczegółowych wyliczeń, czy ta wielkość jest

³³ Mieliśmy już z tym do czynienia w przypadku dofinansowywania miejsc pracy. Pracodawcy zatrudniali pracownika tylko na okres uzyskiwanych z tytułu jego zatrudnienia ulg, by po tym okresie zwolnić taką osobę i zatrudnić inną, która gwarantowała uzyskanie dofinansowania od państwa.



wystarczająca do osiągnięcia zamierzonych efektów. W Polsce jest prawie 0,5 mln osób bezrobotnych w wieku 50 lat i wyżej. Daje to wartość na jedną osobę w tej kategorii, w skali roku ok. 1300 zł, tj. ok. 8000 zł do roku 2020. Czy wielkości te są wystarczające, szczególnie, że koszty krańcowe zwiększenia aktywności zawodowej rosną.

Nie można zgodzić się z przyjętym w projekcie założeniem, że im większa jest dostępność świadczeń społecznych, tym większa jest dezaktywizacja zawodowa osób 50+. Jeżeli to byłaby główna przyczyna, to należałoby zlikwidować wszystkie świadczenia społeczne, ponieważ one są odpowiedzialne za bezrobocie w Polsce.

W 2014 roku rząd planuje m.in. następujące działania mające polepszyć sytuację na rynku pracy:

- wprowadzenie bonu na zatrudnienie dla młodych osób (o wartości 10 tys. zł) szukających swojej pierwszej pracy;
- wprowadzenie bonu migracyjny w wysokości 7500 zł, którą dostaną osoby zmieniające miejsce zamieszkania z uwagi na podjętą pracę (to kwota na wynajęcie mieszkania i ułożenie sobie życia w nowym miejscu, po znalezieniu pracy);
- "Wsparcie w starcie" - kolejny projekt rządu. Ma on ułatwić młodym ludziom, na ostatnim roku studiów, by mogli założyć własny biznes;
- zmianę zasady przyznawania zamówień publicznych tak, aby korzystały z nich firmy zatrudniające ludzi w godnych warunkach.

Nie negując ww. propozycji należy zauważyć, że obarczone są one błędami wcześniejszych działań państwa i nie tworzą systemu. Poszczególne ministerstwa tworzą tylko pojedyncze programy o charakterze przypadkowym, bez określenia minimalnej skali i potrzebnych nakładów dla uzyskania zakładanych efektów.



4.3. Budżet państwa a rynek pracy

Wieloletni plan finansowy państwa (2010-2013) zakładał, iż na dochody budżetu państwa będzie miała wpływ poprawiająca się sytuacja na rynku pracy. Oczekiwano, że w latach 2011-2013 stopa bezrobocia rejestrowanego spadnie z 12,3% na koniec roku 2010 do 7,3 na koniec 2013 roku. Ponadto, plan przewidywał wzrost płac w gospodarce narodowej z poziomu 3,7% w 2011 roku do 6,3% w 2012 roku i 6,5% w 2013 roku. Zakładał także, że wzrost zatrudnienia będzie stanowić istotny czynnik wpływający na popyt wewnętrzny oraz na dochody z podatku PIT.

W styczniu 2010 roku Prezes Rady Ministrów przedstawił „Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011”. W Planie tym zostały przedstawione działania, dzięki którym Polska wzmocni podstawy długofalowego stabilnego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym zmniejszeniu nierównowagi fiskalnej. Przewidywana, poprawiająca się sytuacja na rynku pracy będzie determinantą strumienia składek odprowadzanych do podsektora ubezpieczeń społecznych, zwiększy również wpływy do budżetu państwa i budżetów samorządowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Dodatkowo na poprawę sytuacji finansowej (mniejsze zapotrzebowanie na dotację z budżetu państwa) głównie pochodzącą z funduszu ubezpieczeń społecznych będzie miał wpływ prognozowany w horyzoncie planu, spadek liczby emerytów i rencistów. Z kolei wzrost spożycia, pomimo ograniczenia spożycia publicznego, przełoży się na wzrost wpływów z podatków pośrednich. Z kolei łączne skutki zmian systemowych w obszarze podatków, będą dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na wzrost dochodów budżetowych.



Tabela 8. Prognoza dochodów budżetu państwa w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	Dochody budżetu państwa (w mld zł)			
	2010*	2011	2012	2013
DOCHODY OGÓLEM	249,0	268,2	290,7	304,2
1.1. Dochody podatkowe	223,2	240,7	266,6	283,7
1.1.1. Podatki pośrednie	160,8	178,7	195,4	203,7
a) VAT	106,2	119,3	129,6	135,8
b) akcyza	53,1	57,7	64,3	66,4
c) podatek od gier	1,6	1,7	1,6	1,5
1.1.2. Podatki bezpośrednie	62,4	62,0	71,2	80,0
a) CIT	26,3	23,8	28,9	34,3
b) PIT	36,1	38,2	42,3	45,7
1.2. Dochody niepodatkowe	20,6	23,2	20,1	16,3
1.3. Cło	1,8	1,8	2,0	2,2
2. Dochody z UE i inne bezzwrotne	3,4	2,4	2,0	2,0

Zródło: *Wieloletni plan finansowy państwa 2010-2013*, s. 18

Budżet państwa to także wydatki. W zakresie rynku pracy, wieloletni plan finansowy 2010-2013 zakłada, że będą one wynosiły w latach 2010-2013 4,68 mld zł. Strategia Rozwoju Kraju w latach 2007-2015 w priorytecie Wzrost Zatrudnienia i podniesienia jego efektywności w funkcji 14, obejmuje swym zakresem ten obszar państwa, który odpowiedzialny jest za sprawy zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu, rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, stosunków i warunków pracy, wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, sporów zbiorowych oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców. Działania państwa w obszarze rynku pracy są podejmowane w celu zwiększania zatrudnienia i ograniczania bezrobocia oraz uzyskania jak największej

aktywizacji zawodowej obywateli. Efektywny rozwój zasobów ludzkich koncentruje się w szczególności na obszarach takich, jak:

- zatrudnienie,
- dialog i integracja społeczna,
- rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw.

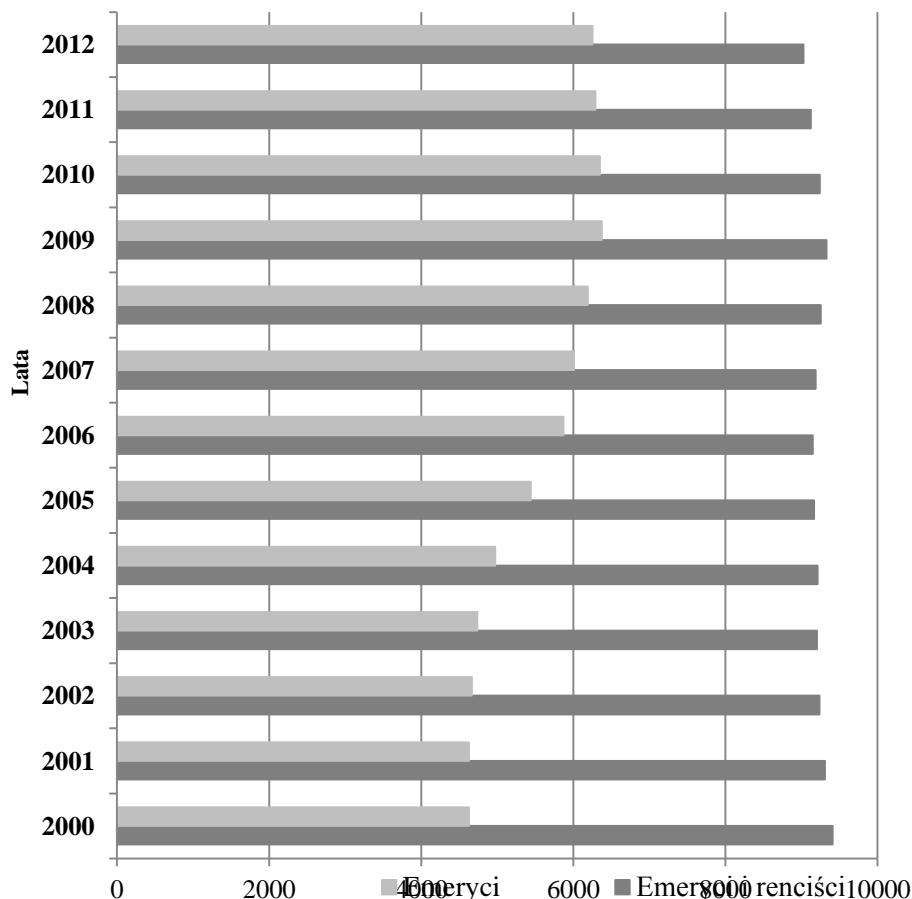
Tabela 9. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2010-2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	4:2	4:3
	Wykonanie			%	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Dochody podatkowe, w tym:	222.552,7	243.210,9	248.274,6	111,6	102,1
podatek od towarów i usług	107.880,3	120.832,0	120.000,7	111,2	99,3
podatek akcyzowy	55.684,5	57.963,7	60.449,9	108,6	104,3
podatek od gier	1.624,8	1.477,0	1.441,6	88,7	97,6
podatek dochodowy od osób prawnych	21.769,9	24.861,9	25.145,7	115,5	101,1
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	35.592,6	38.074,9	39.809,4	111,8	104,6
zryczałtowany podatek dochodowy	6.324,2	6.253,8	6.966,6	110,2	111,4
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	796,3	1.177,4	951,5	119,5	80,8
podatek od wydobycia niektórych kopalin	x	x	1.426,9	x	x

Źródło: [Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku]

Kluczowym działaniem z zakresu poprawy sytuacji na rynku pracy w Polsce jest tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy w gospodarce. Wspierane jest tworzenie nowoczesnych publicznych służb zatrudnienia i efektywnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do osób starszych i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych, a także wykorzystywanie interaktywnych form poszukiwania pracy. Jednocześnie kontynuuje się politykę osłonową pod postacią wypłat świadczeń dla osób bezrobotnych. Podejmowane są działania mające doprowadzić do

zatrudniania osób niepełnosprawnych na rynku pracy [*Wieloletni Plan Finansowy 2010-2013*].



Wykres 14. Liczba emerytów i rencistów w latach 2000-2012

Źródło: *Emerytury i renty w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 18, (publikacja dostępna na stronie http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LS_retirement_pay_and_pensions_in_2012.pdf).

Przewidywane w Wieloletnim Planie Finansowym wskaźniki co do wysokości wpływów do budżetu Państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zostały osiągnięte. Plan finansowy zakładał także spadek liczby emerytów i rencistów, dane GUS-u potwierdzają prognozy. Obserwuje się w latach 2010-2012 spadek liczby emerytów i rencistów z 9243 tys. do 9027 tys.

Jednakże pogorszyła się sytuacja na rynku pracy. Nie udało się zmniejszyć bezrobocia oraz stworzyć partnerstwa społecznego i nowoczesnych stosunków pracy. Cały czas występują też nierówności na rynku pracy i „łamanie” prawa.



4.4. Rola systemu podatkowego w kreowaniu zatrudnienia

Analiza obecnego systemu podatkowego w Polsce pozwala stwierdzić, że jest on mało przejrzysty (kłopoty nastęcza nawet samo wypełnienie PIT-u). Duże skomplikowanie systemu sprawia, że decyzje i kwalifikowanie pozycji podatkowych bywają niejednoznaczne. Prawo podatkowe nie jest dostatecznie jasne i często ulega zmianie. Podatnik, wypełniając zeznanie podatkowe, nie jest pewien czy wypełnia je dobrze, czy nie. Przepisy nie są jasne również dla urzędników państwowych.

Ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych zmieniono, w ciągu jej obowiązywania aż kilkadziesiąt razy, a ustawę o podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowym kilkunastokrotnie. Częste zmiany komplikują system, który powoduje podwyższenie kosztów działalności firm i uniemożliwia planowanie w dłuższej perspektywie działalności gospodarczej. Szczególnie jest to dotkliwie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które nie mają odpowiedniego personelu do obsługi systemu podatkowego.

Funkcja fiskalna ma za zadanie dostarczyć państwu środków do realizacji wyznaczonych zadań. Ustalenie wymiaru podatku powinno być proste, dotyczy to też systemu poboru. Powinno charakteryzować się jak najmniejszą uciążliwością dla podmiotów gospodarczych. Niestety w Polsce jest inaczej, już sam system rozliczania stwarza zagrożenie dla działalności gospodarczej. Dużym problemem jest również uznaniowość systemu. Jest to o tyle istotne, że sektor prywatny zatrudnia ok. 77% ogółu osób pracujących w kraju, więc to głównie od jego kondycji zależy popyt na pracę w gospodarce. Natomiast im niższe prawno-systemowe koszty działalności firm, tym potencjalnie więcej miejsc pracy. Tymczasem w rankingu konkurencyjności World Economic Forum Global Competitiveness Report 2012–2013 Polska zajęła 131 miejsce na 144 możliwe w kategorii „brzemień regulacji państwowych”. [http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf] Jako czynnik najbardziej problematyczny dla prowadzenia biznesu wskazano w raporcie regulacje podatkowe. Pokrywa się to w dużej mierze z wnioskami płynącymi z raportu Banku Światowego Doing Business 2013. Wynika z niego, że czynności związane



z płaceniem podatków zajmują w Polsce średnio 286 godzin rocznie. Za uciążliwość polskiego prawa podatkowego nie można obwiniać automatycznie regulacji Unii Europejskiej (co niekiedy czyni rząd), bo nietrudno znaleźć kraje unijne, gdzie przepisy podatkowe są o wiele bardziej przyjazne niż w kraju (np. na Słowacji i w Niemczech czynności związane z płaceniem podatków zajmują średnio po 207 godzin). [Rynek pracy wobec zmian demograficznych, 2013, s. 181-182]

Obciążenia nakładane pośrednio i bezpośrednio na płace wpływają na koszty pracy i na powstanie tzw. klina podatkowego³⁴. Zaburzają tym samym związek między kosztem pracy, wynagrodzeniem a krańcową produktywnością pracy i zmniejszają bodźce do podejmowania zatrudnienia i zwiększenia indywidualnej podaży pracy [*Opodatkowanie pracy...*, 2005, s. 2].

W celu uwzględnienia pełnych obciążeń podatkowych należy doliczyć także podatki pośrednie płacone przez pracownika, chociaż ich wpływ na zatrudnieniowe decyzje pracodawcy nie jest bezpośredni.

Koszty pracy stanowią sumę wynagrodzeń brutto (łącznie z zaliczkami na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych i ze składkami na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe płaconymi przez ubezpieczonego pracownika) oraz pozapłacowych wydatków poniesionych w celu pozyskania, utrzymania, przekwalifikowania i doskonalenia kadr. Koszty pracy obejmują następujące składniki:

- wynagrodzenia osobowe,
- dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej,
- wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia lub umowy o dzieło,
- honoraria,
- wydatki na doskonalenie, kształcenie i przekwalifikowanie kadr,
- wydatki na delegacje służbowe,
- wydatki związane z bezpieczeństwem i higieną pracy,

³⁴ Mierzy on różnicę między kosztem pracy ponoszonym przez pracodawcę a płacą netto pracownika.



- składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe opłacone przez pracodawcę, łącznie ze składkami na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i składkami na Fundusz Pracy,
- zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (odpis w koszty),
- świadczenia o charakterze rzeczowym,
- pozostałe wydatki, m.in. wydatki przeznaczone na werbunek, rekrutację i nabór kadr, wydatki na dojazdy do pracy pracowników, wydatki poniesione przez pracodawcę na ubezpieczenia pracowników w trzecim filarze, jeżeli są wliczane w koszty działalności jednostki sprawozdawczej,
- wypłaty z tytułu udziału w zysku do podziału lub z nadwyżki bilansowej w spółdzielniach [GUS].

W krótkim okresie czasu wpływ zmian w poziomie wydatków zależy od szybkości, z jaką zmiany podatkowe są absorbowane przez wynagrodzenie netto oraz koszty pracy. Zmiana wielkości klina podatkowego może spowodować zmianę wynagrodzeń. O względnej sile wymienianych zjawisk decyduje zdolność do internacjonalizacji efektów zmian podatkowych przez pracowników i pracodawców, zależna od stopnia centralizacji i koordynacji negocjacji płacowych oraz sytuacji na rynku pracy (presji na płace wynikającej z poziomu zatrudnienia i bezrobocia). Jeśli płace szybko absorbują zmiany podatkowe, wówczas nawet duże zmiany w podatkach mogą nie mieć wpływu na poziom zatrudnienia.

Na wpływ, jaki zmiany w wysokości opodatkowania mają na rynku pracy istotna jest także percepcja wprowadzanych zmian przez pracowników, określająca jak wyceniają oni świadczenia, wobec których nabywają prawa płacąc podatki.

Porównując podstawowy miernik kosztów pracy, jakim jest przeciętny miesięczny koszt pracy 1 zatrudnionego w gospodarce narodowej w latach 2008-2012 zauważymy, że w 2008 roku wynosił on 3986,50 zł, a w 2012 roku – 4758,64 zł. Koszty pracy na 1 zatrudnionego w przeciągu 5 lat wzrosły więc o 19,4%. Największy wzrost w stosunku do poprzedniego okresu zanotowano w 2009 roku – wyniósł on 6,2%, zaś najniższy w 2012 roku – 2,7%.



Wszystko to wpływa negatywnie na zatrudnienie bo podnosi koszty pracy i jest zasadniczą przyczyną "uciekania" w szarą strefę. W efekcie przyczynia się do podniesienia bezrobocia niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego oraz podwyższenia progu wzrostu PKB, przy którym zaczyna ono spadać. Oznacza to, że częściowo za problemy bezpośrednio lub pośrednio powiązane z rynkiem pracy odpowiada system podatkowy. Powodując, że nierównowaga na rynku pracy ma charakter systemowy (strukturalny), a nie przejściowy (związany z kryzysem).

Nadmienić należy, że płacimy również relatywnie wyższe podatki niż w innych krajach UE. W Polsce od płacy minimalnej (1680 zł brutto) płacimy z tytułu PIT i składek ZUS ok. 443 zł, czyli 26,4 % pensji, gdy np. w W. Brytanii przy pensji minimalnej 5220 zł, opłaty wynoszą 440 zł, czyli 8,4 %, we Francji, która charakteryzuje się wysokimi podatkami, z płacy minimalnej (5977 zł) koszt ww. podatków wynosi 1374 zł (tj. 23%), w Hiszpanii państwo zabiera z pensji minimalnej (3172 zł) 18,1 %, a na Słowacji - 19,8 proc. Mniejsze podatki niż my płacą także Czesi i Litwini.

Tabela 10. Przeciętny miesięczny koszt pracy na 1 zatrudnionego w gospodarce narodowej w latach 2008-2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
	w złotych				
Ogółem	3986,50	4232,68	4388,31	4633,95	4758,64
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	5722,32	4231,82	4673,32	5198,57	5572,08
Przemysł (B + C + D + E)	3872,72	4104,12	4304,87	4598,34	4819,60
Górnictwo i wydobywanie	6618,58	7340,37	7502,98	8585,75	8801,93
Przetwórstwo przemysłowe	3534,41	3658,64	3842,91	4079,34	4276,02
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	5978,71	6434,27	6932,31	7408,57	7476,18
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	3676,16	3936,39	4164,4	4331,25	4497,85
Budownictwo	3872,10	4050,06	4085,99	4293,69	4410,96
Handel; naprawa pojazdów samochodowych	3415,99	3643,60	3735,36	3932,24	3885,19
Transport i gospodarka magazynowa	3952,16	4132,88	4222,08	4362,74	4533,40
Zakwaterowanie i gastronomia	2474,21	2699,25	2792,43	2942,62	3042,21
Informacja i komunikacja	6907,40	7717,12	7993,13	8374,45	8111,48
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	6416,84	6761,48	6929,74	7389,03	7545,53
Obsługa rynku nieruchomości	3916,62	4252,75	4432,40	4621,73	4625,42
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	5453,28	6189,19	6268,98	6463,04	6564,63
Administrowanie i działalność wspierająca	2897,70	2944,93	3067,53	3375,25	3250,31
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenie społeczne	4719,36	4909,19	5067,58	5275,55	5584,10
Edukacja	3870,53	4072,03	4354,36	4616,59	4772,03
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	3667,73	3903,28	4011,41	4114,53	4174,02
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	3581,91	3733,19	3871,50	4019,96	4151,72
Pozostała działalność usługowa	4088,69	4113,52	3448,77	3734,61	3536,26

Źródło: Badania kosztów pracy. [Eurostat]



Omawiając kwestie podatkowe w zakresie rynku pracy należy donieść się również do tzw. „umów śmieciowych”, czyli umowy o dzieło³⁵, umowy zlecenia³⁶ oraz umowy o pracę na czas określony³⁷.

Na podstawie "umów śmieciowych" pracuje ok. 1 mln ludzi. Jeśli wliczyć w to umowy o pracę na czas określony, to liczba ta wzrasta nawet do 4 mln pracowników. Z szacunków zaprezentowanych przez Bankier.pl wynika, że gdyby wszystkie umowy cywilnoprawne były obciążane składkami i podatkiem dochodowym w takim samym stopniu, co umowy o pracę, przy założeniu utrzymania zatrudnienia w tych formach, to budżet państwa zyskałby w granicach 6,5–10 mld zł rocznie. [<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Panstwo-traci-na-umowach-zleceniach-nawet-10-mld-zl-rocznie-3017566.html>]

Popularność swoją umowy tego typu zawdzięczają niższym kosztom w porównaniu do umowy o pracę. Korzyści w tym przypadku osiągają pracownicy, albo pracodawcy. Pracownik, gdy jest inicjatorem podpisania tego typu umowy zyskuje dzięki temu wyższe wynagrodzenie netto. W drugim przypadku, gdy pracodawca zmusza zatrudnianych do pracy na takich warunkach, to przeważnie ich wynagrodzenie określone jest na poziomie minimalnej stawki. Szczególnie dotyczy to regionów o wysokiej stopie bezrobocia. Jednak z uwagi na brak danych trudno jest obecnie określić, jaka jest liczba ludności pracującej na „umowach śmieciowych” z własnego wyboru, a ilu jest zmuszanych do takiej formy współpracy z przedsiębiorstwem. Charakterystyczne jest również nadużywanie tej formy zatrudnienia. Z kontroli Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) wynika, że ok. 30% umów cywilnoprawnych jest zawieranych w warunkach przewidzianych dla umowy o pracę. Problem jest prawdopodobnie powszechny, jednak trudno to stwierdzić z uwagi na brak danych, a efekty pracy PIP nie są miarodajne z uwagi na niską liczbę kontroli pod kątem legalności zatrudnienia (np. w 2012 roku było ich tylko 25 tysięcy). [<http://www.pip.gov.pl/>]

³⁵ Nie jest bowiem obciążona składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Płaci się od niej tylko podatek dochodowy.

³⁶ Przy tej umowie nie płaci się składek do ZUS-u pod warunkiem, że pracujący na jej podstawie jest osobą uczącą się do 26 roku życia lub posiada kilka różnych umów-zleceń. W tym ostatnim przypadku korzysta się z tzw. zbiegu tytułów - składki opłaca się tylko od pierwszej umowy, która zwykle jest podpisana na niską kwotę. Składek nie opłacają również członkowie rad nadzorczych pracujący na jej podstawie.

³⁷ Umowa ta uznawana jest za śmieciową, ponieważ pracownicy pracujący na jej podstawie mają krótki okres wypowiedzenia, a więc można ich szybko i praktycznie bez kosztów zwolnić



Prawdopodobnie, gdy umowy śmieciowe zostaną oskładkowane w równym stopniu, co umowy o pracę, jakaś część obecnie zatrudnionych pracowników będzie w szarej strefie lub straci pracę. Jednak nie będzie to miało dużego znaczenia dla rynku pracy. Dużo większym problemem są różnice w prawach ochronnych pracowników, które cały czas będą istnieć. Może to doprowadzić do sytuacji, w której pracodawcy masowo zmieniać będą pracownikom umowy o pracę na umowy zlecenia. Argumentem byłby fakt, że państwo i pracownik na takiej zamianie nic nie traci finansowo. Szczególnie, że niewielka liczba i niska skuteczność kontroli PIP oraz niewysokie kary sprzyjają takim zachowaniom. W efekcie sytuacja na rynku pracy może się pogorszyć i jakość życia i pracy Polaków znacznie obniżyć.

Dlatego najlepszym rozwiązaniem byłoby zmniejszenie obciążeń zawartych w umowach o pracę. Jednak obecnie w Polsce nie ma woli politycznej do takiej decyzji.

4.5. Efektywność pomocy państwa dla pracodawców zagrożonych niewypłacalnością na skutek kryzysu ekonomicznego

Kryzys występujący na świecie, który negatywnie wpływał na gospodarkę polską spowodował, że rząd postanowił podjąć działania mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu zagrożeń na gospodarkę. Opracował „Plan Stabilności i Rozwoju”, w ramach którego m.in. przyjęto ustawę umożliwiającą dopłaty do kredytów mieszkaniowych, zwiększono gwarancje dla depozytów bankowych oraz kapitał pożyczkowy dla małych i średnich przedsiębiorstw. W roku następnym podjęto również kilka inicjatyw mających na celu ochronę miejsc pracy. Jedną z ważniejszych było wprowadzenie „Ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców”, która zaczęła obowiązywać 22 sierpnia 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., Nr 125, poz. 1035), a następnie, w roku następnym, została zmodyfikowana (Dz.U. z 2010 r., Nr 219, poz. 1445)

Głównym założeniem ustawy była pomoc w utrzymaniu miejsc pracy w firmach, które z powodu kryzysu utraciły część zamówień i znalazły się w przejściowych kłopotach finansowych. Przewidziano dla nich możliwość uzyskania:



- dopłaty do wynagrodzenia pracownika podczas przestoju ekonomicznego i obniżenia wymiaru czasu pracy,
- dofinansowanie na opłacenie składek pracowników na ubezpieczenie społeczne w części płatnej przez pracodawcę (płatne z FGŚP),
- renegocjację warunków spłaty należności FGŚP powstałych przed 30 czerwca 2008 roku oraz możliwość dofinansowania kosztów szkolenia (maksymalnie przez 6 miesięcy) lub studiów podyplomowych (maksymalnie 12 miesięcy) pracowników pod warunkiem utworzenia funduszu szkoleniowego.

Przepisy ustawy zostały skierowane nie do przedsiębiorstw, ale przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z ustawą, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną a także wspólników spółki cywilnej, o ile prowadzą oni działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. [Ewa Szuber-Bednarz, 2011, s. 42]

Ustawa wprowadza dwie grupy wsparcia przedsiębiorców. Z pierwszej grupy skorzystać mogą wszyscy (niezależnie od wielkości, sytuacji ekonomicznej czy statusu prawnego firmy) i dotyczy zmniejszenia restrykcyjności kodeksu pracy. Drugą grupę stanowią instrumenty wsparcia finansowego adresowane wyłącznie do przedsiębiorców, którzy mają przejściowe trudności finansowe.

Instrumentem z pierwszej grupy wprowadzonym ustawą jest możliwość przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy. Pozwala to uelastyczyć pracę zatrudnionego i zmniejszyć ilość nadgodzin, a więc obniżyć koszty wynagrodzenia. Szczególnie jest to korzystne rozwiązanie dla firm działających w branżach wrażliwych na wahania sezonowe lub odnotowujących krótkoterminowy spadek zamówień. Przedsiębiorca nie może jednak wprowadzić przedłużonego okresu rozliczeniowego bez zgody organizacji związkowych lub pracowników (gdy takie nie działają). Wprowadzając zmiany musi również przestrzegać obowiązującego prawa np. kodeksu pracy i BHP. Podczas zmienionej organizacji pracy miesięczne wynagrodzenie nie może być też mniejsze niż minimalne wynagrodzenie za pracę. O ustalenie indywidualnego, ruchomego rozkładu czasu pracy ma prawo wnioskować



również pracownik, który opiekuje się dzieckiem do 14 roku życia lub członkiem rodziny wymagającym osobistej opieki.

Następną zmianą, jaką wprowadzono Ustawią jest praca na czas określony. Zgodnie z kodeksem pracy (art. 251), pracodawca trzecią z kolei umowę o pracę musiał podpisać z pracownikiem na czas nieokreślony. Nowe przepisy pozwalają tego samego pracownika zatrudniać na podstawie umowy na czas określony najwyżej przez dwa lata. Nie doprecyzowano, ile może być takich umów ani jakie sankcje grożą za złamanie tej zasady. Pracodawca może więc przez wiele lat zatrudniać pracownika na czas określony.

Ustawa umożliwiła również wprowadzanie indywidualnych rozkładów czasu pracy obejmujących różne godziny rozpoczęcia i kończenia pracy.

Skorzystanie z drugiej grupy instrumentów wymaga uzyskania zaświadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o spełnianiu wszystkich określonych w ustawie wymogów, koniecznych do otrzymania statusu przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych. Uzyskane środki mogą być przeznaczone głównie na:

- Częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowniczych za czas przestoju ekonomicznego (w wysokości do 100% zasiłku dla bezrobotnych) lub częściowe zrekompensowanie obniżenia wymiaru czasu pracy (w wysokości do 70% zasiłku dla bezrobotnych) oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników należnych od pracodawcy. W obu przypadkach świadczenie może być wypłacane maksymalnie przez sześć miesięcy.
- Szkolenia i studia podyplomowe pracowników. Wartość refundacji może wynieść do 80% kosztów, lecz nie może przekroczyć 300% przeciętnego wynagrodzenia. Dodatkowo pracownicy, którzy zdecydują się na podwyższanie kwalifikacji będą otrzymywać stypendium. Skorzystanie z tej formy wsparcia wymaga posiadania w przedsiębiorstwie funduszu szkoleniowego i zatrudnianie pracownika cały czas w czasie pobierania stypendium oraz w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu nauki.

Dodatkowo, jeśli przedsiębiorca przed 30 czerwca 2008 roku zaciągnął pożyczkę z tytułu przejściowych trudności finansowych na podstawie Ustawy z 29 grudnia 1993 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, może na warunkach



określonych w ustawie ustalić nowe warunki spłaty należności. Nie dotyczy to jednak firm będących w trakcie likwidacji. [<http://een.org.pl/index.php/kryzys-gospodarczy/articles/pakiet-antykryzysowy-dla-przedsiębiorców.html>]

Wprowadzając Ustawę rząd planował przeznaczenie na jej realizację kwoty 1,5 mld zł i okres obowiązywania do roku 2011. [http://www.pracujsprawnie.pl/Wydarzenia/archiwum_3_miesi%20C4%85ce/126/Ustawa_o_lagodzeniu_skutkow_kryzysu_ekonomicznego_dla_pracownikow_i_przedsiębiorców_] Wedle wyliczeń resortu pracy z rozwiązań zapisanych w pakiecie skorzystać miało 60 tys. przedsiębiorstw i 250 tys. pracowników. [http://wyborcza.pl/1,75248,7043080,Krotka_kolejka_po_pomoc_z_pakietu_antykryzysowego_.html#ixzz2rstn96HH]

Analizując zapisy prezentowanej powyżej ustawy już na samym początku można było stwierdzić, że spełnienie warunków uzyskania statusu „przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych” będzie trudne. Wymaga to bowiem spełnienia jednocześnie następujących przesłanek:

- osiągnięcia spadku sprzedaży nie mniejszego niż o 25% (po modyfikacji w roku 2010 – o 15%), liczonego w ujęciu ilościowym lub wartościowym w okresie 3 kolejnych miesięcy po dniu 1 lipca 2008 roku w porównaniu do tych samych 3 miesięcy pomiędzy 1 lipca 2007 roku a 30 czerwca 2008 roku;
- opracowania przez przedsiębiorcę rocznego programu naprawczego, który uprawdopodobnia poprawę sytuacji finansowej;
- braku zaległości w zobowiązaniach podatkowych, składkach na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy. Wyjątkiem od tej zasady była sytuacja, gdzie zawarto porozumienie w sprawie spłaty zadłużenia w ratach lub uzyskano odroczenie terminu płatności lub gdy zaległości w zobowiązaniach podatkowych powstały po 1 lipca 2008 roku, a program naprawczy przewiduje pełną spłatę takich zaległości;
- braku podstaw do ogłoszenia upadłości zgodnie z art. 11–13 ustawy z 28 lutego 2003 roku. Prawo upadłościowe i naprawcze.
- nie spełnianie przesłanek bycia w „trudnej sytuacji ekonomicznej” w rozumieniu Komunikatu Komisji (Rozporządzenie Komisji WE nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008



roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 traktatu);

- nie otrzymania pomocy publicznej na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego ze środków Funduszu Pracy na podstawie umowy o refundację po dniu 1.2.2009 r. lub w ciągu ostatnich 12 miesięcy. [J. Stelina, M. Zieleniecki, 2009, s. 2]

Jak widać z zaprezentowanych powyżej wymaganych przesłanek, przedsiębiorca musiał odnotować znaczny spadek sprzedaży by mógł się ubiegać o pomoc. Ponadto, musiał opracować plan naprawczy z analizą SWOT na każdym etapie planowania. Plan ten miał zawierać konkretne i uwiarygodnione propozycje działań pozwalających na zwiększenie sprzedaży lub poprawę wskaźników płynności finansowej. Wymagał więc pełnych danych o sytuacji firmy na rynku. Profesjonalne przygotowanie planu naprawczego (wynajęcie firmy konsultingowej, czy przeprowadzenie badań rynkowych) jest procesem pracochłonnym i kosztownym, na który stać niewielu przedsiębiorców.

Negatywnie na realizację ustawy wpływa też udzielanie świadczeń na zasadzie pomocy publicznej. Jest to kwestia, która wielu przedsiębiorcom sprawia kłopot, gdyż unijne prawo niezbyt precyzyjnie określa dopuszczalną wysokość pomocy publicznej.

Zmiany wprowadzone przez ustawę były problematyczne z punktu widzenia prawa (np. ustawodawca nie wyjaśnił, co rozumie przez zwrot „pozostawanie w gotowości do pracy” lub „przyczyna ekonomiczna niedotycząca pracownika”).

Od samego początku funkcjonowania ustawy związki pracodawców zwracały uwagę, że będą trudności z uzyskaniem środków na podstawie tak sprecyzowanych warunków. Jednak rząd nie dokonał znaczącej korekty (zmniejszył tylko próg spadku sprzedaży uprawniający do pomocy) w wymogach, ani nie doprecyzował prawa. Pozwala to domniemać, że przede wszystkim chodziło o upowszechnienie zmian w kodeksie pracy (które –co należy dodać– pogarszały sytuację pracownika) niż wpieranie finansowe miejsc pracy. Prawdziwość zaprezentowanych powyżej wniosków potwierdzają dane dotyczące wypłaconych świadczeń na podstawie Ustawy. W 2010 roku wartość ta wyniosła 5792 tys. zł. Najwięcej uzyskali przedsiębiorcy z województwa mazowieckiego (1748 tys. zł, tj. 30,2% wszystkich wypłaconych świadczeń) oraz wielkopolskiego (1128 tys. zł, tj. 19,5% ogółu



wypłaconych na podstawie Ustawy środków), natomiast najmniej województwa podkarpackie (47 tys. zł, 0,8%), opolskie (39 tys. zł, 0,7%) i lubuskie (36 tys. zł, 0,6%). W roku następnym wartość wypłaconych świadczeń była jeszcze niższa bo osiągnęła kwotę 1150 tys. zł. Cały czas najwięcej wykorzystali przedsiębiorcy z województwa mazowieckiego (333 tys. zł, 28,9% ogółu środków). Dalsze miejsca zajęły województwa: łódzkie (177 tys. zł, 15,4%) i pomorskie (155 tys. zł, 13,5%). Żadnego wsparcia nie uzyskały województwa: lubelskie, świętokrzyskie, opolskie, lubelskie, zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie.

Podsumowując można stwierdzić, że Ustawa nie osiągnęła zamierzonych efektów i praktycznie nie miała pozytywnego wpływu na rynek pracy. W porównaniu do deklaracji rządu jej realizacja okazała się klęską. Jednak, co należy ponownie podkreślić, nie wiemy jakie były rzeczywiste przesłanki wprowadzenia Ustawy. Rząd może celowo zaostrzył kryteria przyznawania świadczeń by ograniczyć wypływ pieniędzy z budżetu do minimum, natomiast głównym celem było zmienienie zapisów w kodeksie pracy, które w innym przypadku nie zostało by zrealizowane. Pod „przykrywką” szerokiego programu utrzymania miejsc pracy wprowadzono (za częściową aprobatą związków zawodowych) elastyczne formy zatrudnienia. Mogą o tym świadczyć wcześniejsze wypowiedzi rządu, który w zmianach umów o prace „widział” rozwiązanie bezrobocia w Polsce, jednak duży opór społeczny nie pozwalał na ich wprowadzenie.

Kolejna ustawa mająca wspierać zatrudnienie (Ustawa z dnia 11 października 2013 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy –Dz.U. poz. 1291) weszła w życie 21 listopada 2013 rok. Na jej podstawie zostały też wprowadzone rozporządzenia wykonawcze Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

- z dnia 14 listopada 2013 roku w sprawie przyznawania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy (Dz.U. 2013 poz. 1349) i
- z dnia 14 listopada 2013 roku w sprawie dofinansowania z Funduszu Pracy kosztów szkolenia pracowników objętych szczególnymi rozwiązaniami na rzecz ochrony miejsc pracy (Dz.U. 2013 poz. 1348).

Celem ustawy jest umożliwienie przedsiębiorcom skorzystanie ze wsparcia polegającego na finansowaniu z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń pracowników zagrożonych zwolnieniami w sytuacji, gdy przejściowo pogorszyły



się warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz dofinansowanie z Funduszu Pracy kosztów szkolenia tego typu pracowników.

Ustawa zawiera niektóre instrumenty sprawdzone wcześniej w ustawie z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035, z późn. zm.).

Pomoc kierowana do przedsiębiorców na świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy dla pracowników zagrożonych zwolnieniami, oraz na dofinansowanie kosztów szkolenia tych pracowników ma na celu poprawę sytuacji ekonomicznej firmy poprzez:

- obniżenie kosztów pracy,
- utrzymanie poziomu zatrudnienia,
- utrzymanie konkurencyjności prowadzonej działalności.

Przewidziana w ustawie pomoc finansowa ma charakter bezzwrotny i jest udzielana na zasadach pomocy de minimis przyznanej zgodnie z warunkami dopuszczalności pomocy de minimis, z której będą mogli skorzystać wyłącznie przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Przedsiębiorcy w celu uzyskania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy muszą wprowadzić w porozumieniu z pracownikami:

- przestój ekonomiczny,
- obniżony wymiar czasu pracy – na warunkach określonych w ustawie.

Ustawa przewiduje następujące tytuły wypłat dla przedsiębiorcy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych:

- świadczenie na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowniczych za czas przestoju ekonomicznego,
- świadczenie na częściowe zrekompensowanie wynagrodzenia z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy.
- środki na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników należnych od pracodawcy od wypłaconych świadczeń.



Ze środków Funduszu Pracy dofinansowywane są koszty szkoleń pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiaru czasu pracy, w szczególności koszty:

- należności przysługujących instytucji szkoleniowej z tytułu szkolenia;
- przejazdów związanych z udziałem w szkoleniach;
- badań lekarskich lub psychologicznych niezbędnych do rozpoczęcia szkolenia;
- obowiązkowego ubezpieczenia przez instytucję szkoleniową pracownika od następstw nieszczęśliwych wypadków powstałych w związku ze szkoleniem oraz w drodze do miejsca szkolenia i z powrotem.

Warto wspomnieć, że kwotę rezerwy stanowi zgodnie z § 8 ust. 1, pkt. 1 w/w rozporządzenia zaledwie 10% kwoty środków określonej w planie Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej pomniejszonej o kwotę ustaloną na realizację tych zadań przez ministra i Ochotnicze Hufce Pracy oraz o planowaną kwotę przychodów ze środków Unii Europejskiej z tytułu realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Mając na uwadze sytuację na rynku pracy w 2012 roku Minister Pracy i Polityki Społecznej działając na podstawie art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych dokonał w ubiegłym roku zmiany planu finansowego Funduszu Pracy polegającej na zwiększeniu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o kwotę 500 mln zł.



Tabela 11. Wydatki z Funduszu Pracy w roku 2012

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie planu finansowego FP 2012 rok	Plan finansowy FP na 2013 rok
	Wydatki ogółem	9 641 307,8	10 803 963,0
1.	Zasiłki i świadczenia ogółem, w tym:	5 316 747,3	5 589 985,0
1a	zasiłki dla bezrobotnych	3 395 481,6	3 732 485,0
1b	zasiłki i świadczenia przedemerytalne	1 788 334,2	1 750 000,0
2	Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, z tego:	3 889 667,3	4 655 080,0
2a	powiatowe urzędy pracy (w tym rezerwa Funduszu Prac), z tego:	2 594 030,8	3 265 093,0
	szkolenia	189 597,5	367 222,0
	staże	858 018,4	1 159 417,0
	podejmowanie działalności gospodarczej	686 037,8	600 000,0
	prace interwencyjne	138 914,5	245 000,0
	roboty publiczne	167 551,0	238 000,0
	doposażenie stanowiska pracy	389 771,1	412 254,0
	prace społecznie użyteczne	34 509,7	40 000,0
	inne	129 630,8	203 200,0
2b	pozostałe, z tego:	1 295 636,5	1 389 987,0
	refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników – ohp	238 240,7	230 000,0
	koszty kształcenia młodocianych – uw	302 778,8	324 658,0
	staże podyplomowe lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych – mz	754 617,0	835 329,0
3	Wynagrodzenia wup i pup ogółem	178 080,2	189 000,0
4	Pozostałe zadania (wydatki fakultatywne i inwestycyjne)	256 813,0	369 898,0

Źródło: w oparciu o dane uzyskane z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.



W 2012 roku liczba osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji w ramach programów przeciwdziałania bezrobociu wyniosła 428 298 osób. Najbardziej popularnymi formami aktywizacji były staże i szkolenia. W stażach uczestniczyło 176 698 osób (tj. 41,3% ogółu osób objętych podstawowymi formami aktywizacji). Ze szkoleń skorzystało 80 684 osoby (18,8%). W porównaniu z rokiem 2011, w roku 2012 wzrosła o 41,8% liczba osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji.

Tabela 12. Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji w latach 2011-2012

Lp.	Forma aktywizacji	2012		2011	
		Liczba osób	Efektywność zatrudnieniowa	Liczba osób	Efektywność zatrudnieniowa
1.	Szkolenia	80 684	42,5%	53 805	43,1%
2.	Prace interwencyjne	31 779	74,4%	28 490	71,4%
3.	Roboty publiczne	30 384	57,3%	22 771	53,2%
4.	Prace społecznie użyteczne	46 885	33,0%	49 655	36,1%
5.	Staże	176 698	60,9%	110 516	52,6%
6.	Środki na utworzenie stanowisk pracy, z tego:	61 868	100,0%	36 765	100,0%
	dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	39 410	100,0%	26 108	100,0%
	refundacja wyposażenia i dopuszczenia stanowisk pracy	22 458	100,0%	10 657	100,0%
Ogółem		428 298	60,9%	302 002	55,7%

Źródło: Informacja na temat rynku pracy, działań rządu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i jego skutkom oraz planowanych i wdrażanych zmianach funkcjonowania urzędów pracy, opracowanie dostępne na stronach www.senat.gov.pl.



W 2012 roku w porównaniu do roku 2011 efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji wzrosła o 5,2% do 60,9%.

Największą efektywnością zatrudnieniową (100,0%) charakteryzuje się aktywizacja w formie przyznania środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej oraz na refundacje pracodawcom kosztów wyposażenia stanowiska. Kolejną formą o dużej efektywności zatrudnieniowej są prace interwencyjne (74,4%). Najniższą efektywność odnotowano dla prac społecznie użytecznych (33,0%) i szkoleń (42,5%).

4.6. Wnioski

Narastające bezrobocie w Polsce oraz problemy społeczne wywołane tym zjawiskiem, (m.in. zwiększanie obszaru ubóstwa) powinny być przedmiotem ciągłej troski i pracy rządu. Najważniejszym zadaniem powinno być dążenie do pełnego zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym. Podejście takie jest najkorzystniejsze zarówno z punktu widzenia rozwoju kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, jak i rozwoju gospodarczego kraju.

W latach 2010-2013 rząd deklarował i prezentował wiele dokumentów, które miały pokazać, że partia będąca u władzy zlikwiduje bezrobocie i zapewni Polsce sukces gospodarczy. Zwyczajowo, wiele z tych dokumentów, nazywano strategią. Na wstępie zawierały one diagnozę sytuacji na rynku pracy (przeważnie prawidłową, ale płytką), oraz prezentowały ramowe zamierzenia, które mają pozwolić zneutralizować zagrożenia. Jednak analiza programów dotyczących rynku pracy proponowanych przez rząd pokazuje, że wiele decyzji gospodarczych miało charakter autonomiczny, a więc przy ich podejmowaniu nie badano skutków dla rynku pracy, albo szacowano je nieodpowiednio. Polityka wobec tego rynku była mało widoczna i niesynchronizowana, a podejmowane działania miały charakter doraźny. Nie starano się zbudować systemu, który wykorzystując instrumenty pozwalające na stworzenie dodatkowej pętli sprzężenia zwrotnego (powszechnie tzw. „koła zamachowe”) doprowadził do wykorzystania posiadanych zasobów w sposób optymalny. Zwiększyło by to zdecydowanie relacje między nakładem, a efektem (m.in. poprzez wybieranie tylko tych



instrumentów, które dają efekt większy niż nakład), co jest szczególnie ważne z uwagi na ograniczoność środków, jakimi dysponuje państwo.

Działający system powinien mieć charakter długookresowy oraz pozwolić na wybór najlepszego instrumentu i kanału transmisji pomocy. Podstawą takiego systemu powinno być określenie zbioru czynników sukcesu, które pozwolą wykorzystać szanse i pokonać zagrożenia. Wybierane instrumenty wspierania nie powinny "uzależniać" i mieć charakter przejściowy.

Tworząc system oddziaływania na rynek pracy należy zwrócić uwagę, by proces zarządzania miał charakter wielopoziomowy, pozwalający na zapewnienie spójności działań podejmowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym oraz centralnym. Obecnie możliwe jest przenoszenie uprawnień decyzyjnych i obowiązków ze szczebla centralnego na niższe poziomy, jednak ważne jest, by współpraca i związany z nią przepływ informacji przebiegał dwutorowo.

Osiągnięcie optymalizacji działania systemu wymaga rozbudowy procedur i praktyki konsultacji społecznych oraz takich mechanizmów, jak: „wysłuchanie publiczne”. W Polsce rząd przeprowadza liczne konsultacje, jednak są one pozorne. Partnerów społecznych do współpracy zaprasza się na późnych etapach przygotowania prawa, nawet gdy ono ich dotyczy. Zostawia się im przy tym mało czasu na wypracowanie stanowiska (OECD 2013, s. 179). Prezentując propozycje rząd świadomie próbuje oszukać partnerów zamiast z nimi współpracować i to już od samego początku prac nad programami. Przygotowując współpracę z jednostkami szeroko rozumianego otoczenia administracji należy zwrócić uwagę na asymetrię wiedzy pomiędzy administracją centralną, a partnerami społecznymi.

W opisie problemów rynku pracy konieczna jest identyfikacja czynników podstawowych, strukturalnych, determinujących kształtowanie zatrudnienia, aktywności oraz bezrobocia w długim okresie i oddzielenie ich od czynników koniunkturalnych, oddziałujących na sytuację na rynku pracy w krótkim i średnim horyzoncie czasowym. Jedynie zmiana strukturalnych determinantów sytuacji na rynku pracy może przynieść znaczne i trwałe efekty w zatrudnieniu i poziomie życia ludności. Zadaniem polityk związanych z łagodzeniem cyklicznych zmian w bezrobociu i zatrudnieniu jest przede



wszystkim zmniejszanie społecznej straty wywołanej tymi wahaniami, a jedynie pośrednio oddziaływanie na długookresową sytuację na rynku pracy.

Sukces programów rządowych uzależniony jest w znacznym stopniu od instytucji wdrażających. Obecna struktura instytucjonalna jest złożona i nie pozwala na jasne przypisywanie zadań oraz odpowiedzialności. Zdarza się, że instytucja odpowiadająca za politykę, ma ograniczone możliwości wpływania na działalność innej, która zajmuje się jej wdrażaniem. Przykładowo w przypadku osób niepełnosprawnych instytucje odpowiedzialne na szczeblu wojewódzkim są oddzielone od urzędów pracy. W konsekwencji ich priorytety nie skupiają się na integracji zawodowej osób niepełnosprawnych. Ponadto, publiczne służby pośrednictwa pracy, szczególnie na poziomie województwa, mają ograniczony dostęp do funduszy PFRON pozwalających na finansowanie aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza tych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dochodzi do tego brak koordynacji między władzami centralnymi i lokalnymi. Prowadzi to do ograniczenia rezultatów działań. Brak jest także wyznaczenia ilościowych celów wdrażanej polityki, co pozwoliłoby na śledzenie uzyskiwanych wyników. Wszystko to należy zmienić, jeżeli chcemy zwiększyć efektywność pomocy na rynku pracy.

Polityka przeciwdziałaniu bezrobociu i podnoszeniu jakości życia społeczeństwa powinna uwzględnić szczególnie edukację³⁸. Inwestowanie w edukację jest konieczne dla tworzenia potencjału wzrostu gospodarczego wobec zmian demograficznych i technologicznych kształtujących współczesny rynek pracy. Czynnikiem pracy jest jednym z podstawowych zasobów, a jego poziom zależy od jakości edukacji. Pozwala bowiem ona na stworzenie gospodarki opartej na wiedzy. Efektywne wykorzystywanie wiedzy przejawia się m.in. w lepszej współpracy między rządem, sektorem prywatnym oraz społeczeństwem, co prowadzi do wzrostu konkurencyjności narodu i w znaczący sposób sprzyja rozwojowi gospodarczemu i społecznemu (OECD, 2000, s.3).

³⁸ W większości krajów stanowi ona znaczącą pozycję wydatków publicznych – średnio w krajach OECD 12,9%, mniej niż 10% na przykład w Japonii, a powyżej 20% w Meksyku1 Education at a Glance 2011: OECD Indicators http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_39263238_48634114_1_11_1,00.html, s. 254.



Edukacja pozwoli na przygotowanie społeczeństwa na wyzwania, jakie niesie ze sobą "rewolucja informacyjna". Oznacza to, że Polska pragnąc uczestniczyć w globalizacji ze skutkiem pozytywnym musi rozpocząć budowę "gospodarki opartej na wiedzy". Zwracał na to uwagę już w roku 1991 Papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*. Podkreślając, że tak jak wcześniej źródłem bogactwa była ziemia, tak obecnie jest to innowacyjność. Trwały sukces gospodarczy poszczególnych krajów może być więc osiągnięty tylko w momencie stworzenia gospodarki opartej na wiedzy. Kraje, które w praktyce stworzą taką gospodarkę odniosą sukces i będą osiągać przewagę konkurencyjną nad innymi.

Kluczem do sukcesu jest doskonale wykwalifikowana siła robocza. Bez tego istotnego czynnika nie da się stworzyć bazy dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, nie wspominając nawet o tworzeniu systemów innowacji, czy to na poziomie regionalnym, czy krajowym. Jest to zatem jedno z podstawowych wyzwań jakie stoi przed Europą jako kontynentem i Polską jako jej stałym składnikiem. [Jankiewicz, 2005, s.432-433]

Podsumowując wnioski z tej części raportu można przytoczyć słowa M. Kabaja, który stwierdził, że „strategicznym celem polityki społeczno-gospodarczej powinno być pobudzenie procesów tworzenia miejsc pracy. Wielką rolę w tym procesie może odegrać pakt społeczny na rzecz tworzenia miejsc pracy lub na rzecz wzrostu zatrudnienia” [Kotlorz, Rączaszek, s. 17] Współpraca z partnerami społecznymi powinna być bowiem ważnym elementem tworzonego systemu i podnosić jego efektywność.



5. Instytucjonalne uwarunkowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu

W początkowym okresie rozwoju gospodarczego ekonomiści nie zajmowali się instytucjami. Traktowali je jako czynnik egzogeniczny, w którym przebiegają procesy gospodarowania. Inne podejście zaprezentował dopiero nurt myśli ekonomicznej zwany historyzmem. Zdaniem zwolenników kierunku historycznego, teorii ekonomicznej nie można – jak to czynili klasycy – opierać na koncepcji „człowieka ekonomicznego”, ponieważ decyzje jednostki są bardziej złożone. Wpływ na nie mają nie tylko bodźce materialne, ale także m.in. czynniki moralne oraz psychika gospodarza. Należy więc w systemie teoretycznym uwzględnić zwrotne oddziaływanie płaszczyzn gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych. Taki sposób myślenia o problemach gospodarczych znalazł swoje szczególne rozwinięcie w teorii, której twórcą był Thorstein Veblen³⁹, tj. w instytucjonalizmie. Zdaniem instytucjonalistów, ekonomia nie może ograniczać swego pola badawczego jedynie do zjawisk rynkowych, nie powinna zatem ignorować kwestii pozaekonomicznych, w jakich podejmowane są decyzje gospodarcze. Działalność gospodarza jest bowiem częścią systemu społecznego. [Jankiewicz, 2008, s.275-276]

Instytucjonalizm przyjmuje koncepcję ewolucyjną rozwoju społecznego. Konflikty i sprzeczności, kiedy się pojawiają powinny być rozwiązywane z udziałem państwa przy pomocy kompromisów większych grup społecznych. Kierunek ten uznaje bowiem za podstawową zasadę wolność jednostki, ograniczoną jednak znaczną rolą państwa. Przedsiębiorczość jest bardzo operatywna, choć nastawiona jednocześnie na ciasne interesy jednostek, często niezgodne z dobrem ogółu. Ma ona szanse rozwoju, ale tylko w warunkach istnienia małych zakładów pracy. Ingerencja państwa, zdaniem instytucjonalistów, jest konieczna dla normalnego funkcjonowania gospodarki.

³⁹ Główne założenia koncepcji instytucjonalizmu zawarł ten ekonomista w książce pt. Teoria klasy próżniaczej (1899) i Teoria przedsiębiorstwa (1904). [Zob. np. R. Heilbroner, 1993, s. 202 i 207 oraz J. Brémond, M. Salort, 1997, s. 57].



Instytucjonalizm opiera się na następujących podstawowych założeniach:

instytucje tworzą podstawę ładu społecznego, politycznego i ekonomicznego, społeczeństwo określa reguły prowadzenia działalności gospodarczej i zapewnia ich przestrzeganie,

- instytucje mają istotny wpływ na zachowanie jednostek i podmiotów gospodarczych, ponieważ kształtują warunki i wpływają na sposób oraz mechanizm współdziałania ludzi i konkutowania,
- zachowanie człowieka regulują też normy społeczne nie będące prawem,
- instytucje dostosowują się do rozwoju sił wytwórczych, zmian demograficznych, jak i ulegają radykalnym zmianom pod wpływem idei.

Oznacza to, że kierunek ten przywiązuje duże znaczenie do otoczenia instytucjonalnego, które tworzą przede wszystkim:

- zasady, normy prawne, reguły działalności społecznej i ekonomicznej,
- instytucje publiczne regulujące działania podmiotów gospodarczych,
- społeczne ramy kontroli, wyzwania oraz ukierunkowania działań indywidualnych⁴⁰.

Pozwalają one stworzyć nowe szanse, wprowadzają też ograniczenia redukujące ryzyko i zwiększające bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Wpływają tym samym na rozwój gospodarczy, co ma miejsce przede wszystkim poprzez ich oddziaływanie na zwiększenie lub zmniejszenie konkurencyjności danego kraju. Jedną z takich dróg wpływu instytucji na konkurencyjność jest koszt transakcyjny. Związany on jest z zapewnieniem funkcjonowania instytucji rynkowych, gwarantujących transakcjom odpowiedni poziom bezpieczeństwa oraz funkcjonowaniem samego rynku i dostępną informacją [S. Pejovich, 1995, s. 84]. Im niższy koszt transakcyjny, a więc lepszej jakości instytucje, tym większa konkurencyjność kraju i funkcjonujących tam przedsiębiorstw. Otoczenie instytucjonalne

⁴⁰ Pojęcie „instytucje”, jak wynika z przedstawionego powyżej zestawienia, jest bardzo szerokie. Generalnie można napisać, że system instytucjonalny oznacza całościowy wzajemnych relacji społecznych, politycznych i gospodarczych określony prawem. Syntetycznie można więc stwierdzić, że instytucje są to utrwalone struktury i organizacje społeczne zapewniające ciągłość życia społeczno-gospodarczego [T. Hamalainen, 1999, s. 132]. Podobnie też rozumiane jest pojęcie instytucji przez Bank Światowy, który stwierdza, że instytucje to normy, reguły działania, mechanizmy egzekwowania kontraktów i organizacje służące transakcjom rynkowym [Building Institutions for Markets, 2002, s. 4.]. Generalnie można stwierdzić, że pod pojęciem „instytucji” rozumie się trwałe prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania oraz ograniczenia dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji [S. Pejovich, 1995, G. Kołodko, 2004, s. 617-619, M. Iwanek, J. Wilkin, 1997, s. 19].



wpływa również na warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa m.in. poprzez wspieranie ich w dostępie do informacji, ułatwianie ekspansji na inne rynki (tak w układzie krajowym, jak i międzynarodowym) i polepszenie wykorzystania przez te podmioty potencjału. Ponadto, decyduje o społecznym wyniku przedsiębiorczości poprzez kreowanie lub likwidowanie potencjalnych korzyści osiągniętych na danym rynku.

W Polsce również brak odpowiednio ukształtowanego otoczenia instytucjonalnego w okresie transformacji był, jak podkreśla wielu ekonomistów, przyczyną niskiego tempa wzrostu gospodarczego [A. Wojtyła, 2002, G. Kołodko, 2004, S. Kiełczewski, 2003, U. Płowiec, 2004].

W wielu przypadkach jakość sfery instytucjonalnej, szczególnie instytucji ekonomicznych, determinuje długookresowy rozwój gospodarczy danego kraju w stopniu większym niż polityka gospodarcza lub czynniki produkcji [zob. np. A. Topan, 2001, s. 94 oraz A. Scott, 1993, s. 258-270].

Historia gospodarcza pokazała, że na sukces lub niepowodzenie poszczególnych krajów wpływała w zasadniczy sposób jakość występujących w nich rozwiązań instytucjonalnych [M. Iwanek, J. Wilkin, 1997, s. 10-11]. Pozwalają one bowiem m.in. zwiększyć efektywność działań ekonomicznych, co zaobserwować można m.in. na rynku pracy. W USA (gdzie mamy do czynienia z wysokim poziomem jakościowym instytucji) do wzrostu zatrudnienia wystarcza wzrost gospodarczy na poziomie 0,5%, kraje Europy Zachodniej potrzebują wzrostu na poziomie 2,7% by osiągnąć podobny efekt, natomiast w Polsce (gdzie mamy najniższą jakość instytucji) konieczne jest osiągnięcie tego wskaźnika w wysokości 5% [Zob. J. Winiecki, W. Skrok, Z. Wiśniewski, 2002]. Dlatego pragnąc zwiększyć konkurencyjność wiele krajów dąży do polepszenia systemu instytucjonalnego. Dotyczy to także Unii Europejskiej, która stara się np. uprościć przepisy prawne oraz ograniczyć zakres regulacji w krajach członkowskich i poprawić jakość instytucji [T. Dołęgowski, 2005, s. 27].

Rolą instytucji rynku pracy jest ograniczanie zjawisk towarzyszących asymetrii informacji, ograniczanie kosztów transakcyjnych oraz wpływanie na elastyczność rynku pracy, wyrażającą się w umiejętnym dostosowywaniu do szoków podażyowych czy



popytowych. Ta umiejętność dostosowywania zwiększa z kolei sprawność funkcjonowania rynku pracy.

Mając na uwadze znaczenie instytucji dla osiąganych efektów ekonomicznych analizując rynek pracy zaprezentowano najważniejsze organizacje powołane w celu jego regulacji⁴¹, a więc do prowadzenia działań mających przyczynić się do poprawy sytuacji nierównowagi na tym rynku. Źle działające instytucje mogą bowiem nie tylko nieefektywnie rozporządzać posiadanymi środkami, ale powodować wzrost bezrobocia o komponent bezrobocia instytucjonalnego.

5.1. Ochotnicze Hufce Pracy

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) działają w obrębie sfery edukacji, kształcenia i wychowania młodzieży pochodzącej ze środowisk ubogich, często dotkniętych patologiami, narażonej na wykluczenie społeczne, a także młodzieży wiejskiej i bezrobotnej (poniżej 25 roku życia). Nie mają one własnej osobowości prawnej, gospodarują wyodrębnioną częścią Skarbu Państwa. Finansowane są ze środków budżetu państwa, Funduszu Pracy, a obecnie również ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zadania tej instytucji realizowane są poprzez Komendę Główną OHP oraz podległe jej 16 Wojewódzkich Komend OHP wraz z 49 Centrami Edukacji i Pracy Młodzieży oraz 9 Centrami Kształcenia i Wychowania. Ze względu na charakter realizowanych zadań podstawowe jednostki OHP dzielą się na dwie grupy:

- jednostki o charakterze opiekuńczo-wychowawczym, których jest 220 w tym: 9 Centrów Kształcenia i Wychowania, 29 Ośrodków Szkolenia i Wychowania, 103 Hufce Pracy oraz 78 Środowiskowych Hufców Pracy. W jednostkach tych jest zorganizowanych obecnie ponad 33,5 tys. młodzieży,
- jednostki realizujące zadania na rzecz rynku pracy, tworzące sieć blisko 620 podmiotów, a wśród nich: Centra Edukacji i Pracy Młodzieży, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Młodzieżowe Biura Pracy i ich filie, Młodzieżowe Centra

⁴¹ Zgodnie z Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Dz.U. nr 99, poz. 1001, z późn. zm].



Kariery, Punkty Pośrednictwa Pracy, Ośrodki Szkolenia Zawodowego EFS, Kluby Pracy.

Do głównych zadań tej instytucji należy:

- wspomaganie systemu oświaty poprzez aktywizację społeczną, zawodową i ekonomiczną młodzieży,
- podejmowanie działań zmierzających do podwyższania kwalifikacji zawodowych lub przekwalifikowania,
- wspieranie inicjatyw służących przeciwdziałaniu bezrobociu i wychowaniu w procesie pracy, w tym organizowanie zatrudnienia oraz organizowanie międzynarodowej współpracy młodzieży.

Podstawowym celem działalności OHP jest stwarzanie młodzieży warunków do prawidłowego rozwoju społecznego i zawodowego – w tym szczególne działania skierowane są do młodzieży defaworyzowanej, dla której wsparcie polega na budowaniu systemu pomocy dla grup najsłabszych, organizowaniu i wspieraniu form wychodzenia z ubóstwa, bezrobocia i patologii społecznych.

Adresatem oddziaływań OHP są trzy grupy młodzieży:

- młodzież zaniedbana, o zmniejszonych szansach życiowych, pochodząca ze środowisk niedostosowanych społecznie, w dużej części patologicznych, czasem kryminogennych, mająca trudności w szkole;
- absolwenci szkół ponadgimnazjalnych (bądź uczniowie ostatnich klas tych szkół), absolwenci wyższych uczelni – młodzież wykształcona i z pewnymi już kwalifikacjami zawodowymi – zagrożona jednak bezrobociem. Dla tej młodzieży w OHP przewidziane są działania z obszaru rynku pracy,
- uczniowie szkół ponadgimnazjalnych i studenci, którzy w czasie wolnym od nauki chcą pracować za pośrednictwem OHP, zdobyć doświadczenie zawodowe i przy okazji poprawić własną sytuację materialną. [<http://www.ohp.pl/>]

Od dnia 1 stycznia 2011 roku w strukturach OHP działają Ośrodki Szkolenia Zawodowego. Oferowane przez nie kursy i szkolenia skierowane są do pracowników, pracodawców, osób bezrobotnych kierowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy oraz innych osób zainteresowanych nabyciem kompetencji w zawodach określonych w klasyfikacji



zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy (np. operator maszyn, koparek, ładowarek, sypcharek, innych maszyn budowlanych i drogowych; operator i konserwator urządzeń dźwigowych, spawacz).

W ramach rynku pracy OHP świadczą bezpłatne usługi w następujących formach: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, organizacja szkoleń, programy rynku pracy. Zadania te są realizowane poprzez skoordynowany system doradztwa, poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego, obejmujący sieć placówek

W roku 2012 w Młodzieżowych Biurach Pracy zaewidencjonowano ponad 178 tys. młodych ludzi poszukujących pracy, pozyskano 175 tysięcy miejsc pracy, skierowano do pracy ponad 180 tys. osób, z czego podjęło pracę 117 tys. osób. Istotną rolę w realizacji zadania pośrednictwa pracy pełnią giełdy i targi pracy, organizowane każdego roku przez wszystkie CEiPM na terenie kraju i podległe im jednostki.

W 2012 roku OHP zorganizowały w całym kraju 204 targi pracy i 1268 giełd pracy, podczas których młodzież miała możliwość bezpośredniego kontaktu z pracodawcami i dostępu do ofert pracy oraz zapoznania się z możliwościami uzyskania wsparcia ze strony OHP w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej. Na targach i giełdach pracy oferowano ponad 90 tys. miejsc zatrudnienia.

Zakres działalności Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej (MCIZ) i Młodzieżowych Centrów Kariery (MCK) obejmuje informację zawodową i poradnictwo zawodowe, a także zagadnienia przedsiębiorczości. Formami pracy realizowanymi przez MCIZ są: grupowe spotkania i warsztaty informacji zawodowych oraz indywidualne informacje i porady zawodowe. Ogółem działaniami MCIZ objęto w 2012 roku ponad 212 tys. młodych ludzi.

Istotnym aspektem w działalności Młodzieżowych Centrów Kariery jest moduł przedsiębiorczości, w ramach którego wspiera się organizacyjnie i doradczo koncepcje samozatrudnienia. Od 2005 do 2008 roku powstało ich 33. Powstające od 2009 roku były tworzone w efekcie realizacji ogólnopolskiego projektu systemowego tp. „OHP jako realizator usług rynku pracy”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, jak również w ścisłej współpracy z samorządami



lokalnymi. W ramach tego samego projektu są tworzone także Punkty Pośrednictwa Pracy i Ośrodki Szkolenia Zawodowego EFS. W grudniu 2012 roku działało 124 MCK, 120 PPP i 33 OSZ. W 2012 roku objęto działaniami ponad dwieście tysięcy osób. Do Punktów Pośrednictwa Pracy zgłosiło się w omawianym okresie ponad sto tysięcy poszukujących pracy.

Projekt „OHP jako realizator usług rynku pracy” potrwa do końca czerwca 2014 roku, a jego rezultatem będzie powstanie nowych jednostek rynku pracy OHP: Młodzieżowych Centrów Kariery, Punktów Pośrednictwa Pracy i Ośrodków Szkolenia Zawodowego EFS oraz powołanie Elektronicznego Centrum Aktywizacji Młodzieży (ECAM). System ECAM pozwoli na udostępnienie wszystkim zainteresowanym informacji na temat wsparcia młodzieży realizowanego przez OHP, w tym szczególnie dotyczącej oferty i działalności jednostek organizacyjnych OHP z zakresu rynku pracy oraz kształcenia i działalności opiekuńczo-wychowawczej. Ogólna wartość projektu to ponad 99,5 mln zł.

Od 1 stycznia 2013 roku Ochotnicze Hufce Pracy przejęły – zgodnie z Decyzją nr 2 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 września 2012 roku – od beneficjenta systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich utrzymanie rezultatów projektu „Zielona Linia. Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia”. Obejmuje on: ogólnopolską telefoniczną infolinię informacyjną, a także portal internetowy, gdzie można uzyskać informacje m.in. o ofertach pracy, szkoleniach oraz innych usługach rynku pracy. Ponadto pracodawcy mogą uzyskać informacje o formach wsparcia oferowanych przez urzędy pracy firmom, które zatrudniają osoby bezrobotne, jak również otrzymać pomoc w poszukiwaniu pracowników. Na finansowanie tych zadań została przeznaczona z Funduszu Pracy kwota ponad czterech milionów złotych.

Do zadań OHP należy też refundacja z Funduszu Pracy wynagrodzeń młodocianych pracowników. OHP to (od 1 września 2004 roku) jedyna instytucja rynku pracy, która przyjmuje wnioski o zawarcie umów dotyczących refundacji. W 2012 roku refundacją objęto blisko 40 tys. pracodawców, którzy otrzymali środki za 140 085 młodocianych pracowników.

Korzystając z możliwości ubiegania się o dotacje ze środków unijnych OHP w ciągu ostatnich kilku lat zrealizowały 15 ogólnopolskich projektów współfinansowanych przez EFS



o łącznej wartości ponad kilkudziesięciu milionów złotych. Do czerwca 2014 roku będą realizować projekt pn. „OHP jako realizator usług rynku pracy”.

Ochotnicze Hufce Pracy prowadzą także działalność w zakresie międzynarodowej wymiany młodzieży. Jest ona organizowana z udziałem funduszy europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem Programu „Młodzież w działaniu” (w 2012 roku zrealizowano 50 projektów) oraz Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (43 projekty zrealizowane w roku 2012) dla 1012 osób. W 2012 roku OHP zrealizowały również 21 projektów w ramach pozostałych, europejskich programów międzynarodowej wymiany młodzieży, m.in. z programu Leonardo da Vinci, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Litewsko-Polskiego Funduszu Współpracy Młodzieży lub finansowanych ze środków własnych. W inicjatywach tych uczestniczyły 873 osoby z kraju i zagranicy.

Analizując działalność OHP należy stwierdzić, struktura organizacyjna tej organizacji jest bardzo rozbudowana i rozproszona, co może powodować, że wiele jednostek organizacyjnych obsługuje znikomą część młodzieży. Informacje na temat jej usług, wsparcia, jakiego może udzielać, nie zawsze docierają do potencjalnych klientów.

OHP najczęściej zapewnia młodzieży edukację, w ramach których odbywają tzw. praktyczną naukę zawodu i naukę w szkole (odsetek absolwentów podejmujących pracę po ich zakończeniu wynosi ponad 55%). Rządziej wspiera ona pośrednictwo pracy, czy doradztwo zawodowe. Jest to natomiast ważne, przy ustalaniu ścieżki zawodowej, w tym przy wyborze kierunku kształcenia (Kukulak-Dolata, 2010, s. 175-177). Jeśli doradztwo jest prowadzone to najczęściej w formie spotkań grupowych, powinno natomiast mieć charakter indywidualny.

Ważnym dla jakości szkolenia i w konsekwencji sukcesu edukacyjnego młodych ludzi jest koordynacja praktycznej nauki zawodu u przedsiębiorców. Potrzeba współpracy dotyczy zarówno obszaru koordynacji obecności uczniów, jak i gotowości do dopasowywania (a w każdym razie negocjowania tego dopasowania) procesu dydaktycznego do realiów funkcjonowania przedsiębiorców. Wymaga to uczestniczenia w procesie trzech podmiotów posiadających odmienne style działania, odmienne interesy i zwyczaje: szkoły, przedsiębiorcy i ucznia (młodocianego pracownika). Obecny system interakcji tych podmiotów nie spełnia



swego zadania – każdy z uczestników koncentruje się na własnym sposobie widzenia i nie ma koordynacji.

Zdobycie konkretnego zawodu i stażu jest istotnym elementem przygotowania zawodowego młodzieży. Powinniśmy jednak pamiętać o nauce języka obcego. Pozwoli to na szerszy rozwój ludzi młodych oraz pomoże tym, którzy mają dalsze plany zawodowe związane z wyjazdami za granicę.

Problemem, który należy rozwiązać jest kwestia wykorzystywania młodocianych pracowników, jako taniej siły roboczej oraz niechęci części pracodawców do zatrudniania ludzi w młodym wieku z uwagi na ryzyko tworzenia sobie konkurencji. Tworzy to u pracodawcy poczucie „konfliktu interesów”. Im lepiej wyszkoli swojego ucznia, tym większą może on stanowić dla niego konkurencję. Problem ten jest tym większy, im mniejsza miejscowość, bardziej oddalona od wielkich miast, gdzie migracja świeżo wykształconego adepta zawodu jest mało prawdopodobna.

W szerszym zakresie należy wykorzystać potencjał takich jednostek organizacyjnych OHP, jak: kluby pracy, mobilne centra informacji zawodowej itd.

Należy rozwijać usługę pośrednictwa pracy, szczególnie, że inne instytucje rynku pracy nie są zorientowane na obsługę ludzi młodych. Często nawet urzędy pracy, jako instytucje publiczne, nie mogą młodemu człowiekowi udzielić odpowiedniego wsparcia w postaci propozycji zatrudnienia ze względu na bardzo niskie kwalifikacje. Duże luki kompetencyjne powodują natomiast, że publiczne służby zatrudnienia nie mogą im zaproponować odpowiednich szkoleń.

Wymienione problemy wskazują na potrzebę intensywnego rozwoju wielu usług rynku pracy w ramach OHP i potrzebę podejmowania współpracy z innymi instytucjami oferującymi wsparcie osobom bezrobotnym czy zagrożonym wykluczeniem społecznym.

5.2. Agencje zatrudnienia

Agencje zatrudnienia to niepubliczne organizacje, świadczące usługi z zakresu pośrednictwa pracy, pośrednictwa pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej. Mają one pomóc państwu w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia



skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Mogą one realizować zlecenia urzędów pracy i starać się o dotacje celowe, choć ich działalność finansowana jest głównie w oparciu o opłaty za usługę, wnoszone przez pracodawców i pracowników.

Niepubliczne agencje zatrudnienia wykazują dużą sprawność w warunkach zwiększanych oczekiwań pracodawców wobec kandydatów do pracy, zwłaszcza w przypadku świadczenia usług dla pracodawców zagranicznych [<http://www.kraz.praca.gov.pl/>]. Jednym z ważniejszych ogniw agencji zatrudnienia są agencje pracy tymczasowej, których istnieje w kraju ponad tysiąc i które zatrudniają ponad 400 tys. osób. Biorąc pod uwagę strukturę działalności agencji zrzeszonych w Polskim Forum HR, 91,45% obrotów generowane jest przez usługę pracy tymczasowej. Spowodowane jest to przede wszystkim specyfiką tej działalności. Obroty z zakresu pracy tymczasowej to przede wszystkim wynagrodzenia pracowników i wszelkie koszty wynikające ze stosunku pracy.

Rozwój agencji pracy czasowej w Polsce wpisuje się w trend europejski, ponieważ w większości krajów UE rośnie całkowita liczba pracowników tymczasowych i ich udział w ludności aktywnej zawodowo. Wzrost ten należy rozpatrywać w kontekście wysokiego bezrobocia i braku wykwalifikowanych pracowników w całej Europie. Czynniki te wymagają zwiększenia elastyczności i stwarzają zapotrzebowanie na alternatywne formy zatrudnienia. W niektórych częściach Europy pracownicy tymczasowi aktywnie uczestniczą w mobilności transgranicznej⁴².

Mimo rosnącego znaczenia pracy tymczasowej wiele krajów europejskich ma niewystarczające lub niejasne przepisy o zatrudnieniu i warunkach umowy krótkookresowej. Utrzymują się także duże różnice między krajami, np. maksymalny okres trwania zadań z tytułu pracy tymczasowej waha się od trzech lat w Holandii do jedynie piętnastu dni w Belgii, a w Wielkiej Brytanii w ogóle nie ma szczególnych przepisów dotyczących umów o pracę tymczasową.

⁴² Przykładowo stali mieszkańcy Luksemburga stanowią jedynie 20% pracowników czasowych, podczas gdy 80% to pracownicy mieszkający w krajach sąsiednich. Warto zauważyć, że pracownicy transgraniczni w Luksemburgu są de facto dwukrotnie częściej zatrudniani tymczasowo niż w sposób klasyczny. Jeszcze innym przykładem tego rosnącego umiędzynarodowienia rynku pracy jest przypadek oddelegowania do pracy, gdy na przykład pracownika belgijskiego zarejestrowanego w agencji pracy tymczasowej w Luksemburgu wysłała się do pracy w Niemczech. [<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=pl&acro=news&catId=20&parentId=0&function=focusOn&focusOnId=9189&limit=12&langChanged=true>]



Zatrudnienie tymczasowe w Polsce to zgodnie z prawem relacja między agencją, pracownikiem a pracodawcą użytkownikiem. W tym przypadku osoba wykonująca pracę jest de facto zatrudniona w agencji na mocy umowy tymczasowej i oddelegowana do wykonywania swoich obowiązków u klienta agencji na określony czas. Pracownik taki nie może być w firmie dyskryminowany i zgodnie z przepisami ma zagwarantowane takie same warunki oraz prawa w pracy. Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu pracowników tymczasowych w okresie kolejnych 3 lat pracownik może być zatrudniony przez jednego pracodawcę przez 18 miesięcy za pośrednictwem jednej agencji.

Statystycznie najczęściej z usług agencji zatrudnienia korzystają młodzi (ponad połowa osób szukających w ten sposób pracy) oraz coraz częściej osoby w wieku 50+. Według różnych szacunków tylko 20% pracowników tymczasowych posiada wykształcenie średnie, a 15% wyższe. [<http://www.vat.pl/>] Wynika to z ofert, które głównie dotyczą wykonywania prac nie wymagających wysokich kwalifikacji m.in. w merchandisingu, fabrykach czy magazynach. Jednak sytuacja ta ulega zmianie bowiem, coraz więcej przedsiębiorstw poszukuje osób do czasowej pracy na stanowiska wymagające doświadczenia i umiejętności.

Najczęstszym powodem korzystania z usług pracowników tymczasowych jest zapotrzebowanie na pracowników do realizacji nowych projektów, których czas trwania jest ograniczony lub też firma nie może pozwolić sobie na zwiększanie liczby pracowników, a potrzebuje wykonać dane zadania. Korzystanie z takiej formy zatrudnienia zapewnia więc większą elastyczność przedsiębiorstwu, co znacznie ułatwia działanie w zmieniającym się środowisku biznesowym. Pomoc ze strony zewnętrznej agencji pracy tymczasowej jest też często potrzebna w związku z planowanymi przez pracownice urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi.

Wśród ważnych przyczyn upowszechniania tej formy zatrudnienia w kraju są korzyści ekonomiczne. Pracodawca nie ma niemal żadnych zobowiązań prawnych wobec takich pracowników. Firma, niezależnie od branży, może zatrudniać ludzi, kiedy bardziej ich potrzebuje, a rezygnować w okresach przestojów bez jakichkolwiek kosztów. Nie jest również obciążona ich sprawami kadrowymi, czy administracyjnymi oraz urlopami i nadgodzinami. Wszystkimi tymi rzeczami zajmuje się agencja pracy tymczasowej.



Poszczególne działy nie mają przestoju w pracy, a firma płaci za faktycznie zrealizowaną pracę. W przypadku, gdy pracownik się nie sprawdza, można go szybko wymienić na innego.

Często zdarza się, że firmy traktują ten typ zatrudniania jako wydłużony okres próbny. Jest to bowiem relatywnie tani i efektywny sposób sprawdzenia przyszłych pracowników bez konieczności ponoszenia zbędnego ryzyka.

Korzyści z zatrudnienia w agencji pracy czasowej może mieć też pracownik. Do najczęściej wymienianych w literaturze należą:

- szansa na zaistnienie na rynku pracy po dłuższym bezrobociu oraz znalezienie stałego zatrudnienia,
- możliwość zdobycia doświadczenia przez absolwentów (osoby młode rozpoczynające dopiero karierę zawodową). Agencje pośrednictwa pracy cenią sobie absolwentów, którym zależy na zdobyciu doświadczenia. Pracodawcy nie ryzykują zbyt wiele, a jeśli pracownik okaże się zdolnym, efektywnym i oddanym, to nawet wiele zyskują,
- elastyczność pracy, umożliwiającą godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi⁴³,
- możliwość podjęcia pracy przez osoby, które nie chcą lub nie mogą podjąć stałej pracy (np. studenci⁴⁴),
- bardzo krótki czas oczekiwania na podjęcie pracy z uwagi na współpracę agencji z wieloma pracodawcami⁴⁵,
- ustawowo usankcjonowane zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy. Oznacza to, że niezależnie

⁴³ W Japonii aż 50% pracowników tymczasowych wskazuje elastyczność, jako główny argument za podjęciem takiej formy zatrudnienia. Tymczasem w Polsce nie jest ona zbyt wysoko ceniona, a czasami wręcz wskazywana w badaniach jako wada. Polscy pracownicy są przyzwyczajeni do stałych etatów. Jednak z czasem i w Polsce leasing pracowniczy zacznie cieszyć się popularnością i dościgniemy unijną średnią, czyli 2,5% pracowników tymczasowych wśród wszystkich pracujących. Choć biorąc pod uwagę dotychczasowy odsetek wahający się między 0,3 a 0,5% dużo czasu musi upłynąć nim polskie firmy i polscy pracownicy przekonają się do takiej formy zatrudnienia. [Zob. Elastyczne formy zatrudnienia, Wrocław 2013]

⁴⁴ Agencje pośrednictwa pracy często dostosowują grafiki studentów do uczelnianych planów zajęć, dzięki czemu mogą oni kontynuować naukę oraz zdobywać doświadczenie zawodowe na różnych stanowiskach.

⁴⁵ Najczęściej jest to niecały tydzień, czyli okres, w którym kandydat składa cv w agencji oraz załatwia zaświadczenie od lekarza medycyny pracy. Dotyczy to jednak tylko pracowników niższego szczebla, takich jak operatorzy wózków, członkowie brygad sprzątających, magazynierzy, itp. W przypadku rekrutacji specjalistów oraz kadry managerskiej czas oczekiwania na podjęcie pracy w agencji zatrudnienia jest taki sam, jak u bezpośredniego pracodawcy.



od tego, na jaki czas zatrudniony został pracownik tymczasowy, powinien on podpisać umowę o pracę⁴⁶,

- możliwość przejścia pracownika na stałe przez firmę, dla której świadczył usługi. Nie zdarza się to wprawdzie zbyt często, jednak istnieje możliwość otrzymania propozycji współpracy od przedsiębiorstwa,
- brak monotonii. Mamy do czynienia z nieodłączną zmianą, co jest konsekwencją tego, że pracownik nie jest związany z jedną firmą przez długi okres, jego obowiązki również ulegają zmianie. Praca tymczasowa pozwala na odświeżanie posiadanych umiejętności i zdobywanie nowych w zróżnicowanym otoczeniu,
- uzyskanie tych samych przywilejów, co w zwykłej pracy m.in. prawa do urlopów wypoczynkowych i zwolnienia chorobowego, okres składkowy liczy się do emerytury.

Umowa o pracę daje też prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do korzystania z urlopu wychowawczego, który wprawdzie płatny nie jest, ale wiąże się z blokadą stanowiska nawet na 3 lata.

Praca w agencji pracy czasowej ma też poważne wady dla pracownika. Podstawową jest konieczność dużej mobilności. Przez ustalony okres np. kilku miesięcy pracownik wykonuje zadania dla jednego pracodawcy, a następnie może zostać oddelegowany do innej firmy zależnie od potrzeb biznesowych (np. aby wykonywać obowiązki pod nieobecność innego pracownika).

Kolejnym minusem jest niepewność i brak stabilizacji wynikający z pracy tymczasowej. Większość pracowników wiąże z zajęciem zarobkowym nadzieje na stabilizację zawodową. Korzystając z usług agencji pracy tymczasowej nie ma takiej możliwości, ponieważ umowy z kolejnymi pracodawcami są podpisywane na kilka tygodni, tydzień, a czasem jeden dzień. Nie ma więc pewności zatrudnienia. Pracownik może otrzymać propozycję zatrudnienia w firmie na rzecz której wykonuje obowiązki, jednak jest to tylko możliwość teoretyczna. W wielu przypadkach nie ma możliwości otrzymania pracy

⁴⁶ Nawet jeśli agencja zatrudnienia przyjmuje pracownika na jeden dzień, nie powinna podpisywać z nim umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Niestety w praktyce często wygląda to inaczej. Właściwie trudno znaleźć agencję, która poszukuje pracowników do kilkudniowej pracy z zamiarem zatrudnienia ich w ramach umowy o pracę. Nasuwa się więc wniosek, że forma współpracy z pracownikiem tymczasowym często odbiega od tej, którą gwarantuje ustawa.



na czas nieokreślony niezależnie od wkładu osobistego i zaangażowania w pracy. Często są oni traktowani inaczej niż pracownicy stali. Z zatrudnieniem tymczasowym może być związane również poczucie bycia outsiderem.

Zgodnie z prawem pracownik tymczasowy ma zagwarantowane podobne przywileje, jak „stały”. W praktyce jednak nie zawsze jest to respektowane. Przykładowo, trudno jest korzystać z zwolnienia lekarskiego, by nie stracić możliwości dalszego zatrudnienia⁴⁷. Podobnie jest z urlopem, który przysługuje według prawa w wysokości 2 dni w ciągu miesiąca. Jednak agencje pracy rzadko podpisują umowy na miesiąc. Jeżeli pracownik przepracuje u danego pracodawcy miesiąc, ale nie dłużej niż trzy miesiące, może zamiast kilku dni wolnych dostać zaledwie finansowy ekwiwalent. Ponadto, pracownicy tymczasowi często zatrudniani są nie na cały, ale na ½, ¼ lub ¾ etatu, a pracują dłużej (często bez wynagrodzenia za godziny nadliczbowe).

Z punktu widzenia pracownika zaletą etatu jest stabilność zatrudnienia wiążąca z koniecznością uzasadnienia rozwiązania umowy i okresem wypowiedzenia, czego nie zapewnia praca dla agencji czasowej. W wielu przypadkach praca w agencji czasowej związana jest z niższymi zarobkami i brakiem możliwości awansu.

Wzmacnianie pozycji agencji pracy czasowej prowadzi do jeszcze jednego negatywnego aspektu – powstania grupy tzw. „stałych” pracowników czasowych, którzy mogą być zatrudniani na umowy tymczasowe na okresy nawet kilkunastoletnie. Art. 20 ustawy ogranicza możliwość zatrudnienia pracownika tymczasowego u jednego pracodawcy (jak już wcześniej napisano łącznie do 18 miesięcy w okresie kolejnych 3 lat). Jednak przepis ten nie precyzuje adresata. Interpretacja zaproponowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przewiduje, że adresatem jest wyłącznie agencja pracy tymczasowej i określony pracownik tymczasowy. Nie ma zatem przeszkód prawnych, aby u danego pracodawcy pracownik tymczasowy wykonywał zadania dłużej niż limity czasowe przewidziane w ustawie, gdy takiego pracownika zatrudni inna agencja pracy tymczasowej.

Podsumowując można stwierdzić, że agencje pracy czasowej nie rozwiązują problemów bezrobocia. Przepisy prawne mające chronić pracownika czasowego często nie są

⁴⁷ W obawie o utratę pracy zatrudnieni w agencji pracy czasowej nie korzystają więc z zwolnień, co może wpływać na ich zdrowie i w przyszłości spowodować zwiększone obciążenie państwa z tytułu leczenia oraz wypłat socjalnych, itp.



przestrzegane. Agencje zainteresowane są głównie nisko opłacaną i niewykwalifikowaną siłą roboczą są więc bardziej odpowiednie dla krajów rozwijających, zainteresowanych konkurencyjnością pracy niż rozwiniętych (do których aspiruje Polska) tworzących gospodarkę opartą na wiedzy.

Redakcja przepisów ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych w praktyce nie dostrzega czasami charakteru zatrudnienia w tej formule. Niezbędne jest zweryfikowanie zarówno przepisów o urlopach wypoczynkowych, jak również innych kwestii z zakresu czasu pracy. Przykładowo nabywanie urlopu po każdym miesiącu pozostawania w dyspozycji pracodawcy użytkownika lub kilku użytkowników wymaga opatrzenia przymiotem „łącznie”, tak aby zatrudnienia krótkoterminowe podlegały uwzględnianiu przy kolejnych również przerwanych okresach zatrudnienia w agencji pracy tymczasowej. [P. Wojciechowski, 2012 rok]

Obecnie obowiązujące przepisy prawa pracy nie dopuszczają praktyk pozwalających na uwzględnianie długości okresów rozliczeniowych obowiązujących u pracodawcy użytkownika, w przypadku gdy zatrudnienie pracownika tymczasowego trwa krócej niż okres rozliczeniowy. Czas pracy, a precyzyjnej przekroczenie tygodniowej normy czasu pracy wymaga ustalania w obrębie trwania często bardzo krótkotrwałych umów. Bardzo pożądanym rozwiązaniem mogłoby się w praktyce okazać wprowadzenie do ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych szczególnej regulacji, pozwalającej na rozliczanie czasu pracy w przyjętych u użytkownikach okresach rozliczeniowych.

Zaprezentowana powyżej krótka charakterystyka pokazuje, że system prawny dotyczący agencji pracy czasowej jest dość niespójny. Do tego częste są na rynku pracy praktyki polegające na stosowaniu modelu „wypożyczania” pracowników przez podmioty niebędące agencjami pracy czasowej w sensie prawnym. Dlatego też, należy negatywnie ocenić ten typ zatrudnienia. Nie przyczynia się bowiem do rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, a więc innowacyjnej i gospodarki.



5.3. Instytucje szkoleniowe

Kolejną grupą instytucji rynku pracy w Polsce to instytucje szkoleniowe, które są niepublicznymi podmiotami prowadzącymi działalność na podstawie odrębnych przepisów, szczególnie w zakresie edukacji pozaszkolnej. Prowadzą one kształcenie ustawiczne z zakresu:

- kompetencji zawodowych,
- rozwijania umiejętności z zakresu poruszania się po rynku pracy.

Do instytucji kontraktowanych przez publiczne służby zatrudnienia należą:

- szkoły publiczne,
- placówki lub ośrodki wyspecjalizowane w kształceniu ustawicznym osób dorosłych,
- niepubliczne szkoły lub placówki wpisane do ewidencji prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty prowadzące edukację pozaszkolną na podstawie przepisów o działalności gospodarczej.

Edukację pozaszkolną prowadzą również szkoły wyższe, placówki naukowo-badawcze, stowarzyszenia zawodowe i branżowe oraz przedsiębiorstwa. Do instytucji szkoleniowych zaliczamy również Zakłady Doskonalenia Zawodowego, które działają jako samodzielne stowarzyszenia oświatowe nieposiadające celów zarobkowych⁴⁸.

W rejestrze instytucji szkoleniowych, prowadzonym przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, realizujących usługi szkoleniowe, znajduje się ponad 8.000 tysięcy podmiotów.

Najczęściej oferowane formy pozaszkolnego kształcenia ustawicznego to: kursy, warsztaty szkoleniowe, seminaria lub konferencje, praktyki, staże i przygotowanie zawodowe oraz studia podyplomowe.

Analizując działające w Polsce instytucje szkoleniowe i rynek pracy można stwierdzić, że do utrzymywania wysokiego stanu bezrobocia z pewnością przyczynił się również stosunkowo niski poziom wykształcenia społeczeństwa i niedostosowanie poziomu

⁴⁸ Istnieją w Polsce 24 Zakłady Doskonalenia Zawodowego, które prowadzą: 4 szkoły wyższe, 474 szkoły dla młodzieży i dorosłych i 278 placówek kształcenia zawodowego.



struktury kształcenia (szczególnie zawodowego) do potrzeb rynku⁴⁹. Odpowiednio przygotowana siła robocza jest bowiem jednym z podstawowych czynników wpływających na przedsiębiorczość i tym samym konkurencyjność gospodarki.

W Polsce obserwujemy brak dostosowania siły roboczej do potrzeb gospodarki, który zaczyna się już na etapie szkoły. Edukacja skupiona jest na teorii i nie stara się przekazać umiejętności praktycznych. Dotyczy to również wyższych uczelni, które nie wspierają dostatecznie przedsiębiorczości, mimo – co należy zaznaczyć – istniejącego potencjału wśród studentów. Podobnie jest również ze szkoleniami realizowanymi przez bezrobotnych (zob. pkt. 5.4.)

Podstawą w systemie edukacji powinno być kształtowanie cech przedsiębiorczych, pobudzanie aktywnej, innowacyjnej i kreatywnej postawy oraz wyzwalanie umiejętności poruszania się w realiach gospodarki rynkowej. Kształcenie w tym zakresie powinno więc obejmować przynajmniej:

- rozwijanie twórczego i logicznego myślenia oraz działania,
- poznawanie technik konstruktywnego rozwiązywania problemów,
- planowanie i realizowanie przedsięwzięć,
- wykształcenie umiejętności współdziałania,
- pokazywanie sposobów pokonywania trudności w dążeniu do założonego celu.

Polska młodzież bez problemów radzi sobie w szkołach zagranicznych. Oznacza to, że nie odbiega wiedzą od swych zagranicznych kolegów. Różnice dotyczą podejścia szkoły i otoczenia zewnętrznego do pobudzania przedsiębiorczości, które w przypadku jednostek zagranicznych pozwala „nabyć” im umiejętności praktyczne oraz „wyrobić” kreatywność. W przypadku młodzieży rozwiązaniem mogą być istniejące zagranicą inkubatory przedsiębiorczości, które to ułatwiają (np. we Francji ideę tę wykorzystują tzw. *Junior Enterprise*). Szkoły w kraju w zasadzie nie pośredniczą w rozwoju współpracy uczeń – przedsiębiorca, co jest cechą charakterystyczną najlepszych europejskich i amerykańskich ośrodków dydaktycznych. Wpływa to również na małą kreatywność absolwentów, która jest negatywnie oceniana przez pracodawców. [S. Jankiewicz, 2008, , s. 282-285]

⁴⁹ Nadmienić należy, że wzrost osób bez pracy poprzez spadek popytu globalnego wpływa również na zwiększenie liczby bezrobotnych.

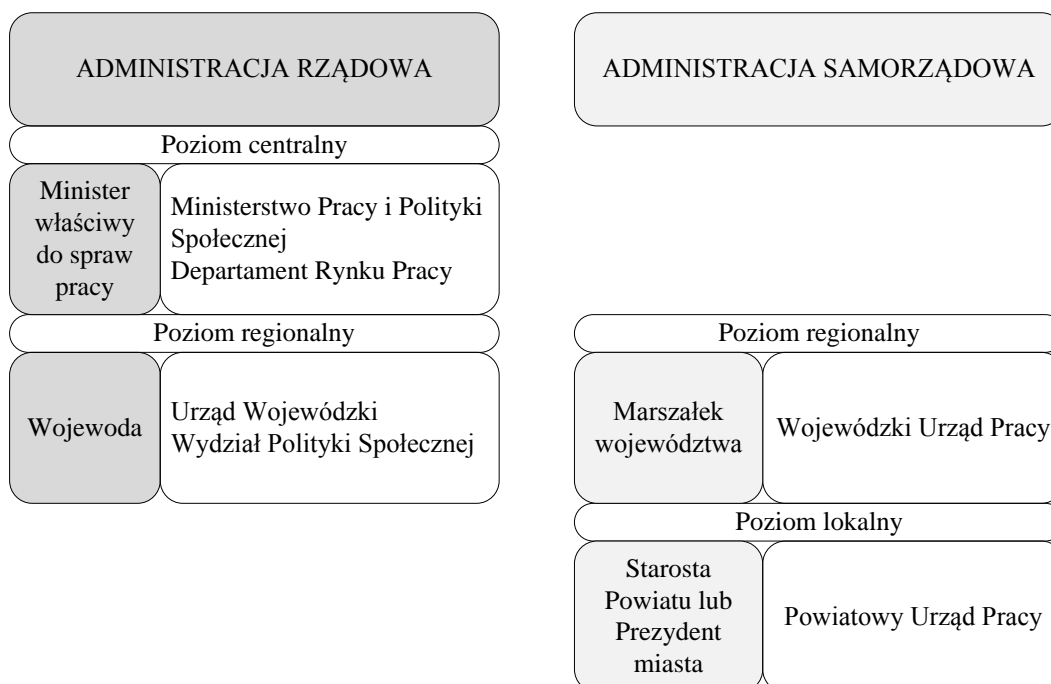


Wiedza zdobyta podczas nauki może nie wystarczyć, aby umiejętnie funkcjonować w aktualnej, ciągle zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Konieczne jest więc zwiększenie praktycznych umiejętności i kwalifikacji oraz „wytrobienie” przedsiębiorczości. Jest to ważne ponieważ absolwenci powinni być już przygotowani do samodzielnego funkcjonowania na rynku. Jednym z narzędzi, które pomogą rozwijać i kształtować postawę przedsiębiorczą mogą być pre-inkubatory. [S. Jankiewicz, 2008, , s. 285-292]

5.4. Publiczne służby zatrudnienia

Publiczne służby ds. zatrudnienia Unii Europejskiej wykonują swoje zadania w ramach sieci składającej się z ponad 5000 biur zatrudnienia obejmujących ponad 100 000 pracowników, którzy oferują swoje usługi szukającym pracy i pracodawcom. Publiczne służby zatrudnienia różnią się strukturą w zależności od kraju, wszystkie jednak spełniają te same zadania polegające na wspomaganiu w dopasowaniu popytu i podaży na rynku pracy poprzez udzielanie informacji, znajdowanie zatrudnienia i w ramach innych aktywnych usług wspierających.

W Polsce zgodnie z definicją ustawową publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy oraz urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy. Jest to bardzo szeroka definicja, również zakres pojęcia jest dość szeroki. Generalnie można stwierdzić, że kompetencje publicznych służb zatrudnienia obejmują wszystko co związane z osobami bezrobotnymi. Celem jest więc pomoc osobom poszukującym pracy, bezrobotnym i pracodawcom. Oferują one usługi z zakresu pośrednictwa pracy, szkoleń, poradnictwa zawodowego, a także realizują programy aktywizacji zawodowej.



Rysunek 2. Struktura Publicznych Służb Zatrudnienia w Polsce

Źródło: http://www.eures.praca.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=145:publiczne-suby-zatrudnienia-w-polsce&catid=37:inne-raporty&Itemid=63.

W ramach publicznych służb zatrudnienia działają instytucje rządowe (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Urzędy Wojewódzkie) oraz samorządowe.

Minister Pracy i Polityki Społecznej odpowiada m.in. za przygotowanie i koordynację realizacji Krajowego Planu Działań (dokumentu strategicznego, wyznaczającego kierunki polskiej polityki w zakresie zatrudnienia), tworzenie narzędzi i metod na potrzeby poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy, organizacji szkoleń bezrobotnych, aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy, prowadzi badania i analizy rynku pracy, dysponuje Funduszem Pracy. Ponadto, realizuje on zadania wynikające z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami, reprezentuje publiczne służby zatrudnienia wobec publicznych służb zatrudnienia innych państw oraz realizuje postanowienia i koordynuje działania wynikające z umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi w zakresie przepływu pracowników.

Samorządy województw odpowiadają m.in. za politykę regionalną, podział Funduszu Pracy, analizy rynku pracy, dopasowywanie programów szkolnych do potrzeb rynku pracy, łagodzenie skutków zwolnień grupowych, prowadzenie rejestrów agencji zatrudnienia



i instytucji szkoleniowych. Ogólnie można powiedzieć, że do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy:

- określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia,
- podział posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych,
- opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich,
- programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego,
- koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy,
- inicjowanie i realizowanie projektów pilotażowych,
- inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
- realizowanie zadań związanych z międzynarodowym przepływem pracowników, wynikających z odrębnych przepisów, umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi,
- organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, a także ich rozwijanie na terenie województwa,
- opracowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa,



- współpraca na terenie województwa z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży,
- organizowanie, prowadzenie i finansowanie szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy,
- współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi, szkołami i szkołami wyższymi w harmonizowaniu kształcenia i szkolenia zawodowego z potrzebami rynku pracy,
- prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia,
- udzielanie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie i świadczonej przez publiczne służby zatrudnienia.

Zadania samorządu województwa w zakresie rynku pracy realizuje 16 Wojewódzkich Urzędów Pracy oraz ich 2 oddziały terenowe i 31 filii. W strukturach urzędów działają centra informacji i planowania kariery zawodowej, będące wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi, które prowadzą między innymi poradnictwo zawodowe oraz zajęcia aktywizacyjne na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy [<http://www.infor.pl/>].

Samorzady powiatów odpowiadają m.in. za opracowanie i realizację programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; finansowanie zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy; udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy; udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników; tworzenie klubów pracy, organizowanie szkoleń, łagodzenie skutków zwolnień grupowych, rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy, przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia.

Zadania samorządów powiatów wykonywane są przez 338 Powiatowych Urzędów Pracy i ich 112 filii. Wyodrębnionymi komórkami organizacyjnymi urzędów są centra aktywizacji zawodowej, które realizują zadania w zakresie usług oraz instrumentów rynku pracy.

Powiatowe i Wojewódzkie Urzędy Pracy finansowane są ze środków samorządu, środków budżetu państwa, Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.



Ponadto wypłacają one świadczenia z Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych [<http://www.psz.praca.gov.pl/>].

Analizując publiczne służby zatrudnienia można powiedzieć, że mają one charakter rządowo-samorządowy, przy czym cechuje je niezależność i samorządność oraz brak struktury podległości poszczególnych szczebli. W rezultacie rzeczywisty dialog, wykraczający poza zapisy ustawowe, jest wielce utrudniony i praktycznie nie istnieje. Metoda miękkiej koordynacji w warunkach polskich nie jest więc możliwa.

Podstawową instytucją rynku pracy są urzędy pracy. W praktyce ich funkcjonowania dominuje funkcja rejestrowania bezrobotnych oraz płatnika zasiłków. Urzędy te w niedostatecznym stopniu identyfikują grupę „statystycznie bezrobotnych” zatrudnionych w gospodarce nieformalnej. Identyfikacja różnych grup bezrobotnych umożliwi jej koncentrację pracy urzędów i innych instytucji rynku pracy na kontaktach z rzeczywiście bezrobotnymi i pragnącymi podjąć pracę.

Wprawdzie systematycznie wzrastają wydatki na aktywne programy rynku pracy. Jednakże problemem jest relatywnie niska efektywność działań polskich publicznych urzędów zatrudnienia wykazywana w dostępnych, ale niestety, cząstkowych badaniach. Biorąc pod uwagę wydatkowaną wielkość środków finansowych w ostatnich latach można domniemywać, że występują ograniczenia o charakterze instytucjonalnym. Niska efektywność może być głównie efektem niewłaściwego doboru narzędzi używanych do wsparcia bezrobotnych, które są ciągle pochodną nieodpowiednich kompetencji pracowników oraz brakiem odpowiednich analiz. Wnioski o niskiej skuteczności potwierdzają wyniki badań empirycznych. Efektywność zatrudnieniowa netto działań prowadzonych przez powiatowe urzędy zatrudnienia w 2006 roku wyniosła ogółem 22%, z czego najniższa była w wypadku prac społecznie użytecznych (2,2%), szkoleń (12,3%) oraz robót publicznych (13,2%), natomiast największą skuteczność osiągnięto w działaniach polegających na dofinansowaniu kosztów utworzenia stanowisk pracy oraz przyznawaniu środków na podjęcie działalności gospodarczej (w obu wypadkach efektywność wyniosła 67,2%) [zob. M. Kabaj, 2007]. Niską skuteczność publicznego pośrednictwa pracy pokazuje także raport ASM, poświęcony badaniu skuteczności działań kierowanych do absolwentów. Podobne wyniki uzyskano w przypadku szkoleń w ramach programu PHARE 2002 (efektywność netto wyniosła 12%)



[Raport z ewaluacji ex-post..., 2006]. Należy jednak pamiętać, że wyraźnie większe prawdopodobieństwo znaczących pozytywnych skutków szkoleń ujawnia się 2-3 lata po udziale w programie niż po upływie jednego roku [D. Card, J. Kluve, A. Weber, 2009]. Dlatego, też badanie efektywności netto szkoleń realizowanych w ramach programu PHARE po dwóch latach od jego zakończenia przyniosły jego wzrost do 29% [R. Konarski, M. Kotnarowski, 2007]. Analiza prac interwencyjnych i robót publicznych również pokazała, że mają one negatywne efekty zatrudnieniowe [M. Bukowski, 2008]. Dane pokazują, że osoby korzystające z pomocy doradcy czy pośrednika mają znacznie mniejsze szanse na podjęcie pracy, aniżeli bezrobotni niekorzystający z tej formy wsparcia [M. Bukowski, 2008]. Świadczyć to może o nieskuteczności pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego.

Skuteczność funkcjonowania urzędów pracy wymaga więc zmian (w tym wprowadzenia odpowiednich mierników oceny ich pracy).

Następnym problemem jest brak w urzędach pracy szczegółowych danych dotyczących lokalnego rynku pracy oraz specjalistów w wykształceniu statystycznym. W efekcie nie mają one pełnego rozeznania, co do potrzeb zarówno osób bezrobotnych, jak i przedsiębiorców. Nie potrafią w pełni dopasować aktywnych form do rzeczywistych potrzeb lokalnego rynku pracy (organizują np. szkolenia nie prowadzące do zwiększenia prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia przez osoby bezrobotne). Nie są więc zdolne do inicjowania przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów występujących na lokalnym rynku pracy.

Pośrednicy pracy powinni zajmować się wyłącznie pośrednictwem, a nie pracą biurową (m.in. wypełnianiem setek sprawozdań i formularzy), która obecnie zajmuje im dużo czasu.

Urzędy pracy powinny współpracować z wieloma instytucjami i podmiotami rynku pracy. O ile współpraca mająca charakter obligatoryjny, narzucony przez ustawodawcę jest podejmowana (np. z instytucjami edukacyjnymi, jak szkoły oraz organizacjami pozarządowymi) to gorzej wygląda w przypadku innych organizacji. O wiele rzadziej współpracowano z organizacjami pracodawców, czy związków zawodowych. Urzędy nie współpracują lub tylko sporadycznie z ośrodkami pomocy społecznej. Wspólne działania z tymi organizacjami mogłyby być skuteczniejsze, co istotne jest zwłaszcza w przypadku grup



szczególnie zagrożonych bezrobociem i dezaktywizacją (młodzież, osoby niepełnosprawne). Bardzo pożądane byłoby tutaj także wspólne wyselekcjonowanie osób z rodzin zagrożonych ubóstwem, czy marginalizacją, które również powinny być traktowane priorytetowo w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Problem z efektywnym działaniem na rzecz zatrudnienia mamy już na etapie tworzenia planów. Uwzględnia się je prawie we wszystkich dokumentach strategicznych. Zwiększenie zatrudnienia znajduje odzwierciedlenie w części diagnostycznej, w analizach SWOT, w definiowanych celach ogólnych, szczegółowych czy obszarach priorytetowych, wskazywanych w tych strategiach. Zapisy są jednak w wielu wypadkach zbyt ogólne i nie wskazują konkretnych obszarów działań, które miałyby prowadzić do ograniczenia problemu bezrobocia w analizowanych regionach [A. Karwacki, 2010, s.71]. Jeżeli nawet wskazuje się na działania prowadzące do poprawy na lokalnym rynku pracy to nie znajdują one odzwierciedlenia w planach operacyjnych, które są podstawą realizacji [Ł. Arendt, 2011].

W wielu przypadkach osoby bezrobotne gubią się w informacjach (nie rozróżniają bowiem podstawowych usług rynku pracy i instrumentów, jakie są wykorzystywane przy ich realizacji), nie wiedzą, jakiej pomocy i wsparcia publicznego mogą oczekiwać od różnych instytucji rynku pracy, nie znają struktury organizacyjnej urzędu, który ma pośredniczyć w znalezieniu pracy oraz nie wiedzą, jak w takiej instytucji należy się poruszać. Niestety urzędy nie pomagają takim osobom.

5.5. Wnioski

Jak już wspomniano na początku tego punktu duże znaczenie dla efektywności działań na rynku pracy mają instytucjonalne rozwiązania, które określane są również często jako obowiązujący model społeczny. Wpływają one na występowanie znacznego zróżnicowania w indywidualnych i społecznych kosztach bezrobocia pomiędzy różnymi krajami. Mogą również wpływać na długookresowe kształtowanie postaw społecznych i tym samym pośrednio kreować niższy lub wyższy poziom bezrobocia. W UE za najbardziej efektywny uznawany jest tzw. model nordycki, charakteryzujący się zarówno wysoką efektywnością rynku pracy, jak i niskim poziomem zróżnicowania dochodowego społeczeństwa. Kraje



skandynawskie są liderem rankingów aktywności ekonomicznej oraz poczucia bezpieczeństwa posiadania pracy.

System społeczny obowiązujący w Polsce podobny jest (niestety) w wielu względach do rozwiązań obowiązujących w krajach południowej Europy, które są powszechnie uznawane jako najmniej efektywne. Konsekwencją tego jest m.in. ubóstwo, rozwarstwienie społeczne, niska skuteczność programów walki z bezrobociem oraz relatywnie niski poziom poczucia bezpieczeństwa posiadania pracy, który znacząco podwyższa indywidualne i społeczne koszty bezrobocia.

Służby zatrudnienia zbyt mało współpracują z instytucjami dialogu społecznego, tj. organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych. Konieczne jest wzmocnienie dialogu społecznego, zarówno na poziomie centralnym, jak i zakładu pracy.

Znaczna część osób poszukujących pracę to osoby ubogie, stąd należy zapewnić na poziomie prawnym współpracę urzędów pracy z instytucjami pomocy społecznej. Współpraca między Urzędami pracy, a instytucjami pomocy społecznej, powinna m.in. zminimalizować zjawisko długotrwałego pobierania świadczeń bez aktywizacji zawodowej i tym samym ograniczyć długotrwałe bezrobocie oraz przyspieszyć przepływy z bierności do aktywności zawodowej.

Należy też wzmocnić partnerstwo lokalne, które ma na celu budowanie trwałej współpracy między instytucjami rządowymi, samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami na rzecz ożywienia gospodarczego i poprawy sytuacji na rynku pracy. Najważniejszym zadaniem na poziomie lokalnym jest zachęcanie partnerów lokalnych do wspólnego działania i pokazanie im korzyści, jakie z tego wynikają. Problemem jest niewystarczająca liczba pracowników zajmujących bezpośrednio bezrobotnymi oraz poszukującymi pracy i pracodawcami. Od początku tego stulecia liczba pracowników wojewódzkich urzędów pracy zwiększyła się ponad 3-krotnie (z 1101 osób w końcu 2000 roku do 3726 osób w końcu 2012 roku). W tym samym czasie liczba pracowników powiatowych urzędów pracy wzrosła z 16 061 osób do 19 331 osób, tj. o 20,4%. Jednak mimo systematycznego zmniejszania liczby bezrobotnych przypadających na 1 pracownika w powiatowych urzędach pracy – z 218 osób w 2002 roku do 76 osób w 2008 roku, ale w kolejnych latach notowano wzrost, do 111 osób w 2012 roku. Zwrócić



należy uwagę, że z pracowników urzędów pracy tylko około 36% zajmuje stanowiska kluczowe⁵⁰. W efekcie w końcu 2012 roku na 1 pośrednika pracy w powiatowych urzędach pracy przypadało 595 bezrobotnych (w latach najwyższego bezrobocia ponad 2300 bezrobotnych), a na 1 doradcę zawodowego 1288 bezrobotnych (najwięcej bezrobotnych przypadało na 1 doradcę w końcu 2001 roku, aż 6 877 osób). Jest to zdecydowanie za duża koncentracja.

Wszystkie te działania wpłyną na efektywność systemu i przyczynią znacząco do zmniejszenia problemów na rynku pracy.

Formalna i organizacyjna odrębność między organami samorządowymi, a organami rządowymi powoduje, że mamy do czynienia z modelem zdecentralizowanym rynku pracy. Ogólna polityka rynku pracy ustalana jest na szczeblu krajowym (minister właściwy do spraw pracy przygotowuje i koordynuje politykę państwa w dziedzinie rynku pracy), ale samorzady terytorialne zarówno powiatowe, jak i wojewódzkie, określają i koordynują politykę lokalnego i regionalnego rynku pracy zgodnie z potrzebami danego rynku.

Konieczne jest wprowadzenie efektywniejszych działań aktywizujących, które obejmować powinny m.in. właściwe adresowanie pomocy dla bezrobotnych⁵¹, monitorowanie procesu poszukiwania pracy i sankcje za niespełnianie wymagań określonych w indywidualnych planach działań oraz aktywny udział w programach rynku pracy. Ponadto, konieczne jest położenie nacisku na prowadzenie ewaluacji prowadzonych działań oraz badania efektywności realizowanych przez urzędy pracy programów, a także usprawnienie organizacji oraz zarządzania urzędami pracy.

Rozważyć należy przeniesienie opłat składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych do innej instytucji niż urzędy pracy. Pozwoliłyby to urzędom bardziej

⁵⁰ Pracownicy kluczowi, to pracownicy, o których mowa w art. 91 pkt. 1-6 ustawy.

⁵¹ Rząd w tym celu wprowadza profilowanie bezrobotnych. Jednak należy zwrócić uwagę na brak określenia w jaki sposób będzie ono realizowane, co stwarza obawy, że w procesie profilowania może dojść do naruszenia prywatności osób bezrobotnych, a nawet do ich dyskryminacji ze względu na cechy, które będą decydować o zaliczeniu danej osoby do określonej grupy (np. płeć, stan zdrowia czy wygląd). Ponadto, pozwolić może na zrzucanie odpowiedzialności z urzędów pracy. Wystarczy bowiem zakwalifikować bezrobotnego do grupy, której można oferować gorsze oferty i w ten sposób usprawiedliwić mniejszą skuteczność urzędu pracy.



intensywnie zająć się klientami, którzy rzeczywiście poszukują pomocy. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być założenie, że wszyscy obywatele są z definicji ubezpieczeni na podstawowym poziomie (wymaga to oczywiście określenia podstawowego koszyka świadczeń), bo tak naprawdę istnieje niewielki odsetek ludzi, którzy nie są ubezpieczeni (na ogół albo są zgłoszeni do ubezpieczenia rodzinnego, albo jakieś publiczne instytucje płacą za nich składkę). Ponadto, mogłoby to doprowadzić do zmniejszenia kosztów, ponieważ koszty obsługi odprowadzenia tych składek mogą przewyższać wartość składek za osoby, które obecnie nie są ubezpieczone.

W kontekście walki z bezrobociem należy zwrócić uwagę na redukcję składek i podatków obciążających płacę. Mogłoby to mieć znacznie większy wpływ na zatrudnienie niż kierowanie środków na programy rynku pracy. Oznaczałoby to bowiem obniżenie kosztów produkcji (zwłaszcza czynnika pracy), co polepszyłoby koniunkturę i zachęciło do zatrudnienia nowych osób.

Generalnie można stwierdzić, że efektywność aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu zależy w dużej mierze od sprawności wykorzystania stosowanych narzędzi prawno-ekonomicznych, tj. subwencjonowanie miejsc pracy, kształcenia bezrobotnych i udzielania pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy. Istotną rolę odgrywa też otoczenie instytucjonalne, w którym narzędzia te są stosowane.

W krajach rozwiniętych priorytetowym instrumentem są obecnie szkolenia, edukacja i polityka inwestowania w kapitał ludzki. Dość powszechnie uważa się bowiem, że kształcenie i wzrost kwalifikacji pracowników są zasadniczym czynnikiem ożywienia gospodarczego, przełamywania recesji i wejścia na ścieżkę wzrostu ekonomicznego. Kształcenie i edukacja, w aktywnej polityce rynku pracy, mają szczególną wartość. Troska o poziom wykształcenia i permanentną edukację jest więc kluczowym elementem programów ograniczania bezrobocia na rynkach pracy państw rozwiniętych (głównie w krajach skandynawskich). Polityka edukacyjna, jako cecha aktywnej polityki rynku pracy stanowi też niezbędny warunek wzrostu gospodarczego, zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności produktów, ograniczania i łagodzenia skutków bezrobocia oraz innych, negatywnych następstw zmian strukturalnych.



Podsumowanie

Zaprezentowana powyżej analiza wybranych zagadnień rynku pracy pozwala na sformułowanie kilku syntetycznych wniosków.

Według danych statystycznych bezrobocie osiągnęło w Polsce na wysoką wartość ponad 13%. Biorąc pod uwagę prognozowane przez profesjonalnych prognostów tempo wzrostu gospodarczego w latach 2014 (2,9%) i 2015 (3,5%), można przyjąć, że w latach następnych będzie się ono utrzymywało na podobnym poziomie⁵². [NBP, 2014]

Dane oficjalne nie zawierają pełnego obrazu bezrobocia. Nie biorą bowiem pod uwagę emigracji zarobkowej, a więc osób, które musiały wyjechać z kraju ponieważ nie miały pracy oraz bezrobocia ukrytego, które występuje na wsi. Rzeczywiste bezrobocie jest zdecydowanie wyższe (w przybliżeniu na poziomie minimalnie jeszcze raz takim, jak w oficjalnych statystykach) i stawia nas w gronie państw z najwyższym bezrobociem.

Problemy ze znalezieniem pracy mają szczególnie osoby młode i po 50-tym roku życia oraz niepełnosprawni.

W Polsce występuje niska aktywność zawodowa, dotyczy ona szczególnie osób w wieku 50+ i niepełnosprawnych. W większości przypadków spowodowana została brakiem możliwości podjęcia lub kontynuowania pracy.

Bezrobocie w kraju ma charakter w większości strukturalny, a nie koniunkturalny. Problemem jest niedopasowanie podaży pracy (ludzie o niskich kwalifikacjach, mający problem z przekwalifikowaniem i funkcjonowaniem na rynku pracy) do popytu (poszukiwane są osoby o różnorodnych umiejętnościach i wykazujących cechę permanentnego dokształcania).

Dlatego podejmowane przez państwo działania powinny zmierzać do zmiany struktury rynku pracy, a nie mieć charakteru doraźnych nakierowanych na złagodzenie krótkoterminowej nierównowagi. W innym przypadku nie uda się szybko ustabilizować rynku pracy.

⁵² Chyba, że obecny trend emigracji (ok. 500 tys. osób w samym tylko 2013 roku) zostanie utrzymany. Jednak w takim przypadku oznaczało to będzie porażkę społeczno-gospodarczą Polski.



Obserwujemy znaczne przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia. Najniższe jest ono w dużych miastach i w województwach o największym poziomie rozwoju. Najniższe natomiast na wsi i województwach o niskim poziomie rozwoju. Realizowane programy pobudzające tworzenie nowych miejsc pracy powinny to uwzględniać. Inaczej będziemy mieli do czynienia z dalszą emigracją zewnętrzną i wewnętrzną oraz poszerzaniem luki rozwojowej między poszczególnymi regionami i wyludnianiem się wschodniej części kraju.

Doprowadzenie do względnej równowagi na rynku pracy oraz wzrostu dochodów z pracy większości społeczeństwa wymaga zbudowania przez państwo systemu, a więc zespołu czynników, które będąc ze sobą połączone pozwolą na osiągnięcie synergii oraz spowodują wykorzystanie posiadanych (bardzo ograniczonych) zasobów w sposób optymalny. Powinien on doprowadzić do zmian strukturalnych na rynku pracy i długookresowo prowadzić do wyboru optymalnych instrumentów i kanałów oddziaływania.

Proces zarządzania w zbudowanym przez państwo systemie musi mieć charakter wielopoziomowy, pozwalający na zapewnienie spójności działań podejmowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym i centralnym oraz przepływ między nimi informacji (tak w jedną, jak i drugą stronę).

Osiągnięcie optymalizacji działania systemu wymaga urzeczywistnienia współpracy z partnerami społecznymi (m.in. związkami zawodowymi). Administracja rządowa powinna działać łącznie z partnerami społecznymi już na etapie analizy problemów dotyczących rynku pracy, przez tworzenie programów, a kończąc na monitoringu ich realizacji oraz dokonywaniu w nich korekt.

Nieodpowiednio opracowany lub brak systemu wspierania rynku pracy spowoduje, że znaczne środki finansowe i organizacyjne nie przyczyniają się wcale lub pozwalają tylko na krótkookresowe zmiany w zatrudnieniu.

Stworzenie skutecznego i efektywnego systemu, z racji swojego charakteru, jest pracochłonne i wymaga rozwiązania "po drodze" wielu trudnych problemów natury technicznej, organizacyjnej, logistycznej, społecznej itp. Dlatego też wymaga współdziałania administracji państwowej i samorządowej, naukowców oraz partnerów społecznych.

Nadmienić należy, że dalszych analiz wymagają kwestie związane z wyborem mierników oceny polityki. Kryterium w tym przypadku może być stopień skuteczności



polityki wspierania. Może ono służyć zarówno jako miernik sprawności funkcjonowania danego systemu wspierania, jak i realizacji polityki państwa do rynku pracy.



Literatura

- Agencje zatrudnienia 2009. Informacja z działalności agencji zatrudnienia, 2009*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski IV kwartał 2009 r., Informacje i opracowania statystyczne, 2010*, GUS, Warszawa.
- Arendt Ł. (red.), 2011, *Lokalny program promocji zatrudnienia dla powiatu makowskiego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., Poliwczak I., 2009, *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, w: *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca”*, 2007, ASM.
- Baran K., 2009, *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa antykryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, PiZS, nr 9.
- Barcz J., 2007, *Inne polityki realizowane na szczeblu wspólnotowym*, w: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, wyd. 2, Seria akademicka, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz testy skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, wyd. 1, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Berek M., 2012, *O konsultacjach społecznych bez przekłamań*, „Rzeczpospolita”, 8 lutego.
- Bezrobocie i bezrobotni – pomoc społeczna – urzędy pracy, Raport wstępny, 2011*, Raport przygotowany w ramach projektu „Modelowy system na rzecz integracji społecznej” Warszawa.
- Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 r.*, 2010, GUS, Warszawa.
- Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2010 r.*, 2011, GUS, Warszawa.
- Bezrobocie wśród młodych? Czas na reindustrializację!*, 2013, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Bielski M., 1992, *Organizacje – istota – struktury – procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Boeri T., 2002, *Let social policy models compete and Europe will win*, opracowanie zaprezentowane na konferencji w John Kennedy School of Government, Harvard University, 11-12 kwietnia.
- Borkowska G., 2011, *23-latka: Ja, kundel rynku pracy*, Gazeta Wyborcza, 18 marca.



- Brémond J., Salort M., 1997, *Leksykon wybitnych ekonomistów*, WN PWN, Warszawa.
- Building Institutions for Markets, World Development Report 2002*, 2002, The World Bank, Washington.
- Bukowski, M. (red.) 2008, *Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Bukowski M. (red.), 2010, *Zatrudnienie w Polsce 2009 – przedsiębiorczość dla pracy*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Card D., Kluve J., Weber A., 2009, *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, IZA Discussion Paper 4002.
- Ciepielewska M., 2000, *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa.
- Communication from the Commission EUROPE 2020. A strategy of smart, sustainable and inclusive growth*, 2010, European Commission, Brussels.
- Coordination of Economic Policies in the EU: a Presentation of Key Features of the Main Procedures*, 2002, Euro Papers no 45, July, European Commission, Brussels.
- Council of the European Union*, 2006, Press Release 2733 Council Meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Luxembourg, 12 June.
- Decentralizing Employment Policy: Trends and Challenges*, 1999, OECD, Paris.
- Dołęgowski T., 2005, *Instytucje a konkurencyjność państwa i regionu w warunkach gospodarki globalnej*, w: *Regiony Europy Środkowej i Wschodniej wobec globalizacji i integracji międzynarodowej*, red. W. Kosiedowski, UM w Toruniu WTN, Włocławek.
- Dziesięć lat europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ)*, 2008, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Jednostka D.2, Komisja Europejska, Luksemburg.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 r.*, 2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa.
- Ekert-Jaffé O., Terraz I., 2011, *The scarring effect of unemployment in ten European countries: an analysis based on the ECHP*, Bureau d'Economie Théorique et Appliquée, UDS, Strasbourg, Working Paper 9.
- Elastyczne formy zatrudnienia – skutki społeczne i ekonomiczne. Raport końcowy*, Laboratorium Badań Społecznych Sp. z o. o. , Wrocław 2013.
- Elastyczność i pewność zatrudnienia. Wspólna opinia Komitetu Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej*, 2006, SOC 254 ECOFIN 179, Bruksela 19 maja.



Employment Outlook, 2004, OECD.

Employees with a contract of limited duration (annual average) – % of total number of employees, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00073&plugin=1> [dostęp dnia 20 listopada 2013].

Emerytury i renty w 2012 roku, Warszawa 2013, (publikacja dostępna na stronie http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LS_retirement_pay_and_pensions_in_2012.pdf).

Garlicki L. (red.), 2003, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz t. III*, Warszawa.

Garlicki L. (red.), 2007, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz t. V*, Warszawa.

Głąbicka K., 2001a, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

Głąbicka, K., 2001b, *Integracja europejska*, Wyższa Szkoła Bankowa, Radom.

Głąbicka, K., 2005, *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.

Golinowska, S., 1999, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 10.

Grewiński, M., 1999, *Europejski Fundusz Socjalny jako instrument strukturalny w polityce zatrudnienia Unii Europejskiej*, „Rynek Pracy”, nr 7/8.

Guza Ł., 2012, *Sprytni rodzice latami unikają zwolnień*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24-26 lutego.

Hamalainen T., 1999, *A Systemic framework of Economic Competitiveness and Growth*, Newark.

Heilbronner R., 1993, *Wielcy Ekonomiści. Czasy. Życie. Idee*, PWE, Warszawa.

http://www.eures.praca.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=145:publiczne-suby-zatrudnienia-w-polsce&catid=37:inne-raporty&Itemid=63

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://www.infor.pl/prawo/bezrobotny/instytucje-ryнку-pracy/202803,Czym-sa-publiczne-sluzby-zatrudnienia.html#ixzz2qsUGzfsF>

<http://www.infor.pl/>

<http://www.kraz.praca.gov.pl/>

<http://www.mpips.gov.pl/> [dostęp 20 stycznia 2014 roku].

<http://www.psz.praca.gov.pl/>

http://rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria_glowna.322/wpis.163.

[http://www.senat.gov.pl.](http://www.senat.gov.pl/)

http://www.ukie.gov.pl [dostęp 5 października 2009 roku].

http://www.zapt.pl [dostęp 12 października 2009 roku].



- <http://m.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/the-economist-pokolenie-bezrobocia/> [dostęp 8 listopada 2013 roku].
- http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf [dostęp 12 grudnia 2013 roku].
- <http://www.ohp.pl/> [dostęp 12 grudnia 2013 roku].
- <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=pl&acro=news&catId=20&parentId=0&function=focusOn &focusOnId=9189&limit=12&langChanged=true> [dostęp 12 grudnia 2013 roku].
- <http://www.vat.pl/> [dostęp 22 grudnia 2013 roku].
- <http://www.pip.gov.pl/> [dostęp 17 grudnia 2013 roku].
- <http://www.gfk.com/news-and-events/press-room/press-releases/Pages/purchasing-power-europe-2013-14.aspx> [dostęp 1 stycznia 2014 roku]
- Iwanek M., Wilkin J., 1997, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju*, 2013, GUS, Warszawa.
- Jan Paweł II, 1981, *Encyklika Laborem exercens*, 14 września.
- Jankiewicz S., 2000, *Organizacje wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa w aglomeracji poznańskiej. Wyniki badań ankietowych*, OPTIMUM, STUDIA EKONOMICZNE, kwartalnik poświęcony potrzebom nauki i praktyki, nr 3(7), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Jankiewicz S., 2001, *Małe i średnie przedsiębiorstwa jako podstawowy kierunek polityki gospodarczej w drugim etapie transformacji*, [w:] *Przemiany i perspektywy polityki gospodarczej*, Zeszyt naukowy pod red. K. Piecha, PTE, Warszawa.
- Jankiewicz S., 2003, *Małe i średnie przedsiębiorstwa jako instrument ograniczania nierówności społecznych w Polsce*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania ekonomiczne*, red. naukowa M. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Jankiewicz S., 2003, *Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości w Polsce- postulaty rozwiązań systemowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXV, zeszyt 4.
- Jankiewicz S., 2005, *Pre-inkubator studencki jako instrument rozwoju przedsiębiorczości oraz wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej*, [w:] *Strategia lizbońska a zarządzanie wartością*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Jankiewicz S., 2006, *Konkurencyjność podstawowym celem UE w zglobalizowanej gospodarce*, [w:] *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce UE*, red. M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Jankiewicz S., 2006, *Innowacyjność przedsiębiorstw podstawą rozwoju regionu w gospodarce globalnej*, [w:] *Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego*, red. M. Lisiecki, H. Ponikowski, tom 6, KUL, Lublin.



- Jankiewicz S., 2006, *Dług publiczny jako bariera rozwoju przedsiębiorstw w Polsce*, Polityka Gospodarcza, nr 13/2006, SGH, Warszawa.
- Jankiewicz S., 2004, *Uwagi dotyczące definicji polityki gospodarczej*, Miscellanea, seria A, tom II, 2/2004.
- Jankiewicz S., 2008, *Przedsiębiorczość – podstawowy czynnik wzrostu konkurencyjności gospodarki Polski*, [w:] *Przedsiębiorczość w edukacji*, red. naukowy A. Andrzejczak, AE w Poznaniu, Poznań.
- Jankiewicz S., 2008, *Rola instytucji w pobudzaniu konkurencyjności kraju*, [w:] *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kryńska, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Jankiewicz S., 2008, *Preinkubator jako instrument rozwoju mikroprzedsiębiorstw w Polsce*, [w:] *Spójność czy konkurencyjność – dylemat polityki UE*, red. naukowy M. Klamut, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 19, Wrocław 2008.
- Jankiewicz S., 2010, *Creating Conditions for Youth Entrepreneurship Foundation for Longterm Development of New EU Countries*, in: *Ekonomika a Spoločnost, Journal of Economics and Social Research*, vol. XI, no 2/2010.
- Jankiewicz S., 2012, *Bezrobocie młodzieży – jeden z głównych problemów Polski na początku XXI wieku*, [w:] *Szkice o współczesnej polityce gospodarczej*, red. naukowa K. Pająk, J. Mazurkiewicz, P. Błaszczak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Kabaj M., 2004, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Kabaj M., 2007, *Metody badania i poprawy efektywności programów przeciwdziałania bezrobociu. Próba oceny marnotrawstwa środków publicznych przez zaniechanie szerszego stosowania TUS i MZDiN*, w: *Problemy współczesnego doradztwa zawodowego*, red. U. Jeruszka, I. Lichniak, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Kaczorowski P., Kubiak P., Kwiatkowski E., Pawłęga Sz., Uścińska G., 2009, *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego*, w: *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Karwacki A., 2010, *Raport z analizy dokumentów o charakterze strategicznym nt. „Analiza lokalnych strategii i programów aktywizacji – powiat szydłowiecki, radomski, przysuski, makowski i M. Radom*, Toruń, <http://akson.sgh.waw.pl/szanseibariery/mages/dokumenty/analiza%20dokumentow%20-%20szanse%20i%20bariery.pdf> [dostęp 18 czerwca 2011].
- Kiełczewski S., 2003, *Polityka gospodarcza w warunkach systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej*, „Polityka Gospodarcza”, nr 7-8.
- Knapieńska M., *Wspólny europejski rynek pracy. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.



- Kołodko G., 2004, *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „*Ekonomista*”, nr 5.
- Konarski R., Kotnarowski M., 2007, Zastosowanie metody propensity score matching w ewaluacji ex-post, [w]: *Ewaluacja ex-post: Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber PARP, Warszawa.
- Konopko F., 2012, *Uchwały obywatelskie wciąż rzadko podejmowane*, „*Dziennik Gazeta Prawna*”, 23 lutego.
- Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011*, 2010, Załącznik do uchwały nr 111/2010 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 roku, Warszawa.
- Kryńska E., Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., Poliwczak I., Sobocka-Szczapa H., 2010, *Podręcznik użytkownika metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy, podręcznik dla urzędów pracy*, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., 1998, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa
- Kryńska, E., 2007, *Równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy. Jak osiągnąć flexicurity?*, „*Monitor Prawa Pracy*”, nr 7, www.monitorprawapraczy.pl [dostęp dnia 16 października 2009 roku]
- Kukulak-Dolata I., 2009, *Instytucje rynku pracy*, w: *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Kukulak-Dolata I., 2010, *Analiza losów absolwentów OHP*, w: *Diagnoza potrzeb i oczekiwań pracodawców*, red. E. Kryńska, IBC GROUP Central Europe Holding S.A., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Kukulak-Dolata I., 2011, *Współpraca na rzecz tworzenia miejsc pracy mazowieckich podmiotów gospodarczych z innymi aktorami rynku pracy*, w: *Rozwój zasobów i miejsc pracy na Mazowszu. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze*, red. E. Kryńska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, s. 196-220.
- Kukulak-Dolata I., Pichla J., 2007, *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Kwiatkowski E., 2002, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lewandowski P., Skrok Ł., 2009, *Flexicurity. Diagnoza na dziś, działanie na jutro*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa.
- Mirabelska A., 2012, *Mamy otwierają spółdzielnie*, „*Rzeczpospolita*”, 24 lutego.



- Napierała J., Wojtyńska A., 2012, *Wpływ kryzysu gospodarczego na proces migracyjny pomiędzy Polską a Islandią*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, Warszawa.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, 2012, GUS, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Nijkamp P., Mouwen A., 1987, *Knowledge Centres, Information Diffusion and Regional Development*, w: P. Newton, P. Hall, J. Brotchie, *The Spatial Impact of Technological Change*, Croom Helm, London.
- Opodatkowanie pracy i wynagrodzenie minimalne. Wpływ na rynek pracy w Polsce*, 2005, Departament Analiz i Prognoz – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Pająk K., 2005, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Poznań
- Pająk K., 2011, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń.
- Informacja PAP, Kosiniak-Kamysz: W 2014 zaproponujemy pakt dla pracy*, www.pap.pl [dostęp 13 stycznia 2014 roku]
- Pejovich S., 1995, *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Piotrowski B., Sztandar-Sztanderska K., Zielińska M., 2008, *Powiatowy Urząd Pracy jako animator i partner w zakresie polityki rynku pracy na szczeblu lokalnym i regionalnym*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej, Raport z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Płowiec U., 2004, *Niektóre problemy rozwoju Polski w warunkach członkostwa w UE*, „Ekonomista”, nr 2.
- Polityka regionalna i koordynacja strukturalnych instrumentów*, 2000, „Unia Europejska”, nr 1.
- Polityka edukacyjna wobec rynku pracy*, 2012, red. nauk. D. Kotlorz, A. Rączaszek, *Studia ekonomiczne, ZESZYTY NAUKOWE WYDZIAŁOWE UE w Katowicach*, Katowice.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, 11 stycznia 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Problemy i kwestie społeczne w strategiach rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego, Raport z badań*, 2010, Szczecin, http://www.ois.wzp.pl/attachments/058_Raport.pdf [dostęp 18 czerwca 2011 roku].
- Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu do komunikatu Komisji w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r.*, 2013, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 13 listopada.
- Prognoza ludności na lata 2008-2035*, 2009, Departament Badań demograficznych, GUS, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.



- Prognozy makroekonomiczne profesjonalnych prognostów. Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP. Runda z grudnia 2013 roku*, 2014, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa.
- Raport z ewaluacji ex-post komponentu regionalnego programu Phare 2002 Spójność Społeczna i Gospodarcza; komponent Rozwój Zasobów Ludzkich*, 2006, PBS DGA.
- Rękas M., 2009, *Model flexicurity a polski rynek pracy*, w: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Tom 1, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 39, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rymsza M., 2005, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, w: *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, red. nauk. M. Kielkowska, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Sadler Ph., 1998, *Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków.
- Scott A., 1993, *Technopolis. High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, University of California Press, Berkeley.
- Sektor non-profit w Polsce*, 2009, GUS, Warszawa.
- Sendrowicz B., *Polska bez etatów*, „Gazeta Wyborcza”, 21 marca 2013.
- Skąpski M., 2006, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków
- Smaga M., 2007, *Strategia lizbońska – nowy europejski model społeczno-gospodarczy*, w: *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Zarzeczny, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 2961, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za 2010 rok*, 2011, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Spytek-Bandurska G., Szyłko-Skoczny M., 2008, *Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Stawarska R., 2009, *Koordinacja polityki makroekonomicznej w Unii Europejskiej. Przesłanki, realizacja, perspektywy, zagrożenia*, w: *Studia Europejskie. Nowe uwarunkowania funkcjonowania UE-27*, red. E. Małuszyńska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 119, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Stec M., 2008, *Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po dziesięciu latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.



- Stelina J., Zieleniecki M., 2009, Ustawa antykryzysowa, PiZS, nr 10.
- Sulima E., 2006, *Polityka zatrudnienia*, w: *Obszary integracji Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. E. Sulima, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Sytuacja demograficzna Polski raport 2011-2012*, 2012, Rządowa Rada Ludnościowa, Zakład Wydawnictw Statystycznych Warszawa.
- Szacki W., 2011, *Młodzi i bez złudzeń*, Gazeta Wyborcza, 18 marca.
- Szewczyk A., 2004, *Informacja w walce z bezrobociem*, PWN, Warszawa.
- Sztanderska U., 2008, *Publiczne służby zatrudnienia a wyzwania rynku pracy*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa
- Szylko-Skoczny M., 2004, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- The World Bank Institute, Korea and the Knowledge-based Economy. Making the transition*, 2000, OECD, Paris.
- To idzie młodość (na bezrobocie)*, 2011, „Gazeta Wyborcza” z 21 marca.
- Topan A., 2001, *The European Integration Process. A Historical and Comparative Institutional Analysis*, LIT Verlag, Münster.
- Trzeciak W., 2002, *Memorandum Komisji Europejskiej w sprawie kształcenia ustawicznego i jego implikacje dla poradnictwa zawodowego. Główne założenia memorandum*, „Służba Pracownicza”, nr 1.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z dnia 1 maja 2004 roku, nr 99, poz. 1001, z późniejszymi zmianami.
- Van der Wijst D., 1988, *Financial Structure in Small Business*, Springer-Verlags, Berlin Heidelberg.
- Wieloletni plan finansowy państwa 2010-2013*, 2010, Rada Ministrów, Warszawa.
- Winięcki J., Skrok W., Wiśniewski Z., 2002, *Którędy do wzrostu zatrudnienia? Drogi wyboru – Charakterystyka polskiego rynku pracy – rekomendacje*, Raport dla Stowarzyszenia Obywatele dla Rzeczypospolitej, Warszawa.
- Włodarczyk-Śpiewak K., Bernat T., Zwiech P., Korpysa J., 2005, *Strategia lizbońska – fakty – mity – rzeczywistość*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Wojciechowski P., *Dylematy pracy tymczasowej*, [w:] Rynek agencji zatrudnienia w 2011 roku. Analiza danych, trendów, prognozy i dobre praktyki agencji Polskiego Forum HR, Polskie Forum HR, Warszawa 2012.



Wojtyna A., 2002, *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Planowa”, nr 10.

World competitiveness report, 1993, World Economic Forum, Lusanne.

Wójcicka I., Sztandar-Sztanderska K., Zielińska M., 2008, *Klienci powiatowych urzędów pracy*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Zagóra-Jonszta U., 2005, *Globalizacja a rola państwa w tworzeniu ładu instytucjonalnego*, w: *Transformacja polskiej gospodarki. Ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych*, red. H. Ćwikliński, Fundacja Rozwoju UG, Gdańsk.