

Małgorzata Szyłko-Skoczny

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania

Streszczenie

W artykule dokonano analizy polityki rynku pracy w III RP. Przedstawiono genezę i rozwój oraz zasadnicze zmiany, jakie zaszły w polskiej polityce rynku pracy w ciągu minionych 25 lat. Swoje rozważania autorka oparła na analizie literatury przedmiotu, aktów prawnych, dostępnych danych statystycznych. Scharakteryzowała i oceniła poszczególne etapy rozwoju polskiej polityki rynku pracy, zwracając uwagę na przyczyny, kierunki i zakres oraz konsekwencje dokonywanych zmian. Wskazała czynniki i bariery utrudniające realizację zadań polityki rynku pracy w III RP. Analizowała działania podejmowane przez państwo w celu poprawy istniejącej sytuacji. W kolejnych częściach artykułu przedstawiła zadania i zakres polskiej polityki rynku pracy, zmianę jej priorytetów polegającą na odchodzeniu od działań osłonowych w kierunku wzmocnienia programów aktywizacji zawodowej bezrobotnych, przekształcenia modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy, skalę i strukturę finansowania polityki rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, zatrudnienie, bezrobocie, aktywizacja zawodowa, zasiłki, publiczne służby zatrudnienia

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny: ips@uw.edu.pl

Wprowadzenie

Celem artykułu jest scharakteryzowanie rozwoju polityki rynku pracy w III RP. Przedstawiono cele, zadania i zakres polityki rynku pracy, etapy jej kształtowania, przyczyny, charakter, kierunki, zakres oraz skutki wprowadzanych zmian. Dokonano oceny polskiej polityki rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem jej modyfikacji, które dokonywano w ciągu minionych 25 lat. Rozważania zostały oparte na analizie literatury przedmiotu, aktów normatywnych oraz dostępnych danych statystycznych.

Zmiana priorytetów w polityce rynku pracy

Polityka rynku pracy służy kształtowaniu rynku pracy i możliwości zatrudnienia (Wiśniewski 1994, s. 29). Jej podstawowe cele to zmniejszenie rozmiarów bezrobocia, poprawa funkcjonowania rynku pracy poprzez zwiększenie mobilności i lepsze dopasowanie struktury zatrudnienia oraz zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym (Kabaj 1997, s. 44 i nast.).

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. rozpoczęto w Polsce tworzenie ram instytucjonalno-prawnych polityki rynku pracy. Zostały one określone przede wszystkim w czterech ustawach i ich licznych nowelizacjach (ustawy: o zatrudnieniu z 1989 r., o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r., o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r. oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.). W ustawach zdefiniowano najważniejsze pojęcia, określono cele i zadania oraz zakres polityki rynku pracy, ustalono podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz wskazano sposób finansowania, uregulowano także zakres i warunki udzielania bezrobotnym świadczeń socjalnych oraz stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej.

Zadaniem polityki rynku pracy jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym dzięki świadczeniom społecznym, które kompensują brak dochodów z pracy, oraz aktywizacja zawodowa i wspieranie tworzenia miejsc pracy (kreowanie zatrudnienia, subsydiowanie pracy). Aktywizacja zawodowa bezrobotnych ma przerwać, choćby na pewien czas, ich beczynność zawodową, poprawić szanse na znalezienie pracy oraz stworzyć pomost prowadzący do trwałego zatrudnienia (Kryńska, Kwiatkowski, Zarychta 1998; Kabaj 2004; Kabaj 1999, s. 76 i nast.).

Charakteryzując politykę rynku pracy w III RP, należy wskazać, że w minionych 25 latach stopniowo rozwijały się jej podmioty oraz instrumenty i usługi, jednocześnie systematycznie **modyfikowano jej cele i zadania oraz sposoby ich realizacji a także zmieniano jej priorytety**. Miało miejsce **odchodzenie od działań osłonowych w kierunku wzmocnienia instrumentów aktywizacji zawodowej, inwestycji w kapitał ludzki (kwalifikacje) i promocji zatrudnienia**. Zasadniczym zmianom podlegał także model instytucjonalnej obsługi rynku pracy (Szyłko-Skoczny 2010).

Administracja pracy realizująca zadania państwa w zakresie polityki rynku pracy podlegała daleko idącym przeobrażeniom. W latach 90. stworzono w miarę sprawny, wydzielony, hierarchiczny system urzędów pracy (**rządową administrację specjalną**), który po

reformie podziału administracyjnego państwa zastąpiono urzędami pracy luźno powiązanymi, podporządkowanymi samorządom powiatowym i wojewódzkim oraz wojewodom (**model rządowo-samorządowy**) (Szyłko-Skoczny 2004, s. 83 i nast.; Baron-Wiaterek 2008, s. 81 i nast.). Kolejna modyfikacja nastąpiła w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r., która rozszerzyła współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w realizacji zadań polityki rynku pracy (**model publiczno-niepubliczny**) (Szyłko-Skoczny 2006).

Zmiany, jakie zaszły w ciągu minionych 25 lat w polskiej polityce rynku pracy, miały różne przyczyny i charakter. Na ich kształt i zakres wpływały uwarunkowania polityczne, społeczne i ekonomiczne, a zwłaszcza aktualna sytuacja na rynku pracy. Duże znaczenie miały także naciski grup społecznych reprezentujących własne interesy. W miarę zbliżania się momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej rosła rola procesu dostosowywania naszego prawa do rozwiązań unijnych. Po akcesji do UE polska polityka rynku pracy została włączona w zakres oddziaływania wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Modyfikacja priorytetów w polityce rynku pracy dokonywała się w Polsce stopniowo i można ją śledzić, analizując kolejne regulacje ustawowe. Na początku lat 90. ustawodawca przede wszystkim reagował na zmieniającą się szybko sytuację na rynku pracy. Zmiany przepisów wynikały z bieżących potrzeb, ich zadaniem było także korygowanie i porządkowanie obowiązujących regulacji prawnych (niekiedy eksperymentowano w sferze zatrudnienia). Kolejne ustawy – o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – uwzględniały w coraz większym stopniu doświadczenia i postulaty praktyki, usuwały błędne rozwiązania i potknięcia techniczno-legislacyjne, umożliwiały skuteczniejsze działania. Jednak zmian dokonywano pośpiesznie, brakowało w nich strategicznego podejścia i wizji docelowej dotyczącej kształtu polskiej polityki rynku pracy.

Nowe podejście do polityki rynku pracy uwidoczniło się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004 r.). Wynikało ono z wieloletnich doświadczeń praktyki, wiązało się z sytuacją społeczną i gospodarczą w kraju, miało także umożliwić realizację założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Ustawodawca wyraźnie wzmocnił działania służące promocji zatrudnienia, zmodyfikował instytucje i instrumenty rynku pracy, zwiększył selektywność instrumentów aktywizacji oraz zmniejszył ochronę socjalną bezrobotnych.

Kolejnych istotnych przekształceń dokonano w nowelizacji z 19 grudnia 2008 r. Rozszerzono wówczas zakres aktywizacji zawodowej bezrobotnych, ułatwiono dostęp do usług rynku pracy, wzmocniono wspieranie rozwoju zasobów ludzkich (podwyższanie kwalifikacji) oraz zwiększono zadania podmiotów niepublicznych w realizacji polityki rynku pracy.

Wyraźne przesunięcie punktu ciężkości polskiej polityki rynku pracy nastąpiło w obliczu skutków światowego kryzysu gospodarczego, jakie zaczęliśmy odczuwać pod koniec 2008 r. Zagrożenie masowymi redukcjami zatrudnienia sprawiło, że ustawą z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców wprowadzono instrumenty skierowane do przedsiębiorców, aby mogli przetrwać trudności i nie musieli zwalniać pracowników (Spytek-Bandurska, Szyłko-Skoczny 2011).

Najnowszych zmian w polityce rynku pracy dokonano na mocy nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, której dokonano 14 marca 2014 r. (weszła w życie 27 maja 2014 r.). Mają one kompleksowy charakter i dotyczą organizacji pracy publicznych służb zatrudnienia, zwiększenia współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, wzmocnienia aktywizacji zawodowej. Nowe rozwiązania wspierają dalszy rozwój modelu publiczno-niepublicznego realizacji zadań polityki rynku pracy (Męcina 2013, s. 135 i nast.).

Warto dodać, że dokonane w minionym ćwierćwieczu zmiany w polskiej polityce rynku pracy są zgodne z koncepcją aktywizującej polityki społecznej, która upowszechniła się w wielu państwach UE w obliczu masowego bezrobocia i kryzysu *welfare state* (Golinowska 2007, s. 32–54; Rymśza 2003, s. 19–32). Nowa strategia zakłada przesunięcie punktu ciężkości z uprawnień socjalnych na zobowiązania socjalne jednostki. W polityce rynku pracy oznacza to **odchodzenie od państwa świadczeń do państwa pracy oraz łączenie świadczeń socjalnych z pracą** – *welfare to work*, tzn. uzależnienie pomocy od podjęcia pracy (Wielka Brytania), *foerdern und fordern*, tzn. wspierać i wymagać (RFN).

Tworzenie publiczno-niepublicznego modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy

Na skuteczność realizacji zadań polityki rynku pracy ma istotny wpływ instytucjonalna obsługa rynku pracy. Zlikwidowanie specjalnej administracji pracy i podporządkowanie urzędów pracy samorządom miało zwiększyć skuteczność działań w wymiarze lokalnym (przybliżenie decyzji do klienta, zaangażowanie lokalnych podmiotów). Jednakże po decentralizacji administracji pracy powstał nieefektywny system zarządzania. Poważną wadą okazał się brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy władzę rządową a samorządową oraz brak współpracy i koordynacji działań zarówno w poziomie (pomiędzy różnymi podmiotami w regionie), jak i w pionie (z wojewódzkimi urzędami pracy). Minister pracy, który odpowiada za politykę rynku pracy, ma ograniczone możliwości oddziaływania na marszałków i starostów. Zmiana usytuowania urzędów pracy wpłynęła także na ich upolitycznienie. W rezultacie zmniejszyła się funkcjonalność i skuteczność działania publicznych służb zatrudnienia, nastąpiła również atomizacja lokalnych rynków pracy (MPiPS 2008).

Doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania nowego modelu publicznej administracji pracy sprawiły, że w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004) przyjęto rozwiązania usprawniające działania urzędów pracy i zwiększające rolę innych podmiotów (agencje zatrudnienia, stowarzyszenia, fundacje) w realizacji polityki rynku pracy. W 2008 r. na mocy nowelizacji ustawy wyodrębniono w strukturze urzędów pracy tzw. centra aktywizacji zawodowej oraz zintegrowano usługi pośrednictwa pracy i usługi EURES. Umożliwiono także powiatowym urzędом pracy (PUP) tworzenie lokalnych punktów informacyjno-konsultacyjnych (w gminach), gdzie bezrobotni i poszukujący pracy mogą uzyskać informacje o formach pomocy i dokonać rejestracji. Ponadto ułatwiono podejmowanie przez podmioty niepubliczne coraz większej liczby zadań w zakresie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego oraz szkoleń bezrobotnych.

Najnowsze zmiany wprowadzone nowelą z 2014 r. mają poprawić organizację pracy publicznych służb zatrudnienia, spowodować wzrost ich samorządności i niezależności w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym, doprowadzić do zwiększenia współpracy z pracodawcami i z innymi instytucjami rynku pracy (publicznymi, prywatnymi, społecznymi) oraz rozszerzenia koordynacji regionalnej i lokalnej polityki rynku pracy. Ustawodawca w istotny sposób wzmocnił model publiczno-niepublicznej instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Zakłada on, że władze publiczne prowadzą politykę rynku pracy (finansowaną ze środków publicznych) poprzez planowanie i koordynowanie zadań oraz nadzór administracyjny (Jończyk 2004), natomiast jej realizację można powierzyć podmiotom publicznym oraz niepublicznym, a więc instytucjom rynku pracy o zróżnicowanym charakterze i zadaniach. Podstawową formą współpracy instytucji publicznych i niepublicznych jest umowa.

Warto podkreślić, że nowy model instytucjonalnej obsługi rynku pracy i zwiększenie roli niepublicznych podmiotów wywołuje w Polsce wiele kontrowersji. Dostatecznie jest przekonanie pracowników o samowystarczalności urzędów pracy, generalnie nisko oceniają oni również profesjonalizm podmiotów niepublicznych. Praktycy oraz badacze wskazują, że agencje zatrudnienia koncentrują się na wybranych segmentach rynku pracy, łatwym kliencie i atrakcyjnych ofertach pracy. Jednocześnie występuje niebezpieczeństwo niedostatecznej jakości świadczonych przez niektóre podmioty usług, pod znakiem zapytania stoi też racjonalne wykorzystanie środków publicznych oraz osiągnięcie celów określonych w umowie (Kukulak-Dolata, Pichla 2007, s. 83 i nast.) Z drugiej strony wzrost zadań podmiotów niepublicznych w polityce rynku pracy wyzwala konkurencję, zwiększa intensywność i elastyczność działań, ułatwia ich dostosowanie do specyficznych potrzeb, prowadzi do obniżania kosztów. Trzeba zwłaszcza dostrzec niekonwencjonalne metody działania organizacji pozarządowych (NGO), które wypełniają istniejącą lukę i coraz częściej docierają do grup najbardziej pokrzywdzonych. Ponadto dopuszczenie coraz szerszego świadczenia usług zatrudnieniowych przez sektor niepubliczny służy rozwojowi instytucji partnerstwa lokalnego. W konsekwencji rośnie współpraca instytucji rządowych, samorządowych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców na rzecz ożywienia gospodarczego i poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Poprawie działalności publicznych służb zatrudnienia ma służyć planowane przez resort pracy zwiększenie liczby pośredników i doradców zawodowych, podwyższenie profesjonalizmu kadry, zmniejszenie biurokracji w urzędach. W PUP wyodrębniono funkcję doradcy klienta, który ma sprawować stałą opiekę nad bezrobotnym lub poszukującym pracy (art. 91 p. 2–5 ustawy o promocji zatrudnienia). Minister pracy zaproponował także wprowadzenie z urzędów pracy ubezpieczenia chorobowego, co ograniczy liczbę zarejestrowanych bezrobotnych i odciąży służbę zatrudnienia.

Oceniając skuteczność działania publicznej administracji pracy, warto pamiętać o barierach, które ograniczają realizację zadań. Praktycy zwracają uwagę na nadmierne obciążenie pracowników publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza pośredników pracy i doradców zawodowych. Wprawdzie po spadku zatrudnienia w urzędach pracy, który nastąpił zaraz po reformie administracji pracy, od roku 2003 obserwujemy wzrost liczby

pracowników (z 15 784 osób w 2003 r. do 23 638 w 2011 r.). Poprawiła się także struktura zatrudnienia w urzędach – w latach 2005–2011 liczba zatrudnionych pośredników pracy i doradców zawodowych wzrosła odpowiednio z 1697 do 3676 oraz z 782 do 1823 osób. Jednak nadal w PUP przypada średnio 547 bezrobotnych na jednego pośrednika oraz 1238 na jednego doradcę zawodowego (MPiPS 2011a).

Istotną barierą efektywności działań urzędów pracy jest brak ofert pracy od pracodawców, których do PUP trafia tylko od 20 do 30 proc. W 2011 r. na ponad 1,9 mln zarejestrowanych bezrobotnych zgłoszono do urzędów pracy 743 tys. ofert pracy.

Trzeba dodać, że z oceną efektywności działań służb zatrudnienia w Polsce od dawna wiążą się duże wątpliwości dotyczące stosowanych mierników (Maksim, Wiśniewski 2012). Trudno jest oceniać efektywność zatrudnieniową w sytuacji braku jakichkolwiek ofert pracy na lokalnym rynku pracy. Jak porównywać efektywność pracy powiatowych urzędów pracy, które realizują swoje zadania w różnych warunkach? Na skuteczność pomocy udzielanej bezrobotnym wpływają bardzo różne czynniki, w tym w dużej mierze sytuacja gospodarcza w kraju, regionie, na lokalnym rynku pracy. Jak ustalać ich wpływ na zatrudnienie?

Kończąc ten fragment rozważań, warto podkreślić, że tworzenie publiczno-niepublicznego modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy sprzyja rozwojowi niepublicznego sektora. Oznacza to szybki przyrost liczby agencji zatrudnienia. Tak więc w 2004 r. działało w Polsce 867 agencji zatrudnienia, które otrzymały 1602 certyfikaty wydane przez Ministra Gospodarki i Pracy, w tym uprawniające do pośrednictwa pracy na terenie RP – 492, pośrednictwa pracy za granicą – 271, doradztwa personalnego – 519, prowadzenia agencji pracy tymczasowej – 320. Na koniec 2013 r. funkcjonowało w kraju 4540 agencji zatrudnienia (najwięcej w woj. mazowieckim – 925, wielkopolskim – 571, śląskim – 474 i dolnośląskim – 416), przy czym 1793 agencje zajmowały się pośrednictwem pracy w kraju, 1138 agencji prowadziło pośrednictwo pracy za granicą, 1370 agencji trudniło się doradztwem personalnym, 1266 agencji – poradnictwem zawodowym, a 1610 agencji zajmowało się pracą tymczasową. W wyniku działania agencji w 2013 r. ponad 162 tys. osób podjęło zatrudnienie w kraju, za granicę skierowano do pracy 111 tys. osób, a pracą tymczasową świadczyło 551 tys. osób (MPiPS 2014b).

Ograniczanie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym

System ochrony bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych był tworzony w III RP spontanicznie. Na jego kształtowanie się na początku lat 90. wpływały optymistyczne prognozy rozwoju sytuacji na rynku pracy, duże oczekiwania społeczne, potrzeba legitymizacji nowej władzy, masowe zwolnienia grupowe, niepokoje społeczne, silne naciski polityczne, brak własnych doświadczeń, pośpiech legislacyjny. W konsekwencji w ustawie o zatrudnieniu (1989 r.) ustalono bardzo liberalne warunki nabycia prawa do świadczeń społecznych przez bezrobotnych, które zapewniły daleko idącą ochronę socjalną szerokiemu kręgowi osób. Spowodowało to poważne negatywne skutki ekonomiczne (wysokie wydatki na świadczenia, wzrost poziomu bezrobocia) oraz społeczne (postawy roszczeniowe, negatywny obraz bezrobotnych). W kolejnych ustawach i ich nowelizacjach stopniowo

odchodzono od zaawansowanej ochrony socjalnej bezrobotnych, wprowadzając coraz bardziej rygorystyczne warunki udzielania świadczeń socjalnych (Szyłko-Skoczny 2004, s. 145–180).

Wśród świadczeń zapewniających bezpieczeństwo socjalne bezrobotnym najważniejszy, od początku okresu transformacji, był zasiłek dla bezrobotnych. Jest to świadczenie o charakterze obligatoryjnym, powszechnym, okresowym, przyznawane przez starostę, finansowane z Funduszu Pracy i wypłacane przez urzędy pracy. Zgodnie z obowiązującą ustawą prawo do zasiłku zależy od posiadania statusu bezrobotnego, braku propozycji odpowiedniej pracy (ew. szkolenia, stażu), posiadania minimalnego stażu zatrudnienia (365 dni w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem w urzędzie pracy) i osiągnięcia dochodu w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia.

W latach 90. **systematycznie zaostrzano warunki ustawowe nabycia prawa do zasiłku od bezrobocia**. W pierwszej ustawie (1989 r.) przyznano zasiłek wszystkim zarejestrowanym bezrobotnym, niezależnie od stażu pracy, co spowodowało lawinową rejestrację osób (także nigdy nie pracujących) w urzędach pracy w celu uzyskania statusu bezrobotnego i otrzymania zasiłku. Już w połowie 1990 r. wprowadzono warunek uprzedniego zatrudnienia (minimum 6 miesięcy), co pozwoliło zmniejszyć krąg osób uprawnionych do świadczenia. W 1994 r. nabycie prawa do zasiłku uzależniono od liczącego 180 dni okresu zatrudnienia (minimum jedna druga etatu lub uzyskiwanie co najmniej połowy najniższej płacy). Dalsze ograniczenie prawa do zasiłku nastąpiło w 1996 r., kiedy odebrano go absolwentom. W połowie 1997 r. ponownie wydłużono staż zatrudnienia niezbędny do przyznania zasiłku – do 365 dni (uzyskiwanie co najmniej najniższego wynagrodzenia).

W minionych latach **stopniowo skracano okres wypłaty zasiłku**. Początkowo przyznano bezrobotnym zasiłek bezterminowo. W 1991 r. zmieniono charakter świadczenia na okresowe i ograniczono wypłatę generalnie do 12 miesięcy (18 miesięcy dla wybranych kategorii). W 1996 r. okres pobierania zasiłku uzależniono od stopy bezrobocia na lokalnym rynku pracy (6 lub 12 miesięcy, jeśli stopa bezrobocia przekroczyła stopę przeciętną w kraju). Obecnie okres wypłacania zasiłku wynosi 180 lub 365 dni i zależy od stopy bezrobocia (dłuższy okres, jeśli stopa bezrobocia lokalnie przekracza 150 proc. przeciętnej w kraju), od wieku (50 lat) i stażu zatrudnienia (co najmniej 20 lat) oraz od sytuacji rodzinnej (na utrzymaniu dziecko do lat 15 i bezrobotny współmałżonek).

W III RP zasadniczym zmianom podlegały także **metody ustalania wymiaru zasiłku dla bezrobotnych**. Początkowo dominowały kryteria związane z ochroną dochodów, a wysokość świadczenia zależała od utraconego wynagrodzenia, płacy minimalnej oraz długości okresu wypłacania. Już w 1992 r. wprowadzono jednolite, relatywnie niskie świadczenie ustalane w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (36 proc.). Całkowicie nowym rozwiązaniem było przyjęcie w 1996 r. zasady kwotowego określania wysokości zasiłku. W 1997 r. dokonano kolejnej modyfikacji, uzależniając wysokość zasiłku od stażu pracy. W obowiązującej ustawie z 2004 r. utrzymano dotychczasowy sposób ustalania wysokości zasiłku, ale podwyższono jego kwotę. W 2008 r. na mocy nowelizacji ustawy wprowadzono nową zasadę degresywności wypłaty, która oznacza obniżenie wysokości zasiłku po upływie 3 miesięcy.

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych zależy obecnie od określonej w ustawie wartości kwotowej (od 27 maja 2014 r. podstawowy zasiłek od bezrobocia wynosi 826,60 zł miesięcznie), **od sposobu waloryzacji** (waloryzacja od 1 czerwca o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku), **stażu pracy** (odpowiednio – 80 proc., 100 proc. lub 120 proc. kwoty ustawowej przy stażu – odpowiednio – do 5 lat, powyżej 5 lat i powyżej 20 lat), **a także od okresu wypłacania świadczenia** (po upływie 90 dni wypłaty zasiłek jest zmniejszony do 646,70 zł). Obniżenie wysokości zasiłku ma motywować do zwiększenia wysiłków w poszukiwaniu zatrudnienia.

Charakteryzując zmiany przepisów regulujących zasiłek dla bezrobotnych, można stwierdzić, że generalnie prowadziły one do **zaostrzania warunków nabycia prawa do świadczenia, skracania okresów jego wypłacania i obniżania wysokości**. W rezultacie większość bezrobotnych w Polsce pozbawiono prawa do zasiłku. Tak więc, zasiłek dla bezrobotnych otrzymywał: w 1990 r. – 80 proc., w 1995 r. – 52,3 proc., w 2000 r. – 20,3 proc., a w sierpniu 2013 r. – zaledwie 14,7 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (MPiPS 2013).

W III RP ważnymi elementami publicznego systemu osłony socjalnej bezrobotnych stały się świadczenia z ubezpieczeń społecznych (świadczenia ochrony zdrowia i do połowy lat 90. wcześniejsze emerytury i renty inwalidzkie) oraz świadczenia pomocy społecznej. Warto podkreślić, że pomoc społeczna, która początkowo uzupełniała działania urzędów pracy, w miarę pogarszania się sytuacji na rynku pracy oraz ograniczania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przejmowała coraz więcej zadań w zakresie ochrony bytu bezrobotnych.

Specyficzną formą ochrony przed bezrobociem są w Polsce zasiłki i świadczenia przedemerytalne (wprowadzone w 1997 r. zamiast wcześniejszych emerytur) przyznawane osobom w wieku przedemerytalnym posiadającym długoletni staż pracy (uprawniający do emerytury). Świadczenia te były najpierw wypłacane przez urzędy pracy z Funduszu Pracy, w 2004 r. przekazano je do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a od 2009 r. ponownie są finansowane z Funduszu Pracy (w 2002 r. zlikwidowano zasiłek przedemerytalny, pozostawiając niższe świadczenie przedemerytalne).

Warto zauważyć, że zgodnie z unijną koncepcją aktywizującej polityki społecznej także w Polsce niektóre świadczenia socjalne dla bezrobotnych zostały uzależnione od ich aktywnego zachowania na rynku pracy. Można tu przykładowo wymienić stypendia dla bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach lub przygotowaniu zawodowym, podejmujących staż u pracodawcy, kontynuujących naukę w szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych lub na studiach podyplomowych. Podobny charakter mają dodatki aktywizacyjne wypłacane bezrobotnym posiadającym prawo do zasiłku, którzy podjęli zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy i otrzymują wynagrodzenie niższe od minimalnego. Łączenie świadczeń pieniężnych z pracą lub z nauką (podwyższenie kwalifikacji) ma motywować do aktywności, a także do podejmowania nieatrakcyjnego zatrudnienia (krótkotrwałe, niskopłatne, w ograniczonym czasie pracy).

Podsumowując, warto wskazać, że w procesie tworzenia publicznego systemu świadczeń socjalnych dla bezrobotnych w III RP zabrakło kompleksowego podejścia oraz długofalowej strategii; podejmowane były przede wszystkim działania interwencyjne wynika-

jące z bieżących potrzeb. Regulacje prawne dostosowywano do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy oraz do rozwiązań unijnych. Szczególnie trudną do przezwyciężenia barierą był brak dostatecznych środków finansowych. W rezultacie w sytuacji masowego bezrobocia większość bezrobotnych została wykluczona z publicznego systemu świadczeń socjalnych. Polityka rynku pracy nie realizuje zatem funkcji zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym.

Aktywizacja zawodowa bezrobotnych

Polityka rynku pracy skierowana na aktywizację bezrobotnych była w III RP kształtowana od początku lat 90. XX w. Początkowo dominowały działania służące stworzeniu ram prawnych i instytucjonalnych dla stosowania różnych form aktywizacji bezrobotnych. Brakowało jednak systemowego podejścia, reagowano na zmiany zachodzące na rynku pracy oraz nie doceniano znaczenia programów aktywnych. W następnych latach stopniowo rosła rola różnych form aktywizacji bezrobotnych, jednocześnie modyfikowano rozwiązania wprowadzone wcześniej (zgodnie z doświadczeniami praktyki).

W III RP od początku były stosowane **podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych**, takie jak: **pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, wspieranie tworzenia miejsc pracy**. Były one, w zasadzie, adresowane do ogółu bezrobotnych i tylko niektóre dotyczyły specyficznych grup (absolwentów, młodzieży, osób niepełnosprawnych). Wyboru uczestników konkretnych aktywnych programów dokonywali pracownicy urzędów pracy zgodnie z sytuacją na lokalnym rynku pracy, możliwościami finansowymi i kadrowymi, dostępnością niezbędnej infrastruktury, potrzebami pracodawców.

W ciągu minionych 25 lat rozszerzył się istotnie zakres aktywnych programów. Wprowadzono nowe formy aktywizacji bezrobotnych, zmieniono zakres podmiotowy stosowanych wcześniej instrumentów, zwiększono swobodę urzędów pracy w dysponowaniu środkami finansowymi oraz podejmowaniu działań dostosowanych do specyfiki lokalnych rynków pracy (ułatwienie prowadzenia szkoleń, organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych).

Zasady stosowania różnych form aktywizacji bezrobotnych zasadniczo zmodyfikowano w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004 r.). **W celu zwiększenia selektywności** oraz skuteczności działania **wyodrębniono cztery grupy usług rynku pracy: podstawowe usługi rynku pracy oferowane ogółowi bezrobotnych i poszukujących pracy** (pośrednictwo pracy, EURES, poradnictwo i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkolenia); **usługi rynku pracy tylko dla nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy** (prace interwencyjne, roboty publiczne, staż, przygotowanie zawodowe, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni pracy); **instrumenty mające zachęcić do korzystania z podstawowych usług rynku pracy** (zwrot kosztów przejazdu do pracy, na staż, szkolenie poza miejscem zamieszkania; dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy; ponoszenie części kosztów pomocy prawnej

oraz składek na ubezpieczenie społeczne); **usługi dotyczące przygotowania i realizacji projektów lokalnych** i programów regionalnych na rzecz zatrudnienia.

Nowe rozwiązania spowodowały zawężenie lub rozszerzenie zakresu podmiotowego niektórych stosowanych wcześniej form aktywizacji. Część instrumentów adresowanych do wszystkich bezrobotnych skierowano jedynie do **nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy** (osoby w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotni, bez kwalifikacji, niepełnosprawni, wychowujący samotnie dziecko do 7 lat). Równocześnie zakres stosowania innych instrumentów rozszerzono (staż dla absolwentów w 2004 r. rozszerzono na młodzież w wieku do 25 lat, a w 2008 r. na wszystkich bezrobotnych w trudnej sytuacji na rynku pracy).

Zwiększenie selektywności instrumentów aktywizacji miało wzmocnić ich funkcje społeczne. Uznano, że przy ograniczonych środkach finansowych pomoc powinna być skierowana w pierwszej kolejności do bezrobotnych będących w najtrudniejszej sytuacji. Jednak praktyka pokazała, że na lokalnych rynkach pracy często trudno było znaleźć osoby gotowe do udziału w aktywnych programach. Ponadto przyjęte w ustawie bardzo szerokie kryterium zaliczania bezrobotnych do kategorii osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy sprawiło, że w 2013 r. spełniało je prawie 90 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.

W ustawie z 2004 r. wzmocniono także działania wspierające aktywne poszukiwanie zatrudnienia (szkolenia z umiejętności poszukiwania zatrudnienia, zajęcia aktywizacyjne, dostęp do informacji i elektronicznych baz danych). Ponadto wprowadzono nowe instrumenty aktywizacji, takie jak dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej czy przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które umożliwiało zdobycie kwalifikacji i umiejętności zawodowych poprzez praktyczne świadczenie pracy u pracodawcy (w 2005 r. zastąpiono je przygotowaniem zawodowym dorosłych).

W następnych latach wielokrotnie modyfikowano obowiązujące przepisy. Warto tu wskazać na wprowadzoną na mocy nowelizacji z 2005 r. specyficzną formę aktywizacji bezrobotnych, która zakłada połączenie celu socjalnego z aktywizacyjnym. Umożliwiono staroście skierowanie bezrobotnego korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej do **wykonywania prac społecznie użytecznych na rzecz gminy** (10 godzin tygodniowo). Kolejnych zmian dokonano w 2008 r., ułatwiając bezrobotnym dostęp do usług i instrumentów rynku pracy dzięki rozszerzeniu zakresu szkoleń i stażu, wprowadzeniu programów specjalnych dla powiatowych urzędów pracy, ograniczeniu procedur biurokratycznych (Wiśniewski 2011; Dolny 2011, s. 15–53).

Celem najnowszej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dokonanej w 2014 r.) jest zwiększenie efektywności instrumentów aktywizacji dzięki standaryzacji usług, poprawie adresowania pomocy, wzmocnieniu aktywizacji długotrwale bezrobotnych, profilowaniu bezrobotnych (Szyłko-Skoczny 2013; Męcina 2013, s. 135 i nast.). Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie podziału bezrobotnych na trzy kategorie. Ustalono, że powiatowy urząd pracy niezwłocznie po rejestracji określa dla bezrobotnego profil pomocy, do którego są przypisane określone formy aktywizacji (art. 33 p. 2b). Zgodnie z wprowadzonymi przepisami wobec bezrobotnych zaliczonych

do profilu I urząd pracy powinien prowadzić pośrednictwo pracy oraz w razie potrzeby doradztwo zawodowe. Bezrobotni zaklasyfikowani do profilu II mogą być objęci różnymi usługami i instrumentami rynku pracy oraz działaniami aktywizacyjnymi. I wreszcie, do bezrobotnych zaliczonych do profilu III ma być skierowana najszersza, wieloaspektowa pomoc, w tym Program Aktywizacji i Integracji.

Trzeba zauważyć, że podział bezrobotnych na trzy kategorie w zależności od ich sytuacji zawodowej, osobistej, kwalifikacji, motywacji (bezrobotni: aktywni, samodzielni; wymagający wsparcia; zagrożeni wykluczeniem, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej) ma umożliwić standaryzację usług dla poszczególnych profili. Ma to ułatwić dostosowanie pomocy określonych specjalistów do specyficznych potrzeb poszczególnych osób.

Istotnym elementem dokonanych ostatnio zmian jest wzmocnienie roli różnych podmiotów w realizacji zadań polityki rynku pracy. Tak więc, po pierwsze, urzędy pracy zobowiązano do szerszej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej. Dotyczy to zwłaszcza podejmowania wspólnych działań w celu aktywizacji bezrobotnych najgorzej rokujących, zaliczonych do III profilu. Właśnie dla tej kategorii wprowadzono nowy Program Aktywizacji i Integracji (PAI), w ramach którego bezrobotni zagrożeni wykluczeniem społecznym mogą być skierowani do wykonywania prac społecznie użytecznych, grupowego poradnictwa specjalistycznego, warsztatów trenerskich, grup wsparcia. Pierwsza faza tego programu ma trwać 2 miesiące; po dokonaniu oceny jej efektów możliwe jest przedłużenie programu do 6 miesięcy albo skierowanie bezrobotnego do zatrudnienia socjalnego czy też ponowne ustalenie profilu.

Po drugie, znacznie zwiększono zakres współpracy urzędów pracy z agencjami zatrudnienia oraz innymi podmiotami. Dopuszczono szerokie zlecenie zadań aktywizujących agencjom zatrudnienia. Marszałek województwa w ramach środków z Funduszu Pracy (FP) może zlecać agencjom zatrudnienia wykonanie zadań w celu aktywizacji długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych zaliczonych do profilu II. Za wykonanie zleconych działań (umowa o świadczenie działań aktywizacyjnych określa zakres i sposób ich realizacji) realizatorowi przysługuje wynagrodzenie brutto wypłacane maksymalnie w czterech częściach za każdego zaktywizowanego bezrobotnego (20 proc. – diagnoza sytuacji, 20 proc. – doprowadzenie do zatrudnienia przez minimum 14 dni, 30 proc. – utrzymanie zatrudnienia przez minimum 90 dni, 30 proc. – utrzymanie zatrudnienia przez minimum 180 dni).

Warto zauważyć, że z kontraktowaniem usług wiąże się wiele niebezpieczeństw. Istnieje obawa, że podmioty mogą się kierować chęcią uzyskania maksymalnego zysku i nie będą należycie realizować zleconych zadań. Dopiero praktyka pokaże, czy ustawodawca wyznaczył taki poziom dopłat i premii, który będzie motywował do podjęcia wysiłku skutkującego doprowadzeniem bezrobotnego do zatrudnienia.

Należy dodać, że – w wyniku zebranych doświadczeń – na podstawie ostatniej nowelizacji ograniczono zakres podmiotowy wyodrębnionej w 2004 r. kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 ustawy). Obecnie do tej specyficznej grupy są zaliczani bezrobotni do 30. lub powyżej 50. roku życia, długotrwale bezrobotni, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, niepełnosprawni, posiadający co najmniej jedno

dziecko w wieku do 6 lat lub dziecko niepełnosprawne w wieku do 18 lat. Do tych bezrobotnych są kierowane w pierwszej kolejności niektóre formy aktywizacji.

Trzeba podkreślić, że najnowsze zmiany przepisów spowodowały istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego stosowanych instrumentów i usług aktywizacyjnych. Wśród wprowadzonych nowych instrumentów warto wymienić pożyczki na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego oraz pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnego, poszukującego pracy absolwenta lub studenta ostatniego roku studiów. Wspieraniu aktywizacji zawodowej bezrobotnych rodziców wychowujących dziecko w wieku do lat 6 mają służyć grant na telepracę oraz świadczenie aktywizacyjne (art. 60a, art. 60b). Tak więc, pracodawca zatrudniający bezrobotnego rodzica może otrzymać z FP jednorazowe świadczenie na utworzenie dla niego stanowiska pracy w formie telepracy (maksymalnie 6-krotność minimalnego wynagrodzenia) albo świadczenie aktywizacyjne wypłacane przez 12 lub 18 miesięcy (w wysokości połowy lub jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia).

Zwiększenie szans na zatrudnienie młodzieży wspierają dodatkowe instrumenty finansowane z FP: bon szkoleniowy, bon stażowy, bon na zatrudnienie, bon na zasiedlenie. Przyznanie bezrobotnemu do 30. roku życia jednego z bonów wiąże się z określonymi świadczeniami pieniężnymi, które mają motywować do udziału w szkoleniach, odbycia stażu u pracodawcy oraz podjęcia zatrudnienia (także poza miejscem zamieszkania). W zależności od rodzaju bonu wsparcie finansowe jest skierowane do bezrobotnego lub do pracodawcy. Subwencje dla pracodawców są powiązane z bonem stażowym (premija) oraz z bonem zatrudnieniowym (refundacja przez 12 miesięcy części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne). Równocześnie pracodawców zobowiązano do kontynuowania zatrudnienia przez ustalony czas po zakończeniu okresu dotowania (z bonem na zatrudnienie wiąże się obowiązek dalszego zatrudnienia bezrobotnego przez 6 miesięcy po zakończeniu dotowania albo zwrot refundacji).

Warto podkreślić, że wzmocnienie zobowiązania pracodawców otrzymujących subwencje do utrzymania zatrudnienia bezrobotnego po okresie dotowania wynika z wieloletnich doświadczeń. Z subwencjonowaniem zatrudniania bezrobotnych wiąże się bowiem niebezpieczeństwo zastępowania stałych pracowników przez dotowanych. Pracodawcy chętnie korzystają z tanich pracowników, ale tylko w okresie otrzymywania wsparcia finansowego. Potem poszukują innych dotowanych pracowników.

Innym nowym rozwiązaniem wprowadzonym ostatnią nowelizacją jest utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), z którego można finansować działania na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców (art. 69a).

Oceniając wprowadzone w 2014 r. zmiany w aktywnej polityce rynku pracy, warto zauważyć, że są one generalnie słuszne i spełniają postulaty i oczekiwania zgłaszane przez badaczy i praktyków. Nowelizacja ma kompleksowy charakter. Nie jest to wprawdzie nowa polityka rynku pracy, ale daleko idąca modyfikacja dotychczasowych rozwiązań pozwalająca dostosować działania w sferze zatrudnienia do nowych wyzwań. Trzeba zaznaczyć, że wprowadzone zmiany są zgodne z ogólnymi tendencjami w dziedzinie polityki rynku pracy, które obserwujemy w innych krajach członkowskich UE. Za szczególnie istotne uważam wzmocnienie aktywizacji zawodowej najsłabszych bezrobotnych i niedopuszczenie

nie do ich trwałego wykluczenia z rynku pracy. Pozytywnie oceniam nowe regulacje służące zwiększeniu dostępności publicznej administracji pracy i poprawie jakości świadczonych przez nią usług. Korzystne jest moim zdaniem zwiększenie roli innych podmiotów w realizacji zadań polityki rynku pracy.

Słuszną jest zasada profilowania bezrobotnych, które ma służyć wczesnemu wykrywaniu najgorzej rokujących bezrobotnych oraz dostosowywaniu pomocy do indywidualnych potrzeb. Jednakże z profilowaniem wiążą się pewne problemy. Doświadczenia niemieckie wynikające z reform Hartza dokonanych w latach 2003–2004 pokazały, jak trudne jest precyzyjne określenie poszczególnych profili i trafne przyporządkowanie konkretnych bezrobotnych. Dodatkowy problem może wynikać z powiązania profilowania z oceną efektywności ekonomicznej działań aktywizujących. Trudno jest bowiem oceniać efektywność instrumentów aktywizacji skierowanych do bezrobotnych o największych deficytach zatrudnieniowych. W RFN wprowadzenie profilowania bezrobotnych doprowadziło do koncentrowania wsparcia na środkowym segmencie, tj. bezrobotnych wymagających poradnictwa i aktywizacji. Unikano natomiast wspierania klientów rynkowych (sami sobie radzą) oraz najbardziej problemowych. Ta ostatnia kategoria została w dużym stopniu wyłączona z instrumentów aktywizacji z powodu złego zaprojektowania mierników oceny efektywności ekonomicznej udzielanej pomocy (Nadolska 2010).

Finansowanie polityki rynku pracy

Skuteczność polityki rynku pracy w przeciwdziałaniu bezrobociu zależy od **wielkości przeznaczonych na ten cel środków finansowych oraz ich struktury**, a także od ich realnej efektywności. System finansowania polityki rynku pracy ustalono na początku lat 90., tworząc Fundusz Pracy. W ciągu minionych 25 lat stopniowo **rosły przychody i wydatki Funduszu Pracy, a jednocześnie zmieniała się ich struktura**. Głównymi przychodami FP są obowiązkowe składki pracodawców (2,45 proc. od wynagrodzenia pracowników), które w 2013 r. stanowiły 88,3 proc. wpływów (8,2 proc. – środki z UE, 3,5 proc. – pozostałe przychody). W 2013 r. wydatki z FP wyniosły ogółem 11 056 774 tys. zł, w tym na zasiłki i świadczenia wydano 5 943 766 zł, a na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu 4 650 200 zł (MPiPS 2014c).

Charakteryzując strukturę wydatków z Funduszu Pracy w minionych 25 latach, trzeba podkreślić, że zmiana priorytetów w polityce rynku pracy spowodowała, iż zmniejszył się udział wydatków na zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych, natomiast wzrósł udział wydatków na instrumenty aktywizacji. Przykładowo, w 1991 r. wydatki z FP wyniosły ogółem 1,3 mld zł, z czego 82 proc. wydano na zasiłki dla bezrobotnych, a zaledwie 7 proc. na aktywizację bezrobotnych. W latach 2005–2010 wydatki ogółem z FP wzrosły z 5,6 mld zł do 12,6 mld zł, przy czym na aktywizację bezrobotnych w 2010 r. wydano 6,6 mld zł (54,2 proc. ogółu wydatków FP). Należy dodać, że duży wzrost udziału środków na aktywne programy rynku pracy w ogólnej liczbie wydatków FP, który nastąpił w 2005 r., wynikał z przekazania finansowania zasiłków i świadczeń przedemerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (2004 r.). Jednakże w 2009 r. finansowanie świadczeń przed-

emerytalnych powróciło do FP. W 2005 r. wydatki na aktywizację bezrobotnych w ogólnej liczbie wydatków FP wzrosły do poziomu 36,3 proc. (5,4 proc. w 2002 r., 13,4 proc. w 2003 r.) (MPiPS 2011b).

W 2011 r. nastąpiła niekorzystna zmiana, ponieważ rząd zablokował część środków Funduszu Pracy. W rezultacie na politykę rynku pracy wydano ogółem 8,8 mld zł (ok. 30 proc. mniej niż w roku poprzednim), przy czym środki na aktywizację zmniejszono o połowę (wydano 3,3 mld zł). W 2012 r. rząd utrzymał wprowadzone rok wcześniej ograniczenia wydatków z FP, ale pogorszenie sytuacji na rynku pracy sprawiło, że w drugiej połowie roku minister finansów odblokował 0,5 mld zł z przeznaczeniem na zwiększenie aktywizacji bezrobotnych. W 2013 r. wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wyniosły 4,5 mld zł i stanowiły 42 proc. ogółu wydatków z FP (MPiPS 2014c).

Od skali i głównych kierunków alokacji środków z Funduszu Pracy zależy zakres stosowania aktywnych programów rynku pracy. Można zauważyć, że w ostatnich latach programy aktywizacji obejmowały zasadniczo niewielką oraz zróżnicowaną liczbę bezrobotnych: 562 tys. osób w 2005 r., 649 tys. osób w 2009 r., 789 tys. osób w 2010 r., 302 tys. osób w 2011 r. Trzeba podkreślić, że obniżenie środków FP spowodowało zmniejszenie odsetka bezrobotnych uczestniczących w różnych formach aktywizacji z 42 proc. w 2010 r. do 16,4 proc. w 2011 r. W latach 2010 i 2011 w podstawowych formach aktywizacji uczestniczyło odpowiednio: w szkoleniach 182 tys. i 54 tys. bezrobotnych, w pracach interwencyjnych 43 tys. i 28 tys. bezrobotnych, w robotach publicznych 75 tys. i 23 tys. bezrobotnych, w pracach społecznie użytecznych 68 tys. i 50 tys. bezrobotnych, w stażach 299 tys. i 110 tys. bezrobotnych, a dotacje na utworzenie stanowiska pracy uzyskało 77 tys. i 26 tys. bezrobotnych. Generalnie w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. liczba osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji, spadła o 62 proc. (MPiPS 2012).

Wzrost wydatków z FP na aktywną politykę rynku pracy sprawił, że w 2013 r. w podstawowych formach aktywizacji uczestniczyło nieco więcej osób niż przed rokiem, bo ogółem 461 tys. bezrobotnych (w 2012 r. – 428 tys.), ale ciągle nie osiągnięto poziomu z 2010 r. W 2013 r. 460 773 osoby bezrobotne uczestniczyły w podstawowych formach aktywizacji finansowanych przez PUP. Najbardziej popularnymi formami były staże, na które skierowano 194 tys. osób (42,2 proc. ogółu aktywizowanych bezrobotnych). W szkoleniach brało udział 85 tys. osób (18,4 proc.), w pracach społecznie użytecznych 46 tys. osób (10,1 proc.), pracach interwencyjnych 34 tys. osób (7,4 proc.), robotach publicznych 32 tys. osób (7,1 proc.), dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 45 tys. osób (9,8 proc.), a dofinansowanie do utworzenia stanowiska pracy 24 tys. osób (5,1 proc.) (MPiPS 2014a).

Kończąc, warto podkreślić, że badacze i praktycy wskazują na trudności w stosowaniu mierników efektywności wobec różnych form aktywizacji bezrobotnych. Poszczególne instrumenty aktywizacji mają także bardzo zróżnicowaną efektywność zatrudnieniową i kosztową. Zgodnie z danymi ministerstwa (MPiPS 2014a), od wielu lat najwyższą efektywność zatrudnieniową (100 proc.) mają dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej oraz refundacja nowego stanowiska pracy, a najniższą (19 proc.) prace społecznie użyteczne. Natomiast ocena efektywności kosztowej wykazuje, że wśród podstawowo-

wych instrumentów aktywizacji najwięcej kosztują dofinansowanie utworzenia stanowiska pracy (19,4 tys. zł) oraz roboty publiczne (11,3 tys. zł), a najtańsze są prace społecznie użyteczne (4,6 tys. zł na jedną osobę aktywizowaną). Ta zróżnicowana efektywność zatrudnieniowa oraz kosztowa poszczególnych instrumentów aktywizacji ma niewątpliwie ścisły związek z ustalonymi w ustawie celami oraz zasadami udzielania określonych świadczeń. Na skuteczność działań aktywizujących wpływa także otoczenie zewnętrzne, w którym funkcjonują konkretne urzędy pracy.

Podsumowanie

Na zakres i skuteczność polityki rynku pracy mają wpływ różne czynniki, jednak za najważniejsze należy uznać przyjęte regulacje prawne, które określają zadania i kompetencje podmiotów, zasady i metody działania oraz sposób finansowania. Oceniając polskie rozwiązania legislacyjne, warto wskazać, że w minionym dwudziestopięcioletniu zabrakło w dziedzinie polityki rynku pracy wizji docelowej oraz kompleksowej i spójnej regulacji. Częste zmiany ustawowe prowadziły do braku stabilizacji i utrudniały służbom zatrudnienia realizację ich zadań. Obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. jest bardzo rozbudowana i niespójna, a ostatnia nowelizacja spowodowała jej kolejne poważne rozszerzenie. Praktycy wskazują na duże trudności w stosowaniu ustawy – nie tylko z uwagi na jej dużą objętość, częste zmiany, zbyt sztywne przepisy, ale także z powodu braku jednolitej i jasnej wykładni przepisów.

Inne problemy związane z realizacją polityki rynku pracy w Polsce, wskazywane najczęściej w ostatnich latach przez badaczy i praktyków, to: nieefektywny system zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia po ich decentralizacji, brak współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, brak koordynacji regionalnej i ponadregionalnej polityki rynku pracy, utrudniony przepływ informacji, niska dostępność usług i instrumentów rynku pracy, słabe pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, brak zindywidualizowanego podejścia do bezrobotnych, ograniczenia finansowe, braki kadrowe, nadmierna biurokracja.

Dokonując generalnej oceny polityki rynku pracy w III RP, można stwierdzić, że jej zakres oddziaływania był ograniczony. Nie zapewniła ona w dostatecznym stopniu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym, a programy aktywizacji obejmowały tylko stosunkowo niewielką część bezrobotnych.

Sadzę, że w wyniku dokonanej w 2014 r. zmiany ustawy uda się wyeliminować wiele ze wskazanych wyżej mankamentów, które utrudniają realizację zadań polskiej polityki rynku pracy, i zasadniczo poprawić istniejącą sytuację. Warto podkreślić, że jednym z najważniejszych elementów nowej polityki rynku pracy jest szersza koordynacja na poziomie regionalnym oraz współpraca urzędów pracy z partnerami prywatnymi i społecznymi. Oznacza to dalszy rozwój publiczno-niepublicznego modelu instytucjonalnej obsługi polityki rynku pracy. Najbliższe lata pokażą, czy dokonane w ustawie zmiany określające zasady współpracy publicznych służb zatrudnienia, które realizują w dużym stopniu funkcję socjalną, z prywatnymi agencjami zatrudnienia zorientowanymi na zysk przyniosą oczekiwane rezultaty.

Kończąc, trzeba zaznaczyć, że na realizację polityki rynku pracy ma wpływ przede wszystkim sytuacja na rynku pracy. Poziom i struktura zatrudnienia oraz bezrobocia w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym, a przede wszystkim skala występującego deficytu miejsc pracy decydują o zakresie i rodzaju podejmowanych działań w ramach polityki rynku pracy. Chociaż polityka rynku pracy nie może zwalczyć bezrobocia, to jednak ogranicza jego skalę i negatywne skutki społeczne. Warto zatem podejmować działania zmierzające do poprawy jej skuteczności.

Bibliografia

- Baron-Wiaterek M. (2008), *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Dolny E. (2011), *Aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2005–2010*, w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Golinowska S. (2007), *Potrzeba zmiany paradygmatu polityki społecznej w Polsce: od ochrony socjalnej do wspierania aktywności. Warunki i możliwości*, w: J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Jończyk J. (2004), *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9.
- Kabaj M. (1997), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kabaj M. (1999), *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu*, w: E. Kryńska (red.), *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kabaj M. (2004), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998), *Polityka państwa na rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kukulak-Dolata I., Pichla J. (2007), *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Maksim M., Wiśniewski Z. (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, Warszawa, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Męcina J. (2013), *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- MPiPS (2008), *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Warszawa.
- MPiPS (2011a), *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2011 r.*, Warszawa.
- MPiPS (2011b), *Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za 2010 rok*, Warszawa.

- MPiPS (2012), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej*, Warszawa.
- MPiPS (2013), *Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w sierpniu 2013*, Warszawa.
- MPiPS (2014a), *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*, Warszawa.
- MPiPS (2014b), *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2013 r.*, Warszawa.
- MPiPS (2014c), *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy za 2013 r.*, Warszawa.
- Nadolska J. (2010), *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Spytek-Bandurska G., Szyłko-Skoczny M. (2011), *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Szyłko-Skoczny M. (2004), *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szyłko-Skoczny M. (2006), *Zwrot w polityce rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Szyłko-Skoczny M. (2010), *Nowe priorytety w polityce rynku pracy*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Poznań, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Szyłko-Skoczny M. (2013), *Kierunki zmian w polityce rynku pracy*, w: A. Organiściak-Krzykowska (red.), *Współczesne aspekty rynku pracy*, Warszawa–Olsztyn, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wiśniewski Z. (2011), *Podstawy aktywnej polityki rynku pracy*, w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Akty prawne
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 446).
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. z 1991 r. Nr 106, poz. 457).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001).

Summary

The paper analyses the Polish labour market policy between 1989 and 2014 (the so-called III Polish Republic). It starts with its origin and development, which is followed by the most important changes of the last 25 years. The analysis is based on academic literature, legal acts as well as available statistical data. The author characterises and assesses specific development stages of the Polish labour market policy stressing causes, directions, the scope and consequences of these changes. Factors and barriers that made the realization of this policy difficult and the actions taken by the Polish government to improve the existing situation are pointed out. In the following parts, the author presents the aims and scope of the Polish labour market policy as well as changes of its priorities reflected in the withdrawal from protectionist measures in favour of supporting re-employment programmes. The author discusses changes in the institutional model of labour market policy implementation in Poland and the scope and structure of its financing.

Key words: labour market policy, employment, unemployment, re-employment programmes, benefits, public employment services

Cytowanie

Szyłko-Skoczny Małgorzata (2014), *Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 25–42. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]