

Halina Sobocka-Szczapa

Spółeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi

DZIAŁANIA NA RZECZ AKTYWIZACJI OSÓB POSZUKUJĄCYCH PRACY NA RYNKU PRACY W POLSCE

1. Wprowadzenie

Nasilające się zjawisko nierównowagi na lokalnych rynkach pracy w Polsce po 2000 r. wywołało konieczność poszukiwania nowych rozwiązań, pozwalających na zweryfikowanie dotychczasowego stanowiska ekspertów wobec działań, które do chwili obecnej miały przyczyniać się do aktywizowania osób poszukujących pracy, w celu przystosowania ich kwalifikacji do zapotrzebowania zgłaszanego przez pracodawców, występującego na tych rynkach. Jednym z przejawów dokonujących się zmian było uchwalenie w kwietniu 2004 r. nowej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w której punkt ciężkości – w przeciwieństwie do dotychczas obowiązujących aktów prawnych w zakresie polityki rynku pracy – został położony na wzmocnienie działań wpływających na kształtowanie aktywnych postaw wśród bezrobotnych. Kierunek ten został wywołany nie tylko koniecznością wykreowania nowego stanowiska osób poszukujących pracy wobec wyzwań lokalnego rynku pracy, będącego skutkiem reformy finansów publicznych i ograniczaniem opiekuńczej roli państwa, ale również wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i procesami dostosowawczymi występującymi w całej gospodarce. Podporządkowanie polityki realizowanej na lokalnych rynkach pracy „Narodowej strategii zatrudnienia” oraz „Europejskiej strategii zatrudnienia” wywołało więc konieczność dostosowania działań aktywizujących do tych, które w przyszłości dałyby pełną spójność polskiego rynku pracy z rynkami pracy państw Wspólnoty.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie sytuacji w zakresie stosowanych w Polsce instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, a szczególnie przeanalizowanie skuteczności ich działania, ze szczególnym uwzględnieniem szkoleń, jako najpowszechniej stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Tłem dla

prowadzonych rozważań będzie prezentacja zmian w funkcjonowaniu publicznych służb zatrudnienia, wynikających ze wspomnianej już ustawy. W opracowaniu zostaną zaprezentowane również wnioski z badań dotyczących stosowalności w polskiej praktyce gospodarczej elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy.

Cały zakres powyższych działań i sposobów postępowania powinien przyczyniać się nie tylko do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej osób poszukujących pracy na lokalnych rynkach pracy, ale również do dostosowania ich kwalifikacji do potrzeb pracodawców, mających swoje siedziby na lokalnych rynkach pracy. W ten właśnie sposób można bowiem rozumieć wpływ tych działań na potencjał intelektualny bezrobotnych, a co za tym idzie, w sposób bezpośredni oddziaływać na zmniejszenie dysproporcji – szczególnie strukturalnych – na rynku pracy. Działania te powinny zostać podporządkowane najważniejszym wyzwaniom, stawianym przez strategię polityki zatrudnienia, a mianowicie [*Narodowa strategia...* 2000, s. 7]:

- zasadniczemu zmniejszeniu luki cywilizacyjnej oraz luki w standardzie życia między Polską a krajami Europy Zachodniej,
- trwałemu rozwiązywaniu problemu bezrobocia, poprzez stworzenie 3-4 milionów nowych miejsc pracy,
- pełnemu wykorzystaniu szans, tworzonych przez członkostwo w Unii Europejskiej.

Wyzwania te powinny również uwzględniać możliwość wykorzystania pojawiającego na polskim rynku pracy wyżu demograficznego, co powinno w znaczący sposób przyczyniać się do modyfikowania dotychczasowego modelu funkcjonowania instrumentów tego rynku, szczególnie pod kątem wzmacniania pozycji konkurencyjnej ludzi młodych. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku tworzenie konkurencyjnych miejsc pracy, ale jednocześnie należy podkreślić znaczącą rolę aktywnych metod ograniczania bezrobocia, których naczelnym zadaniem powinno być kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród ludzi młodych. Mogą one w dalszej perspektywie wspomagać procesy szybkiej modernizacji i restrukturyzacji polskiej gospodarki, która w większym stopniu powinna również dotyczyć działalności gospodarczej w średnich i małych miasteczkach oraz wsiach.

Istotnym warunkiem bogactwa kraju jest dobrze zorganizowana i efektywna praca. Dlatego też jednym z czynników dalszego rozwoju gospodarczego i społecznego Polski jest zwiększenie udziału osób pracujących w populacji osób w wieku aktywności zawodowej. Z dotychczasowych obserwacji wynika, że jest on ok. 2 punkty procentowe (p.p.) niższy od obserwowanego w krajach Unii Europejskiej i ponad 25 p.p. niższy od wskaźnika obliczonego dla najzamożniejszego kraju świata, jakim są Stany Zjednoczone AP [Sobocka-Szczapa 2003]. Na poprawę wskaźnika zatrudnienia mają wpływ nie tylko efekty działań zapobiegających bezrobociu, lecz także realizowanie takiego modelu polityki społecznej, który preferuje rozwiązania wzmacniające znaczenie pracy i zatrudnienia. A zatem, z jednej strony byłoby konieczne pobudzanie powstawania nowych miejsc pracy w gospo-

darce, z drugiej zaś – zachęcanie do podejmowania pracy, zwiększenie elastyczności rynku pracy, podwyższanie jakości zasobów ludzkich. Wynikiem tych działań powinna być poprawa sytuacji na rynku pracy. Jednak efekt ten wymaga wielostronnej synchronizacji w ich zakresach przedmiotowych, bowiem rozwiązywanie problemów bezrobocia w oderwaniu od całokształtu polityki zatrudnienia i rynku pracy nie jest możliwe.

W związku z tym z punktu widzenia realizowanej w Polsce polityki zatrudnienia najważniejszym zadaniem, które powinno zostać zrealizowane w celu zwiększenia aktywności zawodowej osób poszukujących pracy, a także podwyższenia zdolności absorpcyjnych gospodarki, wydaje się ustanowienie trwałej i stabilnej polityki makroekonomicznej, która miałaby istotny związek z [*Narodowa strategia...* 2000, s. 9]:

- reformą strukturalną rynku pracy, produkcji i rynku kapitałowego,
- wspieraniem małych i średnich przedsiębiorstw,
- wspieraniem zatrudnienia, szkolnictwa i przygotowania zawodowego młodzieży, długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych i samotnych matek,
- reformą systemu fiskalnego i osłon socjalnych w celu promocji zatrudnienia i podejmowania pracy przez bezrobotnych (odchodzenie od modelu państwa opiekuńczego),
- wspieraniem ciągłego doskonalenia zawodowego oraz
- promowaniem działań mających na celu wyrównywanie szans i walkę z przejawami dyskryminacji na rynku pracy.

Działania te, przyjęte na szczycie państw G-8, który odbył się 22 lutego 1998 r. w Londynie, stanowią trzon „Europejskiej strategii zatrudnienia”, wynikającej z nowego rozdziału Traktatu Amsterdamskiego, przyjętego w czerwcu 1997 roku.

Formułowane do chwili obecnej w Polsce programy przeciwdziałania bezrobociu uwzględniały również powyższe zadania, niemniej jednak, jak się wydaje, zbyt mało uwagi przywiązywano w nich do czynników wpływających na poziom zatrudnienia, takich jak regulacje prawne dotyczące stosunków pracy, czy też koszty pracy, a także w niewielkim stopniu przyczyniały się do budowania etosu pracy. Powodowało to ograniczoną skuteczność oddziaływania polityki rynku pracy¹. Oznacza to, że zmniejszenie bezrobocia wymaga innych działań, obok tradycyjnych programów rynku pracy. Niewątpliwie jednym z nich powinno być ukształtowanie takiego systemu szkoleń, które poza wiedzą merytorycznie dostosowaną do potrzeb lokalnych rynków pracy kreowałyby postawy przedsiębiorcze, zachęcające do tworzenia własnych stanowisk pracy, a także wzmacniały pozytywne nastawienie do elastycznych form zatrudnienia.

¹ Mimo wydatkowania w latach 1990-1998 równowartości 14 mld USD na programy przeciwdziałania bezrobociu, liczba osób pozostających bez pracy jest wciąż niepokojąco duża [*Narodowa strategia...* 2000, s. 10].

Przyjrzyjmy się zatem, w jaki sposób w dotychczasowej praktyce postrzegano działania publicznych służb zatrudnienia, w których realizowany jest aktywny instrument polityki rynku pracy w postaci szkoleń.

2. Funkcjonowanie publicznych instytucji rynku pracy

Podstawową misją publicznych służb zatrudnienia w świetle aktów prawnych, obowiązujących do niedawna w Polsce, było udzielanie pomocy bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy w znalezieniu odpowiednich miejsc pracy, a także pracodawcom szukającym pracowników (tekst jednolity z lutego 2003 r. Ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 roku). Na zadanie to składały się studia i analizy oraz sprawozdania statystyczne dotyczące sytuacji na lokalnym rynku pracy (jak np. sprawowanie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, a także stosowanie aktywnych i pasywnych form przeciwdziałających bezrobociu i jego skutkom). Tak szeroko rozumiane zadania powiatowych urzędów pracy oraz rozbudowana sfera administracyjna (formalna) przyczyniały się niewątpliwie do znacznego ograniczenia możliwości faktycznego oddziaływania na lokalne rynki pracy. Dlatego też konieczne jest zmodyfikowanie istniejących rozwiązań w tej dziedzinie, aby spowodowały wzrost efektywności prowadzonych przez publiczne służby zatrudnienia działań.

Przesłankami dla prowadzenia tego rodzaju modyfikacji powinny stać się [Założenia... 2003]:

- usprawnienie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia poprzez stworzenie wydzielonego systemu publicznych służb zatrudnienia, obsługujących lokalne rynki pracy, przy jednoczesnym rozwinięciu przepływu informacji zarówno pionowo, jak i poziomo,
- dostosowanie tego systemu do efektywniejszego i kompleksowego rozwiązywania problemów społecznych, wymagających interwencji państwa,
- ukierunkowanie działań (zarówno instytucjonalnych, jak i instrumentów rynku pracy) na rzecz promocji zatrudnienia, a nie łagodzenia skutków bezrobocia,
- promowanie kształcenia ustawicznego jako instrumentu wspomagającego aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu,
- dostosowanie systemu i instrumentów rynku pracy do wymagań i standardów Unii Europejskiej w celu efektywnego włączenia się w realizację założeń „Europejskiej strategii zatrudnienia” oraz skutecznej absorpcji środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a także
- szerszego włączenia partnerów społecznych do działań na rzecz promocji zatrudnienia i poprawy skuteczności działań publicznych służb zatrudnienia.

Powyższe przesłanki, mające wielokrotnie charakter celów reformy działania publicznych służb zatrudnienia, powinny przyczynić się do:

- zmniejszenia obciążeń systemu służb zatrudnienia szeregiem usług czysto socjalnych,
- ograniczenia pogarszania jakości świadczonych usług prozatrudnieniowych,
- autonomizacji służb zatrudnienia w wymiarze pionowym i poziomym oraz izolacji względem innych instytucji rynku pracy oraz służb społecznych,
- usprawnienia wymiany informacji w układzie pionowym i poziomym oraz
- zwiększenia możliwości stymulowania samorządów na rzecz zmniejszania bezrobocia i promocji zatrudnienia.

Działania umożliwiające osiągnięcie poprawy skuteczności funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia nie powinny mieć jednak charakteru zmian rewolucyjnych, bowiem mogłoby to spowodować paraliż obecnego systemu. Reforma powinna więc mieć taki przebieg, aby wzmacniała istniejący potencjał, odciążając go jednak od działań o charakterze biurokratycznym na rzecz działań aktywizujących.

Niewątpliwie największe znaczenie dla reformy publicznych służb zatrudnienia z tego punktu widzenia ma poprawa działań pośrednictwa pracy i usług doradczych oraz ograniczenie działań wyprowadzających osoby aktywne poza rynek pracy. Wydaje się, że o ile w pierwszej dziedzinie możemy nie mieć do czynienia z barierą ograniczonych kompetencji merytorycznych oraz finansowych, bowiem większość powiatowych urzędów pracy realizuje to zadanie w sposób zasługujący na pozytywną ocenę (na miarę występujących w tym zakresie możliwości), o tyle zadanie drugie wymaga przeniesienia całego szeregu realizowanych usług do innych podmiotów, które powinny zająć się obsługą socjalną rynku pracy. Może to dotyczyć zwłaszcza sfery zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, które spowodowały świadome wycofanie z rynku pracy w ostatnim czasie ok. 500 tys. osób w skali całego kraju.

Jednak samo zreformowanie kompetencji oraz przebiegu informacji nie wystarczy, by osiągnąć cele działania, modyfikujące funkcjonowanie służb zatrudnienia. Można bowiem zauważyć, że wiele zależy również od prawidłowego podejścia samych urzędników do zakresu i istoty wprowadzanych zmian.

Najistotniejszym zagadnieniem będzie konieczność prowadzenia działań na bazie strategii rozwoju regionalnego, które pozwoliłyby na zmodyfikowanie aktywnych programów rynku pracy (szczególnie szkoleń) pod kątem potrzeb lokalnego profilu działalności gospodarczej. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych oraz kształcenie ustawiczne, dające możliwość zwiększenia mobilności zawodowej, powinny być w znacznie większym stopniu (w wyniku tej korelacji) nastawione na zaspokojenie oczekiwań pracodawców. Wydaje się, że nie mniej ważne w związku z tym staje się dostosowanie systemu edukacyjnego do zmieniających się warunków na rynku pracy.

Niewątpliwie duże znaczenie w związku z powyższym powinien mieć przepływ informacji w granicach działania samorządu terytorialnego, który przyczyniłby się do zwiększenia efektywności działań powiatowych urzędów pracy. Prze-

plyw ten powinien jednak również dotyczyć wymiany informacji i doświadczeń między powiatowymi urzędami pracy, nie tylko w skali wojewódzkiej, ale także całego kraju tak, aby uległa zwiększeniu mobilność przestrzenna zasobów pracy. Od dawna bowiem źródłem wielu niepowodzeń w realizacji zadań z zakresu rynku pracy był brak stymulatorów do zwiększania nawet potencjalnych chęci do przemieszczeń pracowników. Oczywiście jest jednak to, że wpływ na tego rodzaju działania powinien mieć nie tylko system urzędów pracy, ale także polityka gospodarcza prowadzona w skali całego kraju, której zasadniczym zadaniem powinno być tworzenie sprzyjających warunków dla tych, którzy mogliby znaleźć pracę – nie tylko czasową, ale także stałą – daleko od dotychczasowego miejsca zamieszkania².

Istotnym zagadnieniem, które powinno wynikać ze zmian w podchodzeniu do aktywnej polityki rynku pracy na obszarach powiatów, jest określanie zawartości merytorycznej szkoleń. Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej, działanie to w coraz większym zakresie powinno uwzględniać przedsiębiorczość oraz tworzenie społeczeństwa opartego na wiedzy. Aktywność w poszukiwaniu miejsca pracy na rynku pracy jest zależna od indywidualnych postaw bezrobotnych, które muszą być kształtowane poprzez system szkoleń i przekwalifikowań. Dlatego też konieczne jest z jednej strony rozpoznanie szans bezrobotnego, a z drugiej szerokie informowanie go o sytuacji na rynku pracy, pod kątem możliwości rozpoczęcia działalności gospodarczej. Moduły kształcenia, obejmujące te zakresy, powinny zatem znaleźć się we wszystkich programach szkoleń, są bowiem niezbędne z punktu widzenia stymulowania aktywności w poszukiwaniu pracy. Nie możemy mieć bowiem do czynienia z sytuacją, w której bezrobotny – będąc uczestnikiem wielu szkoleń – nie znajduje zatrudnienia. Świadczy to tylko o chęciach przedłużenia posiadanego statusu, a nie wpływa na efekty poszukiwania pracy³.

Powyższe uwagi, mające charakter uogólnień, nie byłyby jednak pełne, gdyby nie odnieść się do sfery finansowania działań publicznych służb zatrudnienia. Istotne jest bowiem to, że dotychczasowe obserwacje wskazują na możliwość dalszego ograniczenia finansowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Zważywszy, że jedynym źródłem finansowania jest Fundusz Pracy, należałoby zastanowić się nad modelem, który mógłby zapewnić, adekwatne do zmieniających się kompetencji, środki. Dotychczasowa praktyka urzędów pracy, np. w dziedzinie

² Uważa się bowiem, że zasadniczymi barierami w podejmowaniu pracy poza miejscem dotychczasowego zamieszkania są: brak możliwości otrzymania mieszkania, brak pracy dla współmałżonka oraz brak instytucji opieki nad małym dzieckiem, a także brak możliwości kształcenia dzieci w wieku szkolnym. Dodatkowym aspektem są też czynniki psychologiczne, stanowiące barierę mobilności przestrzennej, niemniej jednak są one czynnikiem endogenicznym, wynikającym z osobowości pracownika, dlatego też nie można o nich mówić w kontekście zadań polityki makroekonomicznej.

³ Z sytuacją tego rodzaju mamy najczęściej do czynienia wśród długotrwale bezrobotnych, których skuteczność w poszukiwaniu pracy jest bliska zeru, a czynniki dyskryminogenne narastają w miarę upływu czasu pozostawania poza aktywnością zawodową.

wewnętrznej polityki zatrudnienia doradców zawodowych i pośredników pracy⁴, mimo że efektywna, nie może w dalszym ciągu być prowadzona z uwagi na zmieniający się status tych kategorii pracowników przy jednoczesnym podwyższeniu kryteriów ich oceny.

Wydaje się, że większość z powyższych uwag zawarta została w nowej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (z 20 kwietnia 2004 roku). Jednak zmiany dotyczą przede wszystkim zakresu instytucjonalnego funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Natomiast pozostaje jeszcze cała sfera indywidualnego podejścia do realizowanych zadań, która być może ulegnie modyfikacji w wyniku przyjęcia w ustawie przepisów odnoszących się do umiejętności i statusu zawodowego pracowników urzędów pracy. W jaki sposób przyczyni się to jednak do poprawy sytuacji na rynku pracy – zweryfikuje rzeczywistość.

Przyjrzyjmy się w związku z tym, w jaki sposób realizowane są zadania aktywnej polityki rynku pracy, szczególnie poprzez analizę wielkości funduszy przeznaczanych na poszczególne rodzaje zadań.

3. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu

Aktywna polityka rynku pracy prowadzona jest w różnych przekrojach terytorialnych, w całym kraju, województwach oraz powiatach. Kierunkowa zgodność prowadzonych działań jest podporządkowana zasadniczemu celowi, jakim jest ograniczenie bezrobocia. W świetle literatury przedmiotu możliwe do zastosowania są dwa modele przeciwdziałania temu zjawisku [Kabaj 1999, s. 56 i nast.].

Pierwszy z nich, nazywany **modelem substytucyjnym**, ogranicza się w swoich oddziaływaniach na rynek pracy do wykorzystywania aktywnych narzędzi polityki rynku pracy. Odgrywa ona rolę substytutu polityki społeczno-gospodarczej, która nie stwarza lub wręcz likwiduje miejsca pracy, starając się zrekompensować skutki tych działań.

Drugi natomiast – nazywany **modelem komplementarnym**, koncentruje się na zintegrowanej prozatrudnieniowej polityce społeczno-gospodarczej, której elementem powinna być aktywna polityka rynku pracy. W wyniku funkcjonowania tego modelu ograniczanie problemu bezrobocia powinno stać się elementem priorytetowych celów gospodarczych. Decyzje odnoszące się do kształtu strategicznych proporcji wzrostu gospodarczego powinny w tym modelu uwzględniać ich wpływ na poziom zatrudnienia i bezrobocia.

Mimo jednak zróżnicowanego podejścia do zagadnień związanych z możliwością oddziaływania na sytuację na rynku pracy, niewątpliwie istotne znaczenie w obu modelach przypisuje się aktywnej polityce rynku pracy, niezależnie od jej

⁴ Zatrudnianie pracowników w ramach robót publicznych ze względu na brak finansów na działalność statutową.

podporządkowania. Należy jednak podkreślić, że ze względu na możliwość i skuteczność przedsięwzięć, największe znaczenie dla polityki rynku pracy mają działania prowadzone na szczeblach najniższych, przede wszystkim powiatowych.

Ustawowe regulacje polityki rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych opierały się na rozstrzygnięciach przyjętych w trzech ustawach o zatrudnieniu i bezrobociu⁵. Ustawy te były wielokrotnie nowelizowane, co przyczyniło się do coraz mniejszej ich przejrzystości. Tworzyły one jednak podstawę prawną realizacji podstawowych działań na polskim rynku pracy. Do zadań statutowych powiatowych urzędów pracy należało:

- przyznawanie zasiłków dla bezrobotnych,
- wykonywanie usług pośrednictwa pracy,
- szkolenie i przekwalifikowanie bezrobotnych,
- udzielanie pożyczek dla bezrobotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- udzielanie pożyczek dla pracodawców na tworzenie nowych miejsc pracy,
- organizacja robót publicznych i prac interwencyjnych oraz
- system pomocy dla absolwentów szkół (subsydiowanie zatrudnienia absolwentów, staże i stypendia dla absolwentów).

Aktywna polityka na rynku pracy w Polsce obejmuje wszystkie przedstawione powyżej zakresy, z pominięciem pierwszego punktu. Uwzględnia również działania na rzecz łagodzenia skutków zwolnień grupowych oraz programy specjalne dla grup szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem [Kryńska 2001, s. 54].

W literaturze przedmiotu wymienia się kilka podstawowych funkcji tego rodzaju działań państwa na rynku pracy [Kryńska 2001, s. 54]:

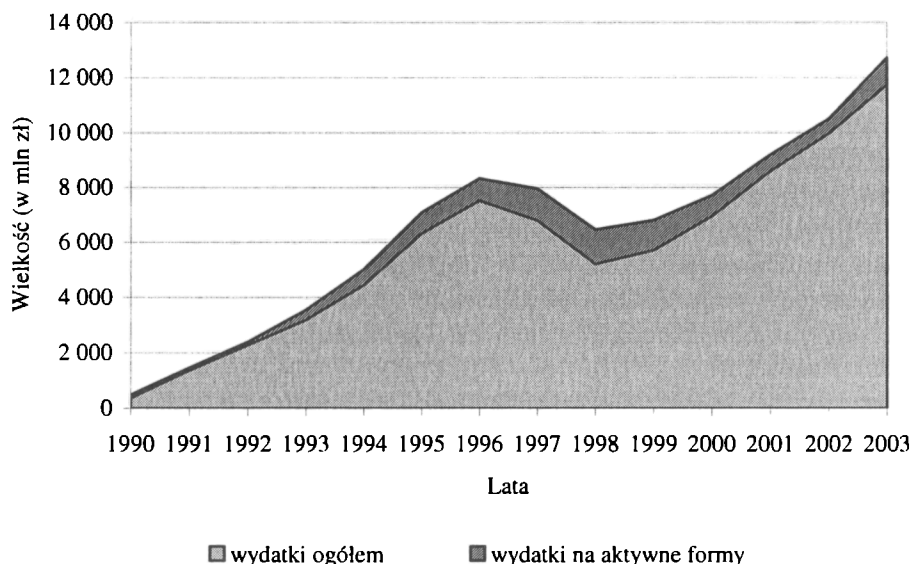
- aktywizacja zawodowa bezrobotnych,
- zmniejszanie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podnoszenie produktywności siły roboczej,
- oddziaływanie na wielkość zatrudnienia i bezrobocia,
- weryfikacja gotowości do pracy bezrobotnych.

Jak wynika z powyższej prezentacji, aktywna polityka rynku pracy może zostać uznana za działanie o charakterze podstawowym w dziedzinie ograniczania niedopasowań na lokalnych rynkach pracy⁶. Przyjrzyjmy się zatem, jakie były

⁵ Ustawy: z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

⁶ Należy przy tym podkreślić, że ogólne nakłady na politykę rynku pracy w Polsce były węższe minimalne. Stanowiły one 0,14% dochodu narodowego w 2001 r., co oznaczało zmniejszenie w porównaniu do 1999 r. o 0,34 p.p. W krajach zachodnich wydatki te były znacznie większe lub porównywalne (w 1998 r. w Grecji – 0,46%, w 2000 r. w Belgii – 1,3%, Danii – 21,13%, Francji – 1,31%, Niemczech – 1,2%, we Włoszech 0,57%, Portugalii 0,61%, Wielkiej Brytanii – 0,36%, w 2001 r. w Holandii – 1,58%, Hiszpanii 0,73%, Szwecji 1,09%). Najgorsza sytuacja była w krajach o wysokiej nierównowadze na rynku pracy.

ogólne nakłady finansowe na wszystkie formy aktywnej pomocy osobom poszukującym pracy (rys. 1).



Rys. 1. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne i pasywne formy polityki rynku pracy w latach 1990-2003 (w mln zł)

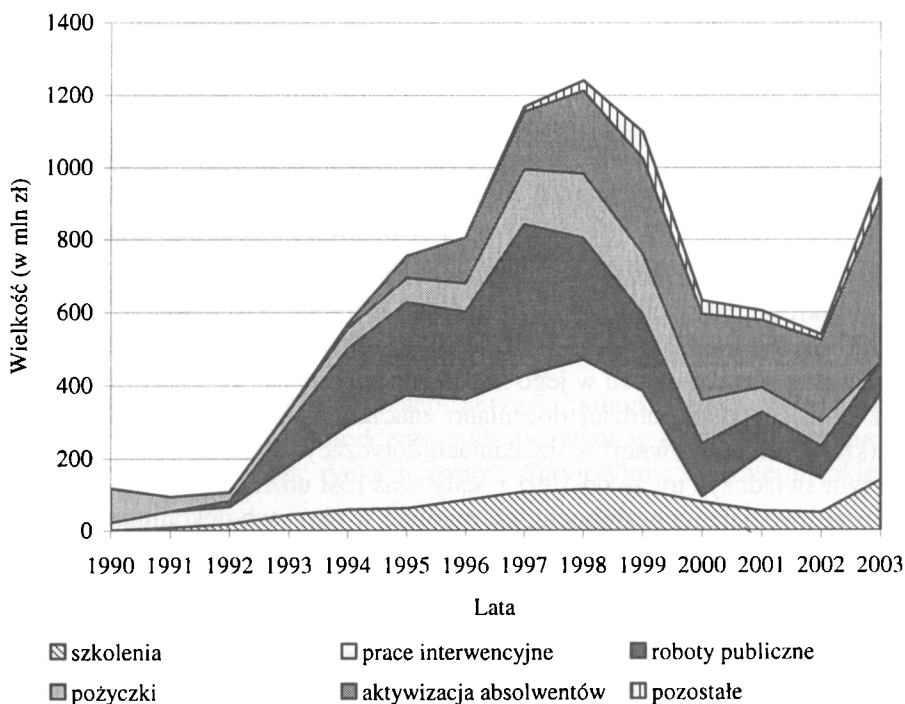
Źródło: MPiPS.

Jak widać na wykresie, wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy w badanym okresie cały czas rosły. W roku 1990 wyniosły 370,2 mln zł, a w 2003 r. 11 749,8 mln zł (wzrost o ponad 2000%). Wiązało się to zarówno z tym, że w porównaniu do początku okresu w jego końcówce bezrobocie było znacząco większe, jak i z tym, że coraz bardziej doceniano znaczenie prowadzenia polityki rynku pracy (szczególnie aktywnej) w działaniach dotyczących zatrudnienia. Może również o tym świadczyć to, że od 1991 r. cały czas rósł udział nakładów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, szczególnie w okresach dekonjunktury gospodarczej (w 1998 r. wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stanowiły 23,8%, a w 1999 r. 19,2%)⁷. Należy jednak podkreślić, że nigdy nie osiągnęły one wielkości z 1990 r., kiedy udział nakładów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wyniósł 32,1% ogólnych wydatków. Na zdecydowanie negatywną oce-

⁷ Zwraca uwagę szczególnie wysoka ujemna korelacja udziału wydatków na podstawowe programy aktywne z wysokością stopy bezrobocia (współczynnik korelacji na poziomie -0,77). Im więcej jest bowiem bezrobotnych, tym więcej środków musi być przeznaczonych na programy pasywne, zwłaszcza zasiłki dla bezrobotnych [Kryńska 2001, s. 55].

nę zasługuje również fakt, że od 2000 r. udział ten cały czas się zmniejsza, co spowodowało, że w 2003 r. osiągnął on bez mała poziom początku lat dziewięćdziesiątych (8,2% w porównaniu do 7,0%). Zdecydowanie najniższy był natomiast udział wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w 2002 r., kiedy stanowiły one 5,4% ogólnych wydatków na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Późniejszy wzrost udziału świadczy o narastającej potrzebie doskonalenia działań w tej dziedzinie, co jednak nie powoduje znaczących zmian w kształtowaniu się sytuacji na rynku pracy. Należy w związku z tym jeszcze raz podkreślić, że konieczne jest zwrócenie uwagi na efektywność stosowania poszczególnych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, przy czym równie konieczne jest odniesienie do sytuacji występującej na lokalnych rynkach pracy. Nie bez znaczenie wydaje się także powiększenie udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, bowiem od tego może również zależeć zwiększanie ich efektywności.

Przyjrzyjmy się teraz, jak przedstawiały się nakłady na poszczególne aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (rys. 2).



Rys. 2. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 1990-2003

Źródło: MPiPS.

Analiza wydatków na aktywne formy polityki rynku pracy wskazuje, iż w latach 1990-2003 miały one charakter zróżnicowany. Niewątpliwie największe znaczenie miały prace interwencyjne i roboty publiczne. Nakłady na prace interwencyjne rosły w latach 1990-1998 od 20,9 mln zł do 355,6 mln zł (podobnie w odniesieniu do robót publicznych⁸ od 17,4 mln zł do 334,7 mln zł). Dynamicznie również, ale dopiero od 1992 r., zwiększały się nakłady na aktywizację zawodową absolwentów (od 0,2 mln zł do 264,9 mln zł w 1999 roku). Jednak największą wartość osiągnęła pomoc w tej dziedzinie w 2003 r., kiedy na tę formę przeznaczono 450,0 mln zł. Wiązało się to zapewne z uruchomieniem programu Pierwsza Praca, który według wielu ocen okazał się najbardziej efektywnym programem aktywizacji zawodowej tej kategorii osób poszukujących pracy.

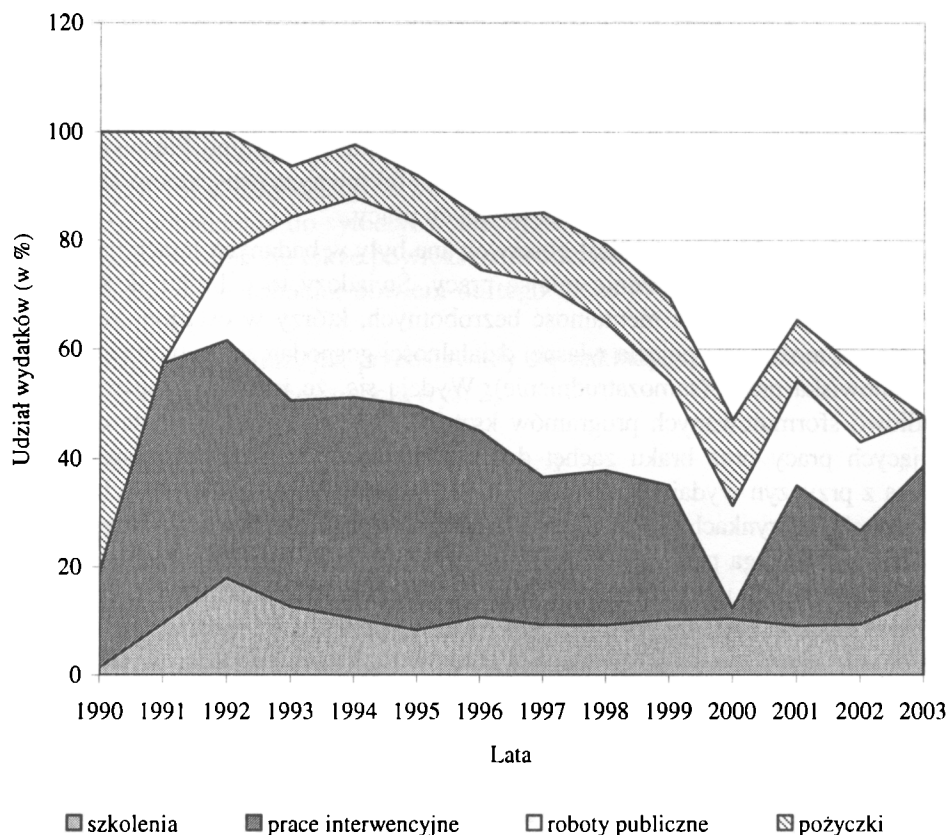
Najmniejsze nakłady natomiast obserwowane były w badanych latach na szkolenia oraz pożyczki na utworzenie miejsc pracy. Świadczy to o braku skutecznych narzędzi oddziaływania na mentalność bezrobotnych, którzy w ostatniej kolejności uwzględniają możliwość pojęcia własnej działalności gospodarczej i utworzenia własnego stanowiska pracy (samozatrudnienie). Wydaje się, że jest to następstwo braku prawidłowo sformułowanych programów kształcenia i przekwalifikowania osób poszukujących pracy oraz braku zachęt do podejmowania działalności gospodarczej. Pierwsza z przyczyn wydaje się wiązać z niedoinformowaniem bezrobotnych o sytuacji na lokalnych rynkach pracy, co powoduje brak zatrudnienia po ukończeniu kursów. Natomiast druga pozostaje w ścisłym związku nie tylko z konstrukcją programów kształcenia, ale ma źródła również w ogólnej sytuacji gospodarczej, która niestety nie skłania do podejmowania decyzji o tworzeniu małych i średnich firm.

Podobnie przedstawia się struktura wydatków Funduszu Pracy na aktywną politykę rynku pracy (rys. 3). Jedynie w początkowym okresie była ona nieco inna, przede wszystkim ze względu na brak zastosowania na polskim rynku pracy wszystkich aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. W świetle danych statystycznych właśnie w latach 1990-1991 dominowały wydatki związane z pożyczkami na tworzenie miejsc pracy (stanowiły one wówczas od 81 do 42,7% wszystkich wydatków na aktywne formy pomocy bezrobotnym). Wiązało się to ze zmianami systemowymi zachodzącymi w całej gospodarce, co wywołało powszechny pęd do podejmowania działalności gospodarczej. Na przestrzeni całego okresu największym udziałem w wydatkach charakteryzowały się zawsze prace interwencyjne i roboty publiczne.

Na pozytywne podkreślenie zasługuje ponadto stale zwiększający się udział wydatków na aktywizację zawodową absolwentów, który od 1992 r., czyli od momentu zastosowania tej formy pomocy dla wybranej kategorii bezrobotnych, wzrósł od 0,2 do 46,4% w 2003 roku. Jest to tym ważniejsze, że sytuacja tej grupy osób jest na polskim rynku pracy szczególnie niekorzystna (stopa bezrobocia

⁸ Roboty publiczne jako aktywny program polityki rynku pracy w Polsce zostały wprowadzone w 1992 roku.

wśród absolwentów ponaddwukrotnie przekracza ogólną stopę bezrobocia). Jest to zjawisko bardzo niepokojące. Dotyczy bowiem ludzi młodych, nie posiadających doświadczenia, tym bardziej więc narażonych na zniechęcenie, patologie i wydłużanie okresu pozostawania w stanie bierności zawodowej.



Rys. 3. Struktura wydatków na główne formy aktywnej pomocy bezrobotnym w latach 1990-2003

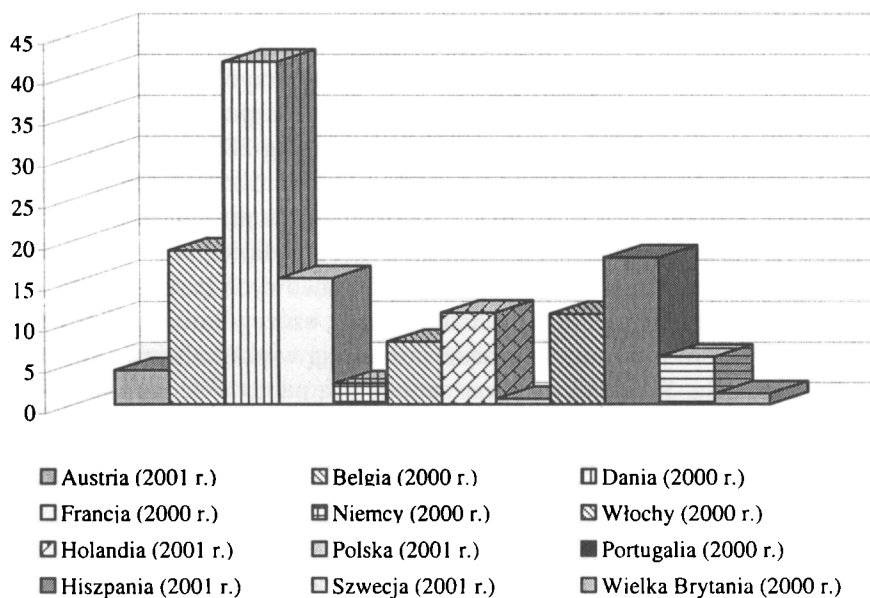
Źródło: MPiPS.

Biorąc pod uwagę efektywność poszczególnych form zwalczania bezrobocia⁹, można zauważyć, że najmniej efektywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu w latach dziewięćdziesiątych były roboty publiczne. Najwyższą efektywność osiągały prace interwencyjne oraz szkolenia, które były przy tym najtańszą formą aktywizacji bezrobotnych. Należy zwrócić uwagę, iż na szkolenia, które charaktery-

⁹ Efektywność programów liczona jest jako stosunek liczby osób, które uzyskały zatrudnienie po zakończeniu programu, do liczby osób nim objętych. Koszt przywrócenia do pracy 1 bezrobotnego jest równy wydatkom przypadającym na 1 bezrobotnego w związku z realizowanym programem.

zują się porównywalnie wysoką efektywnością, w Polsce przeznaczają się stosunkowo najmniej środków polityki rynku pracy.

Korzyści związane ze stosowaniem aktywnych form pomocy bezrobotnym mogą być również uzależnione od liczby osób w nich uczestniczących. W Polsce jedynie 0,68% zasobów pracy wzięło udział w różnych programach aktywizacji zawodowej. Jest to bardzo niski odsetek, który prawdopodobnie wynika z niewielkiej skuteczności oferowanych działań. Dla porównania w krajach zachodnich udział ten jest znacznie większy (rys. 4).



Rys. 4. Uczestnicy aktywnych programów rynku pracy jako odsetek zasobów pracy w wybranych krajach i w Polsce

Źródło: dane z Eurostatu.

Na szczególne podkreślenie zasługuje wysoki odsetek biorących udział w aktywnych programach rynku pracy w tych krajach, w których nakłady na te programy są porównywalne do tych, które obserwowaliśmy w Polsce (Portugalia, Hiszpania). Świadczy to o wysokim poziomie merytorycznym tych działań oraz ich dużej efektywności, która prawdopodobnie skłania osoby poszukujące pracy do wzięcia w nich udziału, bowiem po zakończeniu programów zwiększają się szanse na uzyskanie zatrudnienia (wzrasta konkurencyjność na rynku pracy).

4. Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy

Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy mogą w najbliższej przyszłości stanowić jeden z elementów aktywnie przyczyniających się do poprawy sytuacji na rynku pracy zarówno w skali makroekonomicznej, jak i lokalnych rynków pracy. Dotychczasowe niewielkie zainteresowanie nimi wynika zapewne z braku znajomości zasad ich funkcjonowania, co jednocześnie wpływa na ich ograniczoną stosowalność w zarządzaniu kadrami w podmiotach gospodarczych. Dlatego też w tej części opracowania chcielibyśmy zaprezentować wyniki kompleksowych badań, przeprowadzonych przez oddział łódzki Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych¹⁰.

Elastyczność powinna zależeć od organizacji, a dotyczyć stanowiska pracy, umiejętności, czasu pracy, przepisów prawnych i tworzyć w konsekwencji elastyczną firmę. Czynnikiem, który w znaczącym stopniu przyczynia się do osiągnięcia tego efektu, jest zmiana modelu pracy [Armstrong 2000]. Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy stanowią jeden z elementów dostosowywania działań podmiotów gospodarczych do zmian występujących w skali makro- i mikroekonomicznej, pozostających także w bezpośrednim związku z procesem akcesji. Niezbędne jest w związku z tym rozpoznanie podstawowych barier, wpływających na ograniczenie chęci i możliwości ich stosowania, szczególnie w odniesieniu do przedsiębiorstw, które już stosowały bądź zamierzają w przyszłości zastosować te sposoby zatrudnienia. Szczególnego znaczenia mogą nabierać te zjawiska w miarę pogarszania się sytuacji na rynku pracy i pojawienia się znaczącego wzrostu podaży wysoko kwalifikowanych menedżerów najwyższego szczebla, którzy poszukują pracy [Janiak 2002, s. 19]. Obiektywną koniecznością staje się więc poszukiwanie sposobów, które przyczyniłyby się do zmniejszenia dysproporcji. Jednym z nich jest zapewne zwiększenie skłonności pracodawców do stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy.

Jak wynika jednak z przeprowadzonego badania, dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie są raczej skromne. Wskazują na to również badania przeprowadzone wcześniej [*Zarządzanie pracą...* 1999, s. 186]. Przedsiębiorcy w stopniu bardzo ograniczonym stosują wybrane formy elastycznego zatrudnienia i organizacji pracy, a jednocześnie ich stanowisko w niewielkim stopniu ulega zmianie w okresach przyszłych. Najczęściej stosowaną formą jest praca na czas określony, która tradycyjnie już występuje w praktyce polskich podmiotów gospodarczych. Wiąże się to z zapisaniem tej formy w przepisach prawnych, a także z chęcią ograniczenia kosztów zatrudniania pracowników. Także praca w domu jest formą, która, zgodnie z deklaracjami respondentów, znajduje zastosowanie w praktyce gospodarowania zasobami pracy polskich przedsiębiorstw. Pozostałe formy są stosowane w

¹⁰ Badania zostały zrealizowane w 2002 r. w ramach projektu badawczego 5H02C01220 „Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Analiza i metody stymulacji”.

niewielkim stopniu, przy czym nie wynika to z niechęci pracodawców do ich wdrażania, lecz zależy od rodzaju prowadzonej działalności, sytuacji na rynku pracy oraz filozofii zarządzania, którą przyjmują menedżerowie [Kisielnicki 2001, s. 113].

Dokonując oceny podstawowych czynników wpływających na możliwość stosowania scharakteryzowanych powyżej elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

1. W większości przypadków nie miało znaczenia stanowisko badanych firm co do przyszłości zatrudnienia na czas nieokreślony; pojawiająca się zależność świadczy raczej o tym, że pracodawcy stosujący elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy przewidują, iż praca na czas nieokreślony nie będzie się rozwijać. Świadczy to o znaczącym, w niektórych przypadkach, uzależnieniu podejmowanych decyzji o zatrudnieniu w ramach elastycznych form od sytuacji w dziedzinie prawa pracy oraz powszechnie obowiązujących poglądów na sposób zatrudniania pracowników.

2. Istotny dla możliwości stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jest czynnik lokalizacji firm. Obserwacje wynikające z przeprowadzonego badania wskazują na to, że o wiele częściej stosowane są one w większych miastach niż w małych. Nie pojawiła się też żadna firma stosująca je na obszarach wiejskich. Świadczy to o znaczeniu, jakie posiadają uwarunkowania infrastrukturalne podejmowania decyzji o zastosowaniu elastycznego zatrudnienia dla właścicieli bądź kadry menedżerskiej w przedsiębiorstwach.

3. Niewielkie znaczenie z punktu widzenia badanego zjawiska ma okres (historia) działania firm. Oznacza to, że nie doświadczenie w działalności, ale przede wszystkim bieżące potrzeby, wynikające z realizacji zadań bądź koniunktury gospodarczej, mają zasadnicze znaczenie przy podejmowaniu decyzji o różnych formach elastycznego zatrudnienia i organizacji pracy.

4. W wielu przypadkach pojawiła się zależność od formy organizacyjno-prawnej, jaką charakteryzowała się firma; elastyczne formy zatrudnienia były najczęściej stosowane w spółkach akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością, natomiast standardowe formy zatrudnienia oraz praca na czas określony występowały przede wszystkim w spółkach Skarbu Państwa. Świadczy to o większej podatności na nowatorskie rozwiązania w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w porównaniu do sprywatyzowanych podmiotów gospodarczych, gdzie dotychczasowe zatrudnienie zawsze miało charakter stały.

5. W ramach bardzo wielu analizowanych elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy zasadnicze znaczenie w podejmowaniu decyzji o ich zastosowaniu miał poziom średniej płacy brutto. Im był on wyższy, tym częściej były one stosowane. Świadczy to o tym, że w firmach, w których płace są wyższe, więcej uwagi przywiązuje się do racjonalnego gospodarowania kadrami; może mieć ono bowiem znaczenie dla wysokości wynagrodzeń.

6. Porównywalnie niewielką rolę w podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu w różnych elastycznych formach mają związki zawodowe. W większości chronią one

jedynie interesy poszczególnych grup pracowniczych, zasadniczo nie przeciwstawiając się stosowaniu tych form¹¹. Sytuacja ta jest tym częściej spotykana, im bardziej dana forma przyczynia się do utrwalania dobrej kondycji przedsiębiorstwa, albo wręcz doprowadza do jej poprawy. Jedynie w znikomej części podmiotów gospodarczych zaobserwowano zależność, której istotą było ograniczanie działań kadry menedżerskiej w zakresie stosowania wymienionych form w miarę wzrostu liczby funkcjonujących związków zawodowych.

7. Istotną cechą wpływającą na możliwość stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy był rodzaj prowadzonej działalności (sekcja przetwórstwa przemysłowego)¹². Zależność ta wystąpiła w analizie wszystkich form, co oznacza, że nie we wszystkich dziedzinach działalności można je wprowadzić. Zapewne dotyczy to zwłaszcza efektów gospodarowania; tym niemniej – jak wskazują bezpośrednie kontakty z kadrą zarządzającą firm – należy zastanowić się nad rozszerzeniem liczby dziedzin, w których korzystanie z elastycznego zatrudnienia przyniosłoby pozytywne efekty.

8. Istotne znaczenie w podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu w ramach elastycznych form miała wielkość przedsiębiorstw; przeważają tu podmioty małe i średnie, a także mikropodmioty (przedsiębiorstwa rodzinne), gdzie stosowanie form elastycznego zatrudnienia i organizacji pracy przynosi największe korzyści, a jednocześnie obniżanie kosztów zatrudnienia po ich zastosowaniu jest najbardziej widoczne.

9. W niewielu przypadkach wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji było powiązane z sytuacją ekonomiczną podmiotów gospodarczych. Jest to prawdopodobnie spowodowane tym, że w głównej mierze wpływają one na bieżącą sytuację przedsiębiorstw i przeszła jej ocena nie ma z tego punktu widzenia zasadniczego znaczenia. Zastosowanie tych form jest istotne przede wszystkim dla poprawy efektywności działania firm w przyszłości.

10. Istotne znaczenie dla podejmowania decyzji o zastosowaniu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy miał natomiast udział eksportu w wolumenie produkcji. Świadczy to o wykorzystywaniu przez przedsiębiorstwa tego rodzaju działań szczególnie w tych sytuacjach, gdzie dużą rolę odgrywa jakość produkcji albo stosowanie nowych technik i technologii produkcyjnych.

Uwzględniając w analizie dodatkowe informacje uzyskane od respondentów, należy podkreślić, że decyzje o wprowadzeniu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, w świetle przeprowadzonego badania, zdecydowanie nie zależały od współpracy z publicznymi i niepublicznymi instytucjami rynku pracy. Czasem zależność ta miała charakter nawet ujemny (nie korzystają z usług, a stosują w największym stopniu). Może to świadczyć z jednej strony o istotnych brakach w

¹¹ Szerzej na temat roli związków zawodowych w stanowieniu i realizacji prawa pracy pisał Z. Salwa [1997].

¹² Podobnie jest w krajach Unii Europejskiej [Szpikowski 2002, s. 30].

kontaktach z tymi jednostkami, a z drugiej – o świadomym pomijaniu możliwości korzystania z usług tych instytucji ze względu na niską efektywność ich działania; jednak z punktu widzenia kształtowania się sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy współpraca ta być może dałaby większą znajomość pozytywnego wpływu stosowania omawianych form dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Pracownicy czasowi, jak wynika bowiem z wcześniejszych badań, są bardziej efektywni od zatrudnionych na stałe. Obserwacje te ulegają nasileniu w miarę zwiększania się liczby przepracowanych godzin [Bulik 2001, s. 131]. A więc korzyści dla firm mogą mieć charakter bezdyskusyjny.

5. Wnioski i rekomendacje

Przedstawiona ocena może stanowić punkt wyjścia do ostatecznego zweryfikowania skuteczności działań w zakresie aktywnej polityki rynku pracy. Głównym wnioskiem jest to, że prowadzona w Polsce aktywna polityka rynku pracy, zasady jej działania, mimo że podporządkowane zasadom funkcjonowania rynku pracy Unii Europejskiej, nie do końca jeszcze odpowiadają regułom gry na tych rynkach. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w ograniczonych możliwościach finansowych, ale także w standaryzacji postępowania obserwowanej w układach regionalnych. Dotyczy to przede wszystkim realizowanych przez powiatowe urzędy pracy szkoleń, które w znikomym stopniu odpowiadają lokalnemu zapotrzebowaniu zgłaszanemu przez pracodawców. Dlatego też największe efekty obserwuje się np. w zakresie tych szkoleń, które są realizowane w ramach trójporozumienia (pracodawca – bezrobotny – powiatowy urząd pracy). Niedostosowanie prowadzonych działań do oczekiwań pracodawców może powodować straty w i tak już ograniczonym budżecie, przeznaczonym na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Dotychczasowa efektywność szkoleń, kształtująca się na poziomie nieco powyżej 50%, może ulec znacznemu zwiększeniu w razie większej zgodności ich profilu ze strategiami rozwoju regionu oraz bieżącymi potrzebami lokalnych rynków pracy. Jest to tym bardziej możliwe, że ta forma aktywizowania bezrobotnych jako jedyna daje szansę nie tylko kształcenia w zakresie określonych umiejętności, ale także uzupełnienia kwalifikacji i przekwalifikowania. Ponadto również w tym przypadku możliwe jest oddziaływanie na mentalność społeczeństwa w celu kreowania postaw zgodnych z funkcjonowaniem nowoczesnego rynku pracy, rynku odpowiadającego wyzwaniom przedsiębiorczości.

Rynek pracy jest z punktu widzenia ekonomicznego organizmem żywym, co oznacza, że zmienia się pod wpływem czynników o charakterze zarówno makro-, jak i mikroekonomicznym. Dlatego też wyższa efektywność szkoleń w przeszłości nie zawsze musi dawać ten sam rezultat obecnie bądź w przyszłości. W związku z tym często występuje konieczność kreowania rynku pracy pod wpływem zmieniających się uwarunkowań. Konieczna jest zatem również modyfikacja modułowa

szkoleń. Z uwagi na zakres zadań ukazanych w „Narodowej strategii zatrudnienia” oraz konieczność dostosowania polskiego rynku pracy do rynków pracy krajów Unii Europejskiej należy podkreślić potrzebę wprowadzenia w każdym ze szkoleń **modułu** kształcącego w zakresie **umiejętności obsługi komputera** oraz **modułu wspomagającego aktywność zawodową (przedsiębiorczość, samozatrudnienie)**. Ten ostatni moduł powinien również w swoim zakresie merytorycznym zawierać zagadnienia **psychologiczne**, przygotowujące bezrobotnego do aktywnego, kreatywnego poszukiwania pracy. Powinien on mieć więc charakter **wprowadzenia na rynek pracy**, gdzie poszukujący jej będzie mógł uzyskać wszechstronne informacje dotyczące sytuacji na regionalnym rynku pracy, a także możliwość poznania i oceny własnych predyspozycji zawodowych. Przekształcenia sektorowej struktury zawodów mogą spowodować wywieranie nacisku na kształtowanie wśród potencjalnych pracowników całego szeregu nowych umiejętności. Przede wszystkim powinni się oni charakteryzować przedsiębiorczością, polegającą głównie na poszukiwaniu możliwości zatrudnienia, nie wykluczając indywidualnego tworzenia miejsca pracy. Dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie wskazują, że ukształtowanie tej umiejętności nie jest sprawą prostą, bowiem bardzo dużą wagę przykładają tu do roli państwa. Jak wynika z badań, ponad 90% absolwentów szkół oczekuje właśnie od państwa pomocy w znalezieniu pracy [Kryńska, Poliwczyk, Sobocka-Szczapa 1999]. Poza tym niezbędne będzie ukształtowanie umiejętności, chociażby na poziomie podstawowym, w zakresie funkcjonowania małych firm, a więc podstaw zarządzania firmą, badań marketingowych oraz księgowości. Niezbędny zakres kształcenia powinien obejmować też kształtowanie mobilności przestrzennej i zawodowej pracowników.

Podsumowując obecna sytuacja na polskim rynku pracy wymaga od decydentów zastosowania całego szeregu aktywnych narzędzi polityki rynku pracy. Wnioski wynikające z analizy powinny stanowić przesłankę do poszerzenia spojrzenia na problematykę jakościową i merytoryczną proponowanych szkoleń, z uwzględnieniem problematyki wyrównywania szans między terenami wiejskimi i miejskimi. Należy też podkreślić, że skuteczność działań prowadzonych w zakresie aktywnej polityki rynku pracy powinna uwzględniać rozszerzenie ich zakresu o treści istotnie zwiększające predyspozycje bezrobotnych w kierunku zwiększenia ich aktywnej postawy na rynku. Konieczne jest ponadto uwzględnienie kilku czynników, pozwalających w przyszłości na zwiększenie efektywności szkoleń. Jest to w pierwszym rzędzie **akceptacja emocjonalna** prowadzonych szkoleń, przyczyniająca się do zwiększenia dobrego samopoczucia podczas szkolenia. Czynniki te pozwalają na pokonanie barier związanych z ograniczeniem możliwości poszukiwania pracy, a co za tym idzie, zwiększenia wachlarza ofert pracy, którym odpowiadać będzie zakres wykształconych w procesie szkolenia umiejętności. Podobnie ważnym elementem powinna być **zgodność intelektualna** poziomu szkolenia z poziomem intelektualnym jego uczestników, co powinno być przyczyną elimino-

wania braku przekonania o skuteczności szkolenia jako determinanty efektów w poszukiwaniu miejsc pracy. Ponadto **spójność formy i treści** oraz relacja **skuteczność – koszty** powinny być przyczyną eliminowania negatywnych ocen bezrobotnych dotyczących oceniania prowadzonych szkoleń, jako instrumentu ich aktywizacji zawodowej.

Niebagatelne znaczenie dla poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy powinny mieć dzisiaj, a tym bardziej w przyszłości, przedstawione w opracowaniu elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy. Niemniej jednak możliwości ich stosowania są w chwili obecnej nader ograniczone. Pracodawcy traktują więc możliwość wprowadzenia tych form jako przede wszystkim działanie racjonalizujące gospodarkę kadrami. Wielu z nich jednak utożsamia stosowanie elastycznych form zatrudnienia z działaniem najbardziej skutecznym z punktu widzenia firmy [Guryn 2002, s. 4-8]. Powinny one być podejmowane głównie w czasie recesji, jeśli firmy nadal chcą oferować miejsca pracy.

Nie można zatem odnieść tych zagadnień do kształtowania się sytuacji na rynku pracy. Wpływ ten byłby bowiem odczuwalny, gdyby skala zastosowań uległa zdecydowanemu powiększeniu. Dlatego też zasadniczym postulatem powinno być rozpropagowanie zalet stosowania elastycznych form pracy i jej organizacji, zarówno wśród pracodawców, jak i pracobiorców. Ponadto należy dążyć do eliminowania barier związanych z ich stosowaniem, głównie o charakterze prawnym. Działania te powinny być związane także, a może przede wszystkim, z obowiązującym poziomem bezpieczeństwa zatrudnienia na czas nieokreślony (większa swoboda zakończenia stosunku pracy) [Męcina 2002, s. 34]. Być może wtedy cel, jakim jest poprawa sytuacji na rynku pracy, w wyniku zastosowania tych form zostanie osiągnięty. Pracodawcy będą dyskontować korzyści z tym związane (brak odpraw, akordeonowe zatrudnienie [Kryńska 2001], niższe koszty zatrudnienia), a pracobiorcy nie będą postrzegani jako pracownicy gorszej kategorii. Dotychczasowe doświadczenia wskazują bowiem na to, że wszyscy zatrudniani w ramach elastycznych form otrzymują niższe świadczenia emerytalne [Czepulis-Rutkowska 2002], a także są traktowani jako kadra zmienna, nie związana z zakładem pracy.

W Unii Europejskiej najpopularniejsze stosowane formy elastycznego zatrudnienia to praca na czas określony, praca tymczasowa i wynajmowanie pracowników. Formy te są uregulowane prawnie, a więc pracownicy i pracodawcy znają zakres obowiązków, który wynika z tego stosunku pracy. Niemniej jednak obawy pracowników, związane z niebezpieczeństwem utraty pracy są takie same, a często większe niż w Polsce. Wskazują na to badania przeprowadzone przez W. Morawskiego [2002].

Literatura

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000.
- Bulik A., *Leasing pracowniczy. Nowa forma zatrudnienia*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia sposobem na efektywność firm*, red. L. Machol-Zajda, referaty przygotowane na konferencję, Warszawa 2001.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Nietypowe formy zatrudnienia i ich skutki dla systemu emerytalnego*, referat na konferencję pt. „Deregulacja polskiego rynku pracy”, 27-28 listopada, IPiSS, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002.
- Guryn H., *Elastycznie znaczy skutecznie*, „Personel” 2002 nr 21 (1-15 listopada).
- Janiak M., *Perty nadal poszukiwane*, „Personel” 2002 nr 23 (1-15 grudnia).
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1999.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie organizacją*, WSHiP, Warszawa 2001.
- Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.
- Kryńska E., Poliwczak I., Sobocka-Szczapa H., *Młodzież na rynku pracy województwa łódzkiego*, IPiSS, Warszawa 1999.
- Męcina J.P., *O znaczeniu elastyczności rynku pracy dla wzrostu zatrudnienia. Doświadczenia niemieckie i holenderskie*, „Polityka Społeczna” 2002 nr 7.
- Morawski W., *Praca w globalizującym się świecie. Koncepcje i realia*, referat na konferencję pt. „Deregulacja polskiego rynku pracy”, 27-28 listopada, IPiSS, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002.
- Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000-2006*, Rada Ministrów RP, Warszawa 2000.
- Salwa Z., *Nowy ład pracy w Polsce a ochronna funkcja prawa pracy*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Sobocka-Szczapa H., *Polska – Unia Europejska. Sytuacja na rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Szpikowski T., *Preferencje dla pracy czasowej*, „Personel” 2002 nr 17 (1-15 września).
- Założenia do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, KRM, Warszawa 2003.
- Zarządzanie pracą. Organizowanie, planowanie, motywowanie, kontrola*, red. Z. Jasiński, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999.

ASSISTING THE INTELLECTUAL POTENCIAL OF UNEMPLOYED PEOPLE ON THE LABOUR MARKET IN POLAND

Summary

The objective of this study is to show the situation on a scale of applied active labour market policy's tools in Poland. It especially presents an analysis of the effectiveness of the chosen tools. Among them are courses led by public employment services. Due to the obligatory law, these courses should not only contribute to the strengthening of the competitive position of people seeking a job on local labour markets, but also help these people in adjusting their qualifications to the employers' needs. And in this way exactly, one can understand the influence of these activities on the intellectual potential of the unemployed people and consequently their direct influence on reducing disproportions – especially the structural ones – on the labour market. Those activities should be submitted to the most important challenges, pointed out by the labour market strategy.