

Symbolika „100 dni” jest – może – ważna w polityce, ale w polityce społecznej nie ma znaczenia zasadniczego. Dobrze przemyślane programy socjalne wydają się ważniejsze, aniżeli pospieszne wysiłki mające charakter solidarnościowych gestów. Warto też pamiętać i o tym, że retoryka politycznej dyskusji ma swoją własną logikę – co widać najlepiej na przykładzie przywoływania danych o dynamice stopy bezrobocia, czy na przykładzie wyliczania kosztów administracji publicznej. Pamiętajmy, że „tanie państwo” to nie tyle państwo, które wydaje mało, ile państwo, które wydaje rozsądnie i potrafi „wycisnąć” jak najwięcej socjalnych korzyści z każdej wydanej złotówki. To wymaga rozważli – a zatem także i czasu. Ale, warto też pamiętać o tym, że rozmaitych problemów socjalnych nie da się przeczekać.

Redakcja

ZWROT W POLITYCE RYNKU PRACY*

Małgorzata Szyłko-Skoczny

Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

1. Ramy prawne polityki rynku pracy stworzyły w III Rzeczypospolitej cztery ustawy (z 1989 r., 1991 r., 1994 r. i 2004 r.)¹ i ich liczne nowelizacje. Określiły one zadania państwa w sferze zatrudnienia, które mają na celu zapewnić bezpieczeństwo socjalne bezrobotnym oraz umożliwić ich aktywizację zawodową.

Można zauważyć, że kolejne ustawy regulujące ten sam przedmiot – wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu – miały szeroki zakres przedmiotowy oraz zróżnicowany charakter regulacji. Jednocześnie cechowały się brakiem generalnej koncepcji, staranności legislacyjnej, stabilności, a także nieadekwatnością do sytuacji na rynku pracy.

Także w najnowszej ustawie z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zabrakło nowoczesnego, systemowego podejścia do zadań państwa w zakresie polityki rynku pracy. Jest ona kolejnym przykładem „poprawiania prawa”, a jej istotnymi mankamentami są: duża objętość, nadmierna szczegółowość, niespójność, niejasność². Warto dodać, że bardzo obszerny tekst ustawy został znacznie rozszerzony w wyniku nowelizacji z 28.07.2005 r.³, co spowodowało, że stała się ona jeszcze bardziej zawiła i trudna do interpretacji oraz właściwego stosowania. W rezultacie podmioty realizujące zadania w dziedzinie walki z bezrobociem potrzebują obecnie „przewodnika po ustawie”.

Trzeba podkreślić, że **ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła nowe zasady**, które zmieniły wiele obowiązujących przez ostatnie lata rozwiązań. **Nastąpił wyraźny zwrot w podejściu prawodawcy do polityki rynku pracy**. Zasadniczy kierunek zmian zakładał **wzrost działań skierowanych na promocję zatrudnienia**, miała także miejsce **istotna modyfikacja instytucji i instrumentów rynku pracy**. Przyjęto regulacje, które sprzyjają **rozszerzeniu współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych**, powodują **zwiększenie selektywności instrumentów aktywizacji bezrobotnych**, prowadzą do dalszego **zmniejszenia ochrony socjalnej bezrobotnych**.

2. Dla promocji zatrudnienia kluczowe znaczenie ma **instytucjonalna obsługa rynku pracy**. Wyraźne zmniejszenie funkcjonalności i skuteczności działania publicznych służb zatrudnienia po reformie administracji (zlikwidowanie specjalnej administracji do spraw zatrudnienia i podporządkowanie urzędów pracy samorządom) sprawiło, że rząd bardzo szybko uznał za potrzebne dokonanie kolejnych reform (*Strategia polityki społecznej na lata 2002–2005*)⁴.

Zamierzenia te zostały częściowo zrealizowane w ustawie z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wprowadzone zmiany nie były jednak zbyt radykalne, chodziło bowiem o uniknięcie poważnych zaburzeń funkcjonowania systemu. Celem ustawodawcy było wzmocnienie istniejącego potencjału oraz ograniczenie działań o charakterze biurokratycznym, a jednocześnie promowanie działań o charakterze aktywizacyjnym.

Prawodawca, określając podmioty realizujące zadania państwa w dziedzinie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, rozszerzył zakres podmiotowy i wymienił obok publicznych służb zatrudnienia i OHP takie instytucje rynku pracy, jak: agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa społecznego.

Zmiana podejścia ustawodawcy polegała na tym, że – ustalając zakres kompetencji publicznych służb zatrudnienia – jednocześnie zwiększył rolę innych podmiotów, które powinny przejmować coraz większą część zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem (agencje zatrudnienia, pracy czasowej i doradztwa zawodowego).

Warto podkreślić, że wprowadzenie nowych regulacji wymusił rozwijający się żywotowo w ostatnich latach rynek usług pośrednictwa pracy i doradztwa. Marszałkom województw i starostom przyznano prawo zlecania realizacji zadań z zakresu promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej organizacjom pozarządowym zajmującym się rynkiem pracy, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, agencjom zatrudnienia, instytucjom szkoleniowym (art. 24).

Tworzenie nowego publiczno-niepublicznego modelu współdziałania różnych podmiotów na rynku pracy zakłada, że władze publiczne prowadzą politykę rynku pracy poprzez planowanie i koordynowanie zadań oraz nadzór administracyjny⁵. Natomiast realizacja tej polityki (finansowanej ze środków publicznych) może być powierzana podmiotom publicznym i nie-

* Referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Ekonomiczną w Białymstoku oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Białowieży pt. *Regionalne i lokalne rynki pracy – od dysproporcji do spójności* w dniach 23–25.10.2005 r. Przedruk za zgodą wydawcy z książki pt. *Regionalne i lokalne rynki pracy – od dysproporcji do spójności*.

publicznym – różnym instytucjom rynku pracy, które mają różnicowany charakter i zadania. Podstawową formą takiej współpracy staje się umowa.

Trzeba dodać, że dopuszczenie coraz szerszego wykonywania usług zatrudnieniowych przez sektor niepubliczny służy rozwojowi instytucji partnerstwa lokalnego, która ma na celu budowanie współpracy między instytucjami rządowymi, samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami na rzecz ożywienia gospodarczego i poprawy sytuacji na rynku pracy.

Przejmowanie przez podmioty niepubliczne coraz więcej zadań na rynku pracy wyzwala konkurencję, pozwala zwiększyć intensywność i elastyczność działań, ułatwia ich dostosowanie do specyficznych potrzeb. Równocześnie pojawia się niebezpieczeństwo niedostatecznej jakości usług świadczonych przez niektóre podmioty, należytego, racjonalnego wykorzystania środków publicznych, realizacji innych niż określone w umowie celów.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przykładowo niepubliczne pośrednictwo pracy może dotyczyć tylko dobrze prosperujących przedsiębiorstw, wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz atrakcyjnych ofert pracy, co zagraża zasadzie równości i prowadzi do dyskryminacji pracowników i pracodawców. Wiąże się z tym obawa ograniczenia zakresu oddziaływania publicznego pośrednictwa pracy do marginalnego rynku pracy⁶.

Istnieje zatem nie tylko potrzeba jasnego, precyzyjnego określenia zakresu, warunków i sposobów realizacji zadań przejmowanych przez podmioty niepubliczne od publicznych służb zatrudnienia oraz prowadzenia bieżącej kontroli ich działalności, ale również konieczne jest stworzenie możliwości zdobycia przez podmioty niepubliczne niezbędnych kwalifikacji i umiejętności.

Chciałabym dodać, że – wychodząc naprzeciw nowym potrzebom – w Instytucie Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego uruchomiono w roku akademickim 2004/2005 Studia Podyplomowe Zarządzania Gospodarką Społeczną, na których od lutego 2005 r. będziemy kształcić kadry dla różnych instytucji gospodarki społecznej. Naszym dążeniem jest podniesienie profesjonalnych kwalifikacji lokalnych liderów społecznych działających na rzecz poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Pierwsza edycja studiów jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu EQUAL – Tu jest praca.

3. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. istotnie zmieniono zasady stosowania różnych instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W celu zwiększenia selektywności oraz skuteczności aktywnych programów ustawodawca zmodyfikował dotychczasowe rozwiązania i w odmienny sposób wyodrębnił kilka grup usług rynku pracy⁷:

– ustalił katalog podstawowych usług rynku pracy oferowanych przez publiczną administrację pracy (głównie powiatowe urzędy pracy) ogółowi bezrobotnych (także osobom poszukującym pracy), do których zaliczył: pośrednictwo pracy, usługi EURES, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizację szkoleń⁸;

– zaoferował drugą grupę usług rynku pracy tylko nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych

znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotni, bez kwalifikacji, niepełnosprawni, wychowujący samotnie dziecko do lat 7), włączając do tej grupy: prace interwencyjne, roboty publiczne, staż, przygotowanie zawodowe, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni pracy⁹;

– przewidział trzecią grupę **instrumentów mających na celu zachęcenie do korzystania z podstawowych usług rynku pracy** (poprzez zwiększenie mobilności bezrobotnych), do której zaliczył: zwrot kosztów przejazdu do pracy, na staż, szkolenie poza miejscem zamieszkania; dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy; ponoszenie przez urzędy pracy części kosztów pomocy prawnej (także konsultacji, doradztwa) udzielanej bezrobotnym; refundowanie kosztów składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego¹⁰;

– określił także **zadania dotyczące przygotowania i realizowania projektów lokalnych** – przez powiatowe urzędy pracy, a także dotyczące **programów regionalnych na rzecz zatrudnienia** – przez wojewódzkie urzędy pracy; mogą one obejmować różne wskazane wyżej usługi rynku pracy przyczyniające się do promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji lokalnych rynków pracy¹¹.

Należy stwierdzić, że dokonane **modyfikacje dotychczasowych rozwiązań spowodowały zawężenie albo też rozszerzenie zakresu podmiotowego niektórych stosowanych już form aktywizacji**. Część instrumentów, które mogły być wcześniej adresowane do wszystkich bezrobotnych, została skierowana jedynie do nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (prace interwencyjne, roboty publiczne).

Natomiast specyficzne instrumenty adresowane dotychczas tylko do absolwentów (np. staż) rozszerzono na większą grupę – młodzież (osoby do 25. roku życia), która zastąpiła kategorię bezrobotnych absolwentów. Równocześnie wprowadzono nowe instrumenty skierowane zarówno do ogółu bezrobotnych, jak i wyłącznie do wskazanej grupy (np. dodatek aktywizacyjny, pomoc na podjęcie działalności gospodarczej, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy).

Uważam, że wzmocnienie przez prawodawcę selektywnego charakteru aktywnych programów rynku pracy było słuszne. Powinno to wpłynąć na zwiększenie skuteczności realizacji ich funkcji społecznej. W sytuacji ograniczonych środków niezbędne staje się bowiem skoncentrowanie działań aktywizujących na bezrobotnych, którzy znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Pozwala to wzmocnić ochronę najsłabszych grup przed marginalizacją i trwałym wykluczeniem z rynku pracy. Zakres i skuteczność tej ochrony zależy jednak w dużym stopniu od przygotowania kadry oraz dysponowania niezbędną infrastrukturą i wystarczającymi środkami finansowymi.

Warto dodać, że pozbawienie absolwentów ich priorytetowej pozycji oznacza, że muszą oni obecnie w większym stopniu niż dotychczas konkurować z innymi młodymi bezrobotnymi o dostęp do instrumentów aktywizacji zawodowej.

4. Wśród zmian wprowadzonych na mocy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

warto podkreślić **wzrost znaczenia działań wspierających aktywne poszukiwanie zatrudnienia**. Chodziło o takie przygotowanie bezrobotnych, by lepiej dawali sobie radę z szukaniem pracy, w szczególności poprzez uczestnictwo w **szkoleniach z zakresu umiejętności poszukiwania zatrudnienia i w zajęciach aktywizacyjnych** oraz ułatwienie dostępu do informacji i elektronicznych baz danych.

Można dodać, że wspieranie aktywności, samodzielności i mobilności bezrobotnych w szukaniu zatrudnienia staje się szczególnie ważne nie tylko z uwagi na trudną sytuację na rynku pracy, ale także wobec szybkich zmian zachodzących w sferze zatrudnienia, które wiążą się z restrukturyzacją gospodarki, postępem technologicznym i telekomunikacyjnym, otwarciem granic, wzrostem konkurencji taniej siły roboczej.

Sądzę, że pozytywny wpływ na promocję zatrudnienia będzie miało **zastąpienie** przez ustawodawcę dotychczasowych **pożyczek** udzielanych pracodawcom lub bezrobotnym na tworzenie nowych miejsc pracy, **przez bezwrotne dotacje na działalność gospodarczą**¹².

Doświadczenia minionych lat pokazały, że pożyczki były efektywnym instrumentem na rynku pracy. Konieczność zapewnienia bytu sobie i rodzinie stwarzała silną motywację dla bezrobotnych pożyczkobiorców do osiągnięcia sukcesu gospodarczego. Samo zatrudnienie było niejednokrotnie jedyną szansą na pracę i stały dochód. Jednak obawa przed brakiem sukcesu oraz zagrożenie koniecznością zwrotu uzyskanych środków finansowych była często poważną barierą ograniczającą podejmowanie decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej. Zamiana pożyczek na bezwrotne dotacje jest zatem korzystna z punktu widzenia interesów wspieranych podmiotów.

Trzeba jednak zauważyć, że skuteczność tego instrumentu będzie nadal zależała przede wszystkim od dostępności środków finansowych przewidzianych przez ustawodawcę. Praktyka pokazała, że największym utrudnieniem w korzystaniu z pożyczek był niewystarczający poziom środków finansowych przeznaczanych ogółem na pożyczki oraz zbyt niski pułap pożyczek przyznawanych indywidualnie.

Wśród nowych instytucji wprowadzonych przez ustawodawcę w celu wspierania powrotu na rynek pracy specyficznych grup bezrobotnych (grup marginesowych) chciałabym wymienić **przygotowanie zawodowe w miejscu pracy**. Polega ono na zdobywaniu nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych przez praktyczne wykonywanie zadań na stanowisku pracy¹³. Instrument ten skierowano do bezrobotnych mających doświadczenie zawodowe przy wykonywaniu prac prostych. Przygotowanie zawodowe (trwające do 6 miesięcy), podobnie jak staż, nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy; następuje w wyniku umowy zawartej pomiędzy starostą a pracodawcą (w czasie jego trwania bezrobotny otrzymuje stypendium).

Niewątpliwą zaletą przygotowania zawodowego jest włączenie bezrobotnych do życia zawodowego i ewentualne zdobycie kwalifikacji. To, czy bezrobotni rzeczywiście uzyskają kwalifikacje i umiejętności, zależy w dużej mierze od zachowania pracodawców, którzy – jak pokazała praktyka – w różny sposób wykorzystują darmową siłę roboczą. Wśród wad tego instrumentu można wskazać na niebezpieczeństwo przyzwyczajania się pracodawców do subwencjo-

nowanej siły roboczej, możliwość wykorzystywania bezrobotnych, zagrożenie zastępowania zatrudnienia stałego przez subwencjonowane¹⁴.

Należy dodać, że dwa nowe specyficzne instrumenty mające wspierać zatrudnienie wprowadzono na mocy noweli do ustawy o promocji zatrudnienia z 29.07.2005 r. **Umowa aktywizacyjna** ma za zadanie zachęcać do legalnego zatrudnienia bezrobotnych w gospodarstwach domowych¹⁵. Polega ona na zatrudnieniu przez osobę prowadzącą gospodarstwo domowe bezrobotnego skierowanego przez urząd pracy na podstawie umowy o świadczenie usług (stosuje się przepisy kodeksu cywilnego o umowach zlecenia). Zawarcie umowy aktywizacyjnej daje osobie zatrudniającej podstawę do dokonywania odliczeń od podatku dochodowego.

Ważnym celem tej regulacji jest walka z szarą strefą zatrudnienia w gospodarstwach domowych (np. pomoce domowe, opiekunki do dzieci). W uzasadnieniu do projektu nowelizacji podano, że zarobkowe zatrudnienie w gospodarstwach domowych szacuje się na około 70 tys.

Sądzę, że podjęta przez ustawodawcę próba zalegalizowania tego rodzaju pracy napotka duży opór, zwłaszcza z uwagi na nałożone obowiązki o charakterze biurokratycznym (zajmują czas), stosowany od dawna szczególny tryb poszukiwania tego rodzaju pracowników (głównie poprzez polecenie osób znajomych, referencje od dotychczasowych pracodawców) oraz szczególne wymagania stawiane takim pracownikom przez pracodawców (np. uczciwość, odpowiedzialność, samodzielność, doświadczenie w wykonywaniu tego rodzaju pracy).

Drugim specyficznym instrumentem wprowadzonym nowelą jest wykonywanie przez bezrobotnych pracy na rzecz społeczności lokalnych. Prawodawca dopuścił **skierowanie bezrobotnego** bez prawa do zasiłku, korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej, **do wykonywania prac społecznie użytecznych na rzecz gminy** w wymiarze 10 godzin tygodniowo¹⁶. W sytuacji, gdy bezrobotny nie ma prawa do zasiłku, przysługuje mu świadczenie w wysokości nie niższej niż 6 zł za każdą godzinę wykonywanej pracy. Zgodnie z uzasadnieniem rządu celem tej regulacji było, po pierwsze – zwiększenie aktywności tej grupy bezrobotnych oraz po drugie – bardziej trafne kierowanie pomocy do osób rzeczywiście potrzebujących zgodnie z zasadą, że odmowa pracy społecznie użytecznej może oznaczać utratę świadczeń socjalnych.

Warto zauważyć, że w 2003 r. prawodawca uregulował również, w odrębnych ustawach (ustawa o zatrudnieniu socjalnym oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie)¹⁷, instytucje zatrudnienia socjalnego i wolontariatu, które stały się nowymi specyficznymi instrumentami aktywizacji bezrobotnych.

Zatrudnienie socjalne wiąże się z dążeniem ustawodawcy do udzielania pomocy grupom ludności dotkniętym procesem marginalizacji społecznej w celu umożliwienia im reintegracji społecznej i zawodowej. Pojęcie zatrudnienia socjalnego zostało powiązane z nową treścią zatrudnienia, która wykracza poza formułę kodeksu pracy. Prawodawca uznał, że praca jest nie tylko elementem zarobkowania, ale może także służyć odzyskiwaniu zdolności zatrudnieniowej, wiary w siebie i godności człowieka. Zgodnie z tym założeniem pojęcie zatrudnienia socjalnego oznacza zapewnienie określonym grupom osób (np. bez-

robotnym, bezdomnym, uzależnionym) możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych w centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej lub podjęcia zatrudnienia wspieranego¹⁸.

Z koncepcją zatrudnienia socjalnego wiąże się **spółdzielnia socjalna** – nowa instytucja aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz osób zagrożonych marginalizacją społeczną. Spółdzielnia socjalna ma na celu stworzenie możliwości wspólnej pracy osobom, które w pojedynkę miałyby trudności w uruchomieniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Taka forma wspólnej pracy, oparta na wzajemnym zaufaniu, powinna ułatwić utworzenie miejsc pracy.

Nową instytucją prawną wspierającą zatrudnienie jest **wolontariat**. Wolontariusze mogą wykonywać świadczenia odpowiadające świadczeniu pracy (nie są świadczeniem pracy) na rzecz: organizacji pozarządowych – w sferze działalności pożytku publicznego, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej, organizacji międzynarodowych.

Wolontariusze wykonują świadczenia w zakresie i w sposób określony w porozumieniu z korzystającym. Porozumienie jest umową cywilnoprawną, dlatego korzystającego łączy z wolontariuszem stosunek cywilnoprawny, a nie stosunek pracy¹⁹.

Sądzę, że w sytuacji masowego bezrobocia oraz braku miejsc pracy, w szczególności dla młodzieży dotychczas niepracującej, wolontariat może być dobrą metodą zdobycia doświadczenia zawodowego oraz przyczynić się do uzyskania trwałego zatrudnienia. Jednakże wolontariat nie powinien być traktowany głównie jako instrument walki z bezrobociem. Bezrobotni szukają bowiem pracy w zamian za wynagrodzenie, które pozwala im godnie żyć. Zatrudnienie bez wynagrodzenia staje się w takiej sytuacji przymusem, a nie dobrowolnym wyborem rodzaju aktywności zawodowej.

5. Trudno o jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czy dokonany w sferze regulacji prawnej zwrot w polityce rynku pracy był pozorny, czy rzeczywisty oraz ocenić efekty, jakie przyniósł on w walce z bezrobociem. Można zauważyć, że od 2004 r. rozpoczęła się w Polsce stopniowa poprawa sytuacji na rynku pracy; zaczął się wyraźnie zmniejszać poziom bezrobocia. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych spadła z 2,9 tys. w grudniu 2004 r. do 2,7 tys. we wrześniu 2005 r., a stopa bezrobocia z 19% na 17,6%.

Należy jednak pamiętać, że sytuacja na rynku pracy zależy od bardzo wielu czynników, a polityka rynku pracy jest tylko jednym z nich. Polityka rynku pracy nie tworzy w zasadzie stałych miejsc pracy. Ma ona na celu przede wszystkim przerwanie, choćby na pewien czas, bezczynności zawodowej bezrobotnych, poprawienie ich szans na znalezienie pracy, stworzenie pomostu prowadzącego do trwałego zatrudnienia, a także zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym.

Po pierwsze, należy podkreślić, że o realizacji funkcji zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych przez politykę rynku pracy nie może być w ogóle mowy w sytuacji, gdy w kwietniu 2005 r. zaledwie 13,2% bezrobotnych miało prawo do zasiłku z urzędu pracy.

Warto dodać, że w tym czasie status pozostawania w szczególności trudnej sytuacji na rynku pracy miało 597 tys. bezrobotnych do 25. roku życia, 477 tys. bezrobotnych powyżej 50 lat oraz 1987 tys. długotrwale bezrobotnych (tj. 67% ogółu bezrobotnych)²⁰.

Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że prawie 70% bezrobotnych ogółem pozostawało długotrwale bez zatrudnienia i większość z nich nie miała prawa do zasiłku z urzędu pracy, to kluczowe znaczenie ma problem bardzo małej skuteczności funkcji socjalnej polityki rynku pracy.

Trzeba wskazać, że państwo, zaślanając się brakiem środków finansowych oraz potrzebą realizacji funkcji motywacyjnej zasiłku, ograniczyło swoją rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych. Nie jest jednak uprawnione i usprawiedliwione przetrzymywanie na bezrobotnych odpowiedzialności za ich los w sytuacji braku realnych szans na znalezienie zatrudnienia i uzyskanie dochodów z pracy.

Po drugie, na skuteczność działań skierowanych na promocję zatrudnienia wpływa zakres aktywizacji bezrobotnych, w tym zwłaszcza grup szczególnie zagrożonych marginalizacją. Stosowanie instrumentów aktywizacji zależy jednak w istotnym stopniu od skali i głównych kierunków alokacji środków z Funduszu Pracy. Wydatki na aktywne instrumenty wyniosły w Polsce w 2004 r. 1 433 184 tys. zł, tj. 15,7% ogółu wydatków Funduszu Pracy (około 0,15% PKB), z czego około 40% dotyczyło działań związanych z aktywizacją zawodową absolwentów.

W projekcie wydatków z Funduszu Pracy na 2005 r. przewiduje się nieco więcej środków na aktywne formy – 2 070 000 tys., co stanowi 31,6% ogółu wydatków (wydatki ogółem – 6 547 000 tys. zł)²¹.

Warto dodać, że relatywnie duży wzrost wydatków na aktywizację bezrobotnych w strukturze wydatków Funduszu Pracy ogółem wynika przede wszystkim z faktu wyłączenia z tego funduszu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (świadczenia te przeniesiono do ZUS).

Oceniając zmiany dokonane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, chciałabym zauważyć, że pozytywne było rozszerzenie wachlarza ofert w zakresie instrumentów aktywizacji. Jest to niewątpliwie krok w kierunku zwiększenia szans bezrobotnych na aktywizację. Jaka będzie faktyczna skala wykorzystania nowych instrumentów, pokaże przyszłość. Jednocześnie słuszne było – moim zdaniem – zwiększenie selektywności aktywnych form, które wymusza ich kierowanie do grup najslabszych na rynku pracy o wysokim ryzyku wykluczenia. Wobec braku dostatecznych środków finansowych uzasadnione jest przeznaczanie ich przede wszystkim na pomoc grupom najbardziej potrzebującym wsparcia.

Trzeba zauważyć, że dokonana zmiana regulacji prawnej nie ma wpływu na te ograniczenia skuteczności oddziaływania instrumentów aktywizacji na poziom zatrudnienia i bezrobocia, które wynikają z zachowań pracodawców prowadzących do powstawania na rynku pracy efektu substytucji i wypierania.

Po trzecie, chciałabym podkreślić, że w Polsce nastąpił niewątpliwie postęp w dziedzinie tworzenia różnorodnych podmiotów. Nowe regulacje prawne sprzyjają rozwojowi niepublicznego sektora rynku pracy. Coraz więcej zadań publicznej służby zatrudnienia przejmują podmioty niepubliczne. I tak przykładowo, w 2004 r. działało w naszym kraju 867 agencji zatrudnienia, z których 492 zajmowały się pośrednictwem pracy na terenie Polski, a 271 za granicą, 519 – doradztwem personalnym, a 320 – to agencje pracy tymczasowej.

W agencjach zatrudnienia zarejestrowało się w 2004 r. – 290 398 osób (138 966 kobiet). Ogólna

liczba osób zatrudnionych w kraju w 2004 r. za pośrednictwem agencji zatrudnienia wyniosła 266 532, co stanowiło około 9% ogółu liczby osób wyrejestrowanych z powiatowych urzędów pracy.

Agencje pośrednictwa pracy udzieliły w 2004 r. pomocy w zatrudnieniu 98 888 osobom; zatrudnienie w kraju znalazło za ich pośrednictwem 46 572 osoby (20 100 kobiet), w tym na podstawie umowy o pracę – 33 173 osoby; za granicą podjęło pracę 52 316 osób. Agencje pracy tymczasowej skierowały w 2004 r. do pracy tymczasowej 167 644 osoby (76 070 kobiet) – 64% osób zostało zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a 36% na podstawie umów cywilno-prawnych²².

Przedstawione dane statystyczne wskazują, że niepubliczne agencje zatrudnienia stanowią ważny element instytucjonalnej obsługi naszego rynku pracy. Uzupełniają one działalność publicznych służb zatrudnienia, pozwalają zwiększyć spektrum dostępnych usług, są w szczególności przydatne dla sprawnego zaspokajania specyficznych potrzeb i oczekiwań osób poszukujących zatrudnienia oraz pracodawców.

¹ Ustawa z 29.12.1989 r. o zatrudnieniu (DzU z 1989 r., nr 75, poz. 446); Ustawa z 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (DzU z 1991 r., nr 106, poz. 457); Ustawa z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (DzU z 2003 r., nr 58, poz. 514); Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001).

² Szerzej: M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004.

³ DzU z 2005 r., nr 164, poz. 1366.

⁴ *Strategia polityki społecznej. Praca i zabezpieczenie społeczne 2002–2005*, MPiPS, Warszawa 14.11.2002.

⁵ Por. J. Jończyk, *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 9.

⁶ I. Kukulak-Dolata, *Pozarządowe instytucje pośrednictwa pracy*, w: Z. Kaźmierczak (red.), *Polityka gospodarcza. Region, Rynek Pracy*, UŁ, Łódź 1996, s. 242.

⁷ Szerzej: M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia...*, op. cit., s. 182 i n.

⁸ Art. 35 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁹ Art. 49–61.

¹⁰ Art. 44–48.

¹¹ Art. 3, p. 4, art. 8.

¹² Art. 46, 47.

¹³ Art. 53.

¹⁴ Por. J. Wratny, *Prawo pracy a bezrobocie. Kilka refleksji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 8.

¹⁵ Art. 61.

¹⁶ Art. 2, p. 23a; art. 73a.

¹⁷ Ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (DzU nr 122, poz. 1143); Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (DzU nr 96, poz. 836).

¹⁸ Szerzej: A. Rajkiewicz, *Wątpliwa regulacja ustawowa oraz K. Piątek, Zatrudnienie socjalne – dwadzieścia lat później*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 7; J. Staręga-Piasek, *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Wyzwania i ograniczenia* oraz C. Miżejewski, *Założenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003, s. 194–205.

¹⁹ K. Kołodziej, *Wolontariat, kilka wyjaśnień*, „Służba Pracownicza” 2004, nr 6; U. Jackowiak, *Sytuacja prawna wolontariuszy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 1.

²⁰ *Informacja o bezrobociu w grudniu 2004 r.*, MGiP, Warszawa, styczeń 2005 r.; *Informacja o bezrobociu w kwietniu oraz we wrześniu 2005*, MGiP.

²¹ *Sprawozdanie o wykonaniu planu Funduszu Pracy za 2004 r.*, MGiP, Warszawa, październik 2004 r.; *Informacja o projekcie planu Funduszu Pracy na 2005 r.*, MGiP, Warszawa, maj 2005 r.; M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, MGiP, Warszawa 2005, s. 196 i n.

²² *Raport z działalności agencji zatrudnienia w 2004 roku*, MGiP, Warszawa maj 2005 r.