

Przegląd wydatków publicznych na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu

Warszawa, listopad 2021 r.

Raport został opracowany w okresie od czerwca do grudnia 2020 r. Przedstawione w niniejszej publikacji dane i informacje (np. nazwy poszczególnych instytucji) aktualizowane były w okresie powstawania raportu.

W pracach nad raportem brał udział zespół składający się z pracowników:

- Ministerstwa Finansów,
- ministerstwa właściwego ds. pracy (początkowo: Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, następnie – Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, finalnie: Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej) oraz
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wnioski i rekomendacje zostały przyjęte przez Komitet Sterujący w dniu 23 listopada 2021 r. w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk.

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i opracowanie raportu dziękują wszystkim tym, którzy udzielili wsparcia oraz pomocy podczas prac nad niniejszym dokumentem.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Spis treści

Rozdział 1. Kontekst przeglądu.....	7
1.1. Pojęcie bezrobocia, zatrudnienia, aktywności i bierności zawodowej.....	7
1.2. Wpływ bezrobocia na gospodarkę i społeczeństwo	10
1.3. Kształtowanie się zjawiska bezrobocia w Polsce po 1989 r.....	13
1.4. Struktura bezrobocia w Polsce	17
1.5. Zmiany na polskim rynku pracy	21
1.6. Ramy instytucjonalne i prawne walki z bezrobociem.....	24
1.6.1. Publiczne służby zatrudnienia	24
1.6.2. Prywatne agencje zatrudnienia	27
1.6.3. Organizacje pozarządowe.....	31
1.7. Formy wsparcia zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.....	32
1.8. Dotychczasowe kontrole i ewaluacje polityk rynku pracy	42
1.8.1. Kontrole Najwyższej Izby Kontroli.....	42
1.8.2. Ewaluacje przeprowadzone w związku ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw	44
1.9. Rozwiązania międzynarodowe.....	48
1.9.1. Organizacja służb zatrudnienia w innych krajach	49
1.9.2. Rodzaje instrumentów stosowanych w innych krajach.....	51
1.9.3. Rozwiązania w zakresie rynku pracy w wybranych krajach.....	54
Rozdział 2. Cele polityk rynku pracy	63
2.1. Cele zdefiniowane na poziomie krajowym	63
2.1.1. Cele określone przepisami prawa.....	63
2.1.2. Cele określone w dokumentach programowych.....	65
2.1.3. Cele określone w budżecie w układzie zadaniowym i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.....	66
2.2. Cele zdefiniowane w dokumentach międzynarodowych	68
2.3. Spójność celów.....	72
2.4. Ocena formułowania celów	73
Rozdział 3. Publiczne wydatki na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu.....	75
3.1. Fundusz Pracy	75
3.1.1. Przychody Funduszu Pracy	77
3.1.2. Wydatki Funduszu Pracy ogółem.....	78
3.1.3. Wydatki Funduszu Pracy na zasiłki i świadczenia obligacyjne.....	80
3.1.4. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.....	81

3.1.5. Pozostałe wydatki Funduszu Pracy – wydatki fakultatywne.....	84
3.2. Budżet państwa.....	85
3.2.1. Ochotnicze Hufce Pracy	86
3.2.2. Inne wydatki z budżetu państwa.....	87
3.3. Jednostki samorządu terytorialnego	87
3.3.1. Zatrudnienie w urzędach pracy	91
3.4. Środki z UE	96
Rozdział 4. Analiza i ocena skuteczności polityki i form wsparcia	99
4.1. Skuteczność polityki rynku pracy	99
4.1.1. Bezrobotni i osoby poszukujące pracy	102
4.1.2. Pracodawcy	105
4.1.3. Pracownicy urzędów pracy.....	106
4.2. Skuteczność instrumentów	107
4.2.1. Analiza efektywności zatrudnieniowej instrumentów finansowanych z Funduszu Pracy	107
4.2.2. Skuteczność form wsparcia w świetle kontroli NIK i innych ewaluacji	109
4.2.3. Opinia pracodawców i pracowników pup na temat skuteczności form wsparcia	111
4.2.4. Ograniczenia w analizie skuteczności form finansowanych z urzędów pracy	114
4.2.5. Skuteczność instrumentów oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy.....	115
4.3. Ogólna ocena skuteczności polityki rynku pracy	117
Rozdział 5. Analiza i ocena efektywności polityki i form wsparcia	122
5.1. Efektywność polityki rynku pracy.....	123
5.1.1. Jednostkowy efekt wydatków publicznych na wsparcie osoby bezrobotnej.....	123
5.1.2. Efektywność pasywnych form wsparcia	123
5.1.3. Efektywność aktywnych form wsparcia ogółem.....	125
5.1.4. Identyfikacja innych efektów polityki rynku pracy	127
5.2. Analiza efektów osiągniętych przez podmioty niepubliczne	130
5.2.1. Efekty działalności agencji zatrudnienia	130
5.3. Porównanie efektywności publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia.....	134
5.3.1. Ograniczenia w porównaniu efektywności PSZ i agencji zatrudnienia	136
5.4. Efekty działań organizacji pozarządowych	136
5.5. Wyniki badań efektywności służb zatrudnienia w innych krajach.....	137
5.6. Efektywność instrumentów	138
5.6.1. Analiza efektywności kosztowej instrumentów finansowanych z Funduszu Pracy.....	139
5.6.2. Efektywność form wsparcia w świetle dotychczasowych analiz i ewaluacji.....	142
5.6.3. Efektywność instrumentów oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy	143

5.7. Ogólna ocena efektywności polityki rynku pracy	146
5.7.1. Ogólna ocena efektywności systemu PSZ.....	146
5.7.2. Ogólna ocena efektywności instrumentów	147
Rozdział 6. Wnioski i rekomendacje.....	148
Spis ilustracji.....	156
Spis tabel	156
Spis wykresów.....	157

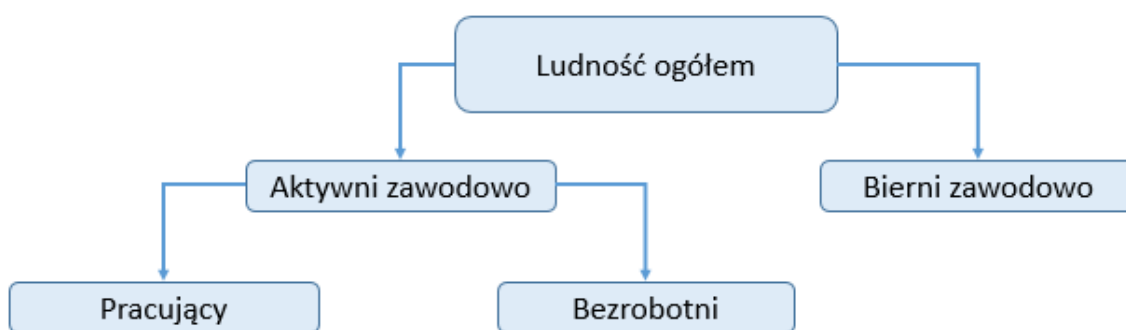
Rozdział 1. Kontekst przeglądu

Przegląd wydatków publicznych na polityki wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu należy zacząć od wyjaśnienia, czym jest bezrobocie, a także jakie są relacje między bezrobociem, zatrudnieniem a aktywnością i biernością zawodową. W rozdziale tym omówione zostaną ponadto konsekwencje zjawiska bezrobocia dla gospodarki i gospodarstw domowych. W dalszej kolejności niniejszy rozdział obejmuje analizę, jak kształtowało się zjawisko bezrobocia w czasach transformacji ustrojowej, jak z biegiem czasu zmieniały się jego rozmiary i struktura. Analiza ta jest konieczna do oceny, jak bezrobocie, które występuje dzisiaj, różni się od tego, które występowało w czasach, gdy powstawał i kształtował się obecny system publicznych służb zatrudnienia. Omówione zostaną nowe zjawiska, które pojawiły się w ostatnich czasach na rynku pracy, a które mogą mieć wpływ na skuteczność i efektywność systemu publicznych służb zatrudnienia. Krótko przedstawiona zostanie obecna organizacja, podstawowe zasady funkcjonowania tego systemu oraz instrumenty wykorzystywane w polityce rynku pracy. Zarówno te polityki, jak i instrumenty, podlegały już ewaluacjom i kontrolom. Wyniki najważniejszych spośród nich zostaną omówione.

1.1. Pojęcie bezrobocia, zatrudnienia, aktywności i bierności zawodowej

Sytuację na rynku pracy należy analizować biorąc pod uwagę wzajemnie zachodzące relacje między pojęciami bezrobocia, zatrudnienia, aktywności i bierności zawodowej¹. Nie zawsze ograniczanie bezrobocia przyczyni się do wzrostu zatrudnienia – możliwe jest przechodzenie ze stanu bezrobocia do stanu bierności zawodowej, co w konsekwencji i tak oznacza brak wykorzystania w gospodarce potencjału osób niepracujących.

Rysunek 1. Zależność między aktywnymi i biernymi zawodowo, pracującymi i bezrobotnymi



Źródło: Opracowanie własne.

Populacja każdego kraju dzieli się na aktywnych i biernych zawodowo. Kategorie te, co do zasady dotyczą ludności w wieku produkcyjnym (w rozumieniu Eurostatu 15-64 lata, wg podejścia polskiego 18-64 lata dla mężczyzn, 18-59 lat dla kobiet), choć można badać aktywność i bierność zawodową również w innych kategoriach wiekowych. **Bierni zawodowo** to osoby, które nie pracują i nie poszukują pracy. W tej kategorii mieszczą się np. osoby będące na emeryturze, rencie, uczące się, niepełnosprawne w stopniu uniemożliwiającym podjęcie zatrudnienia, osoby będące poza rynkiem pracy z tytułu opieki nad zależnym członkiem rodziny, ale też osoby zniechęcone bezskutecznym poszukiwaniem pracy.

¹ <https://stat.gov.pl/badania-statystyczne/badania-gospodarstw-domowych-i-rolnicze/badanie-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-bael/>

Z kolei **aktywni zawodowo** to osoby zdolne i chętne do pracy. Aktywni zawodowo mogą być albo pracującymi albo bezrobotnymi. Metodą pomiaru aktywności zawodowej jest współczynnik aktywności zawodowej, liczony w następujący sposób²:

$$\text{współczynnik aktywności zawodowej} = \frac{\text{liczba pracujących} + \text{liczba bezrobotnych}}{\text{liczba ludności}} \times 100\%$$

Pracujący to osoby wykonujące pracę zarobkową, niezależnie od formy jej wykonywania. Do grupy tej wlicza się zatem osoby pracujące na podstawie umowy o pracę, prowadzące działalność gospodarczą, świadczące usługi w ramach umowy zlecenia, o dzieło, kontraktu menedżerskiego itd. Miarą poziomu zatrudnienia jest wskaźnik zatrudnienia, który oblicza się następująco³:

$$\text{wskaźnik zatrudnienia} = \frac{\text{liczba pracujących}}{\text{liczba ludności}} \times 100\%$$

Bezrobotni to osoby nieposiadające zatrudnienia, ale deklarujące możliwość pracy i gotowość do jej podjęcia. Najważniejszym miernikiem obrazującym skalę bezrobocia jest stopa bezrobocia, obliczana wg wzoru⁴:

$$\text{stopa bezrobocia} = \frac{\text{liczba bezrobotnych}}{\text{liczba bezrobotnych} + \text{liczba pracujących}} \times 100\%$$

Najczęściej używaną miarą skali bezrobocia jest **stopa bezrobocia rejestrowanego**. Zgodnie z definicją GUS, stopa bezrobocia rejestrowanego oznacza udział zarejestrowanych bezrobotnych w cywilnej ludności aktywnej zawodowo, tj. bez pracowników jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego⁵. W myśl tej definicji prawo do statusu bezrobotnego ma osoba zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy, jako bezrobotna, co z kolei wymaga spełnienia licznych kryteriów wymienionych szczegółowo w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶. Zgodnie z przepisami tej ustawy status osoby bezrobotnej może uzyskać osoba, która ukończyła 18 lat i jednocześnie nie ukończyła 60 lat (kobieta) i 65 lat (mężczyzna) oraz nie jest zatrudniona i nie wykonuje innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych, nieucząca się w szkole z wyjątkiem m.in. szkoły dla dorosłych. Bezrobotnym nie może być osoba, która złożyła wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, chyba że jest w okresie zawieszenia tej działalności. Osoba bezrobotna musi być zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej; albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w co najmniej połowie tego wymiaru czasu pracy. Z kręgu osób bezrobotnych wyłączone są m.in. osoby, które nabyły prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, pobierają nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński.

Inaczej stopa bezrobocia mierzona jest w **Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności**. Jest to badanie ankietowe, przeprowadzane co kwartał przez Główny Urząd Statystyczny na losowej próbie

² Współczynnik aktywności zawodowej może być obliczany dla różnych grup wiekowych z zakresu wieku 15 lat i więcej.

³ Wskaźnik zatrudnienia może być obliczany dla różnych grup wiekowych z zakresu wieku 15 lat i więcej.

⁴ Wskaźnik stopa bezrobocia w ogólnej postaci jest obliczany dla grupy wiekowej 15 - 74 lata.

⁵ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2390,pojecie.html>

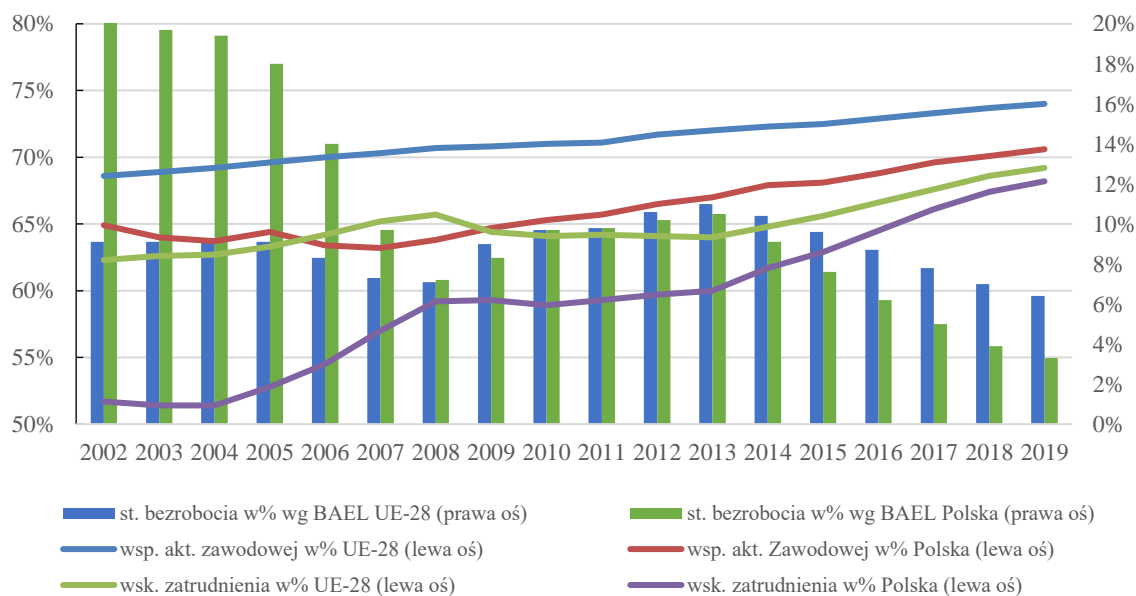
⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1409

ponad 55 tys. mieszkań wg metodologii LFS (*Labour Force Survey*). Badanie to jest zgodne z wytycznymi Międzynarodowej Organizacji Pracy, co pozwala na porównanie uzyskanych wyników na tle innych krajów. Zgodnie z definicją wg LFS bezrobotny to osoba w wieku 15 – 74 lata, która pozostawała bez pracy w ciągu badanego tygodnia, była w stanie ją podjąć w ciągu 2 tygodni następujących po tygodniu badanym i aktywnie jej poszukiwała, tj. w okresie minimum 4 tygodni poprzedzających tydzień referencyjny podjęła konkretne działania by znaleźć pracę, lub też znalazła zatrudnienie, którego jeszcze nie podjęła, ale podjęcie w przeciągu 3 najbliższych miesięcy⁷.

Obie definicje różnią się znacznie od siebie (m.in. w rozumieniu BAEL bezrobotną nie jest osoba pracująca w szarej strefie, nawet jeśli jest zarejestrowana jako bezrobotna w urzędzie pracy). W konsekwencji, stopa bezrobocia rejestrowanego i stopa bezrobocia wg BAEL osiągają odmienne wartości. Przyczyny i konsekwencje tych różnic, a także zalety i wady każdego z tych sposobów pomiaru zostaną poddane analizie w dalszej części raportu.

Polityka rynku pracy nie oznacza tylko działań na rzecz ograniczania bezrobocia, ale też aktywizacji osób biernych zawodowo. O ile poziom bezrobocia w Polsce jest wyjątkowo niski (zarówno w porównaniu do danych historycznych, jak i innych krajów Unii Europejskiej), o tyle wskaźnik zatrudnienia oraz współczynnik aktywności zawodowej osiągają poziomy znacznie niższe aniżeli przodujące pod tym względem kraje UE.

Wykres 1. Stopa bezrobocia, współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia w Polsce i UE-28⁸



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat (zmienne *lfsa_argaed*, *lfsa_ergan*, *lfsa_urgan*), dostęp dn. 1 lipca 2020 r.

W 2019 r. stopa bezrobocia (liczona wg metodologii BAEL) była w Polsce prawie dwukrotnie niższa niż przeciętnie w Unii Europejskiej (odpowiednio 3,3% i 6,3%), mimo, że w momencie wstąpienia do UE w Polsce odnotowywano ponad dwukrotnie wyższą stopę bezrobocia niż średnio dla krajów UE-28. Szybkemu spadkowi stopy bezrobocia towarzyszył wprowadzenie wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej, jednak w znacznie mniejszym zakresie. Zarówno wskaźnik zatrudnienia, jak

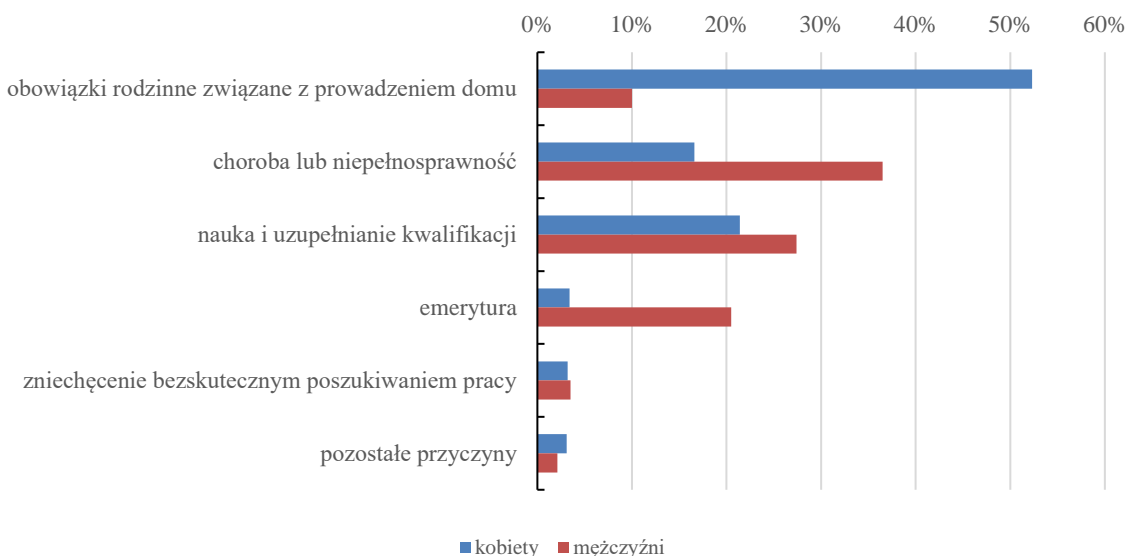
⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1897/2000 z dnia 7 września 2000 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R1897&from=EN>

⁸ Wszystkie miary dla grupy wiekowej 15 – 64 lata. Dane dla agregatu UE-28 dostępne od 2002 r.

i współczynnik aktywności zawodowej, pozostawały na poziomie niższym niż średnia dla krajów UE-28.

Możliwość aktywizacji osób biernych zawodowo na rynku pracy uwarunkowana jest przyczyną bierności. Od tego, dlaczego osoba nie decyduje się na poszukiwanie pracy, zależy dobór adekwatnych narzędzi aktywizacyjnych.

Wykres 2. Przyczyny bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym⁹ w Polsce w IV kw. 2019 r. wg płci



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny - Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2019 r.¹⁰

Z powyższych danych wynika, że mężczyźni byli bierni z zupełnie innych przyczyn niż kobiety. Najczęstszymi przyczynami męskiej bierności była choroba lub niepełnosprawność (36,5%), nauka i uzupełnianie kwalifikacji (27,4%) oraz emerytura (mimo, że jest tu mowa o osobach w wieku produkcyjnym – być może chodzi tu m.in. o emerytów mundurowych). Kobiety w wieku produkcyjnym w większości przypadków (52,3%) są bierne z powodu obowiązków rodzinnych (najczęściej opieki nad dzieckiem lub inną osobą zależną). Najczęściej pojawiające się przyczyny bierności zawodowej wskazują na konieczność realizacji szerszych działań aktywizacyjnych niż stricte w obszarze rynku pracy i koordynacji z innymi politykami (emerytalną, rodzinną, zdrowotną, edukacyjną). W przypadku obu płci niewielki był udział osób biernych z powodu zniechęcenia bezskutecznym poszukiwaniem pracy (3,2% dla kobiet i 3,5% dla mężczyzn). Oznacza to, że osoby bierne nie pracują, ale też z wielu przyczyn nie chcą podjąć pracy i nawet jej nie poszukują, co sprawia, że są poza zasięgiem służb zatrudnienia (do których zgłaszają się, co do zasady, osoby niepracujące, ale poszukujące pracy).

1.2. Wpływ bezrobocia na gospodarkę i społeczeństwo

Bezrobocie jest niekorzystne dla gospodarki w wielu wymiarach: oznacza marnotrawienie zasobów pracy (bezrobotni to osoby, które nie mogą, choć z zasady chcą pracować), powoduje też presję na finanse publiczne. Z jednej strony masowe bezrobocie pomniejsza wpływy z tytułu podatków i składek, które zostałyby odprowadzone w przypadku zatrudnienia bezrobotnych osób, z drugiej – powoduje konieczność ponoszenia większych wydatków na wsparcie osób bez pracy (przez wypłatę

⁹ Dla kobiet wiek 18 – 59 lat; dla mężczyzn 18 – 64 lata.

¹⁰ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iv-kwartal-2019-roku.4.36.html>

zasiłków oraz organizowanie działań aktywizacyjnych). Bezrobocie prowadzi również do pogorszenia sytuacji ekonomicznej osoby nim dotkniętej. Bezrobotny uprawniony jest do pobierania zasiłku, jednak tylko przez pewien okres – na ogół jest to 180 dni (365 dni w szczególnych przypadkach określonych w ustawie)¹¹.

Zasiłek dla bezrobotnych przysługuje osobie zarejestrowanej jako bezrobotna, we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy. Prawo do takiego zasiłku przyznawane jest osobom, które w ciągu 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy przepracowały 365 dni i osiągały wynagrodzenie w kwocie, co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę (lub legitymują się 365 dniami innego okresu „zaliczanego”, przewidzianego w przepisach¹²).

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych uzależniona jest od długości okresu uprawniającego do zasiłku:

1. przy okresie uprawniającym do zasiłku do 5 lat przysługuje zasiłek w wysokości 80% zasiłku podstawowego,
2. przy okresie uprawniającym do zasiłku pomiędzy 5 a 20 lat przysługuje 100% zasiłku podstawowego,
3. przy okresie uprawniającym do zasiłku co najmniej 20 lat przysługuje zasiłek w wysokości 120% zasiłku podstawowego.

Stawki zasiłku dla bezrobotnych obowiązujące w 2020 r.:

1. Zasiłki dla bezrobotnych do dnia 31 sierpnia 2020 r.
 - a) podstawowy (100%):
 - w okresie pierwszych 90 dni - 881,30 zł,
 - w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku - 692,00 zł,
 - b) obniżony (80%):
 - w okresie pierwszych 90 dni - 705,10 zł,
 - w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku - 553,60 zł,
 - c) podwyższony (120%):
 - w okresie pierwszych 90 dni - 1 057,60 zł,
 - w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku - 830,40 zł.
2. Zasiłki dla bezrobotnych od dnia 1 września 2020 r.¹³
 - a) podstawowy (100%):
 - w okresie pierwszych 90 dni - 1 200,00 zł,
 - w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku - 942,30 zł,
 - b) obniżony (80%):
 - w okresie pierwszych 90 dni - 960,00 zł,

¹¹ Okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych zależy głównie od sytuacji na lokalnym rynku pracy i wynosi: 180 dni – dla bezrobotnych zamieszkałych, w okresie pobierania zasiłku, na obszarze powiatu, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku nie przekraczała 150 % przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, 365 dni – dla bezrobotnych:

- zamieszkałych, w okresie pobierania zasiłku, na obszarze powiatu, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku przekraczała 150 % przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, lub
- w wieku powyżej 50 lat i mających co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, lub
- mających na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania (po dniu nabycia prawa do zasiłku przez tego bezrobotnego), lub
- samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat.

¹² Pełna informacja jest dostępna pod adresem: <http://psz.praca.gov.pl/-/14263-zasilek-dla-osob-bezrobotnych>.

¹³ Na mocy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068) od dnia 1 września 2020 r. została podwyższona kwota zasiłku dla bezrobotnych.

- w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku – 753,82 90 zł,
- c) podwyższony (120%):
- w okresie pierwszych 90 dni - 1 440,00 zł,
 - w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku – 1 130,73 80 zł.

Psychologowie zauważają, że przedłużający się okres pozostawania bez pracy powoduje liczne negatywne zjawiska w sferze psychologicznej jednostki dotkniętej bezrobociem. Są to takie zjawiska jak stres, obniżona samoocena, większa skłonność do uzależnień i samobójstw, zwiększona podatność na zaburzenia psychiczne, spadek kompetencji społecznych, i wiele innych¹⁴. Jest to o tyle istotne, że zjawisko bezrobocia dotyka nie tylko osobę bezrobotną, ale również inne osoby, z którymi jest ona powiązana ekonomicznie (rodzina, inni członkowie gospodarstwa domowego).

Przy ocenie bezrobocia należy brać pod uwagę nie tylko jego wielkość, ale i rodzaj¹⁵. Bezrobocie **sezonowe** jest naturalne dla gospodarki i wynika ze zmienności poziomu aktywności gospodarczej w zależności od pory roku. Standardowo największe jest w okresie zimowym, kiedy to spada aktywność gospodarza (a wraz z nią zatrudnienie) w sektorach silnie zależnych od warunków atmosferycznych (budownictwo, rolnictwo, turystyka). Z kolei najniższe poziomy stopy bezrobocia odnotowuje się w miesiącach letnich. Bezrobocie może też mieć charakter **cykliczny**, czyli reagować na zmiany koniunktury gospodarczej. Co do zasady, wzrost koniunktury pociąga za sobą zwiększony popyt na dobra i usługi, co przekłada się na zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą. Analogicznie, spadek koniunktury powoduje zazwyczaj wzrost bezrobocia. Z kolei bezrobocie **strukturalne** oznacza niedopasowanie popytu na pracę do jej podaży. Ten rodzaj bezrobocia występuje, gdy pracodawcy zgłaszają zapotrzebowanie na zasoby ludzkie o innych kwalifikacjach niż te, które posiadają bezrobotni. Bezrobocie strukturalne jest szczególnie szkodliwe dla gospodarki, gdyż z jednej strony oznacza marnotrawstwo zasobów ludzkich zdolnych i chętnych do pracy, z drugiej – stanowi barierę wzrostu dla firm pozbawionych odpowiedniej jakości siły roboczej. Natomiast bezrobocie **frykcyjne** nie jest zjawiskiem negatywnym. Wynika ono z przepływów pracowników między miejscami zatrudnienia, poszukiwania pracy przez absolwentów, osób powracających na rynek pracy po przerwie itd. Z powodu bezrobocia frykcyjnego niemożliwa (i niezasadna) jest całkowita likwidacja bezrobocia – nawet przy najbardziej sprawnie funkcjonującym rynku pracy zawsze pewna część osób będzie w trakcie poszukiwania pracy, a więc czasowo bezrobotna. Z pojęciem bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego ściśle wiąże się pojęcie bezrobocia naturalnego, które jest nieuniknione i charakterystyczne dla każdej rozwijającej się gospodarki i wynika z procesów zachodzących na rynku pracy, takich jak likwidacja czy powstawanie nowych miejsc pracy.

W tym kontekście duże znaczenie ma też długość trwania bezrobocia. Bezrobocie krótkookresowe, wynikające ze zmiany miejsca pracy, nie jest szkodliwe dla jednostki, a nawet może być korzystne (jeśli konsekwencją poszukiwania pracy jest podjęcie jej u innego pracodawcy na lepszych warunkach). Dla kontrastu, bezrobocie długotrwałe (trwające ponad rok) w największym stopniu oddziałuje niekorzystnie na osobę nim dotkniętą – zarówno od strony ekonomicznej (pogorszenie sytuacji materialnej, wyczerpywanie się oszczędności), jak i psychologicznej (erozja kwalifikacji, spadek samooceny itd.). Zwiększa ono trudność ponownej aktywizacji tej osoby, lokując ją poza strukturą społeczno - zawodową. Dodatkowo, bezrobocie długotrwałe może być dziedziczone z pokolenia na pokolenie, wykształcając wzorec pozostawania bez pracy. Często przytaczanym przykładem dziedziczenia bezrobocia są osoby zamieszkujące tzw. obszary po PGR-ach.

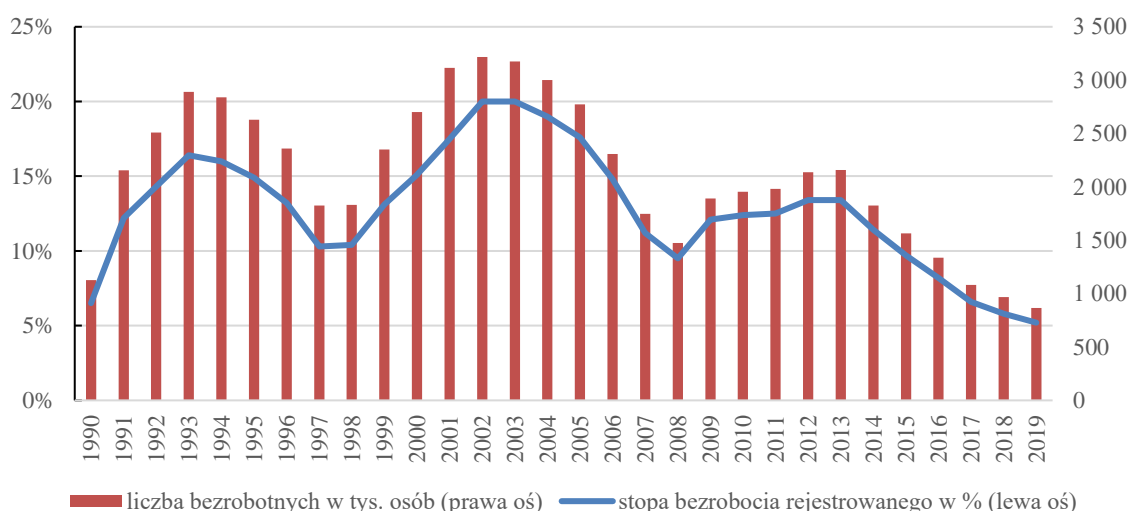
¹⁴ Karolina Drela – *Psychologiczno – ekonomiczne problemy bezrobocia*, Współczesne problemy ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 851, 2015 r. <https://wnus.edu.pl/wpe/pl/issue/130/article/1556/>

¹⁵ <https://zielonalinia.gov.pl/-/rodzaje-bezrobocia-3665>

1.3. Kształtowanie się zjawiska bezrobocia w Polsce po 1989 r.

Bezrobocie na masową skalę pojawiło się w Polsce po upadku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a wraz z nią – gospodarki centralnie planowanej, gwarantującej zatrudnienie wszystkim obywatelom (choć istniało bezrobocie ukryte, polegające na przeroście zatrudnienia w poszczególnych przedsiębiorstwach). Zjawisko to nasiliło się już na początku transformacji ustrojowej i od tego czasu bezrobocie jest stale obecne w życiu gospodarczym, choć na przestrzeni lat liczba osób bezrobotnych, a także stopa bezrobocia, znacząco się zmieniały. Obie zmienne były silnie skorelowane, choć nie zawsze zmiana liczby bezrobotnych przekłada się na równie silną zmianę stopy bezrobocia, która zależy również od liczby aktywnych zawodowo. Na poziom aktywności zawodowej wpływ ma z kolei wiele czynników niezwiązanych bezpośrednio z polityką rynku pracy - ekonomicznych (rozwiązania legislacyjne motywujące lub demotywuujące finansowo do aktywności zawodowej, dostępność komunikacyjna) i społecznych (wewnętrzna skłonność jednostki do podejmowania zatrudnienia w zależności od pełnionej roli społecznej).

Wykres 3. Stopa bezrobocia rejestrowanego (w%) i liczba zarejestrowanych bezrobotnych w końcu lat 1990 – 2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, psz.praca.gov.pl*.

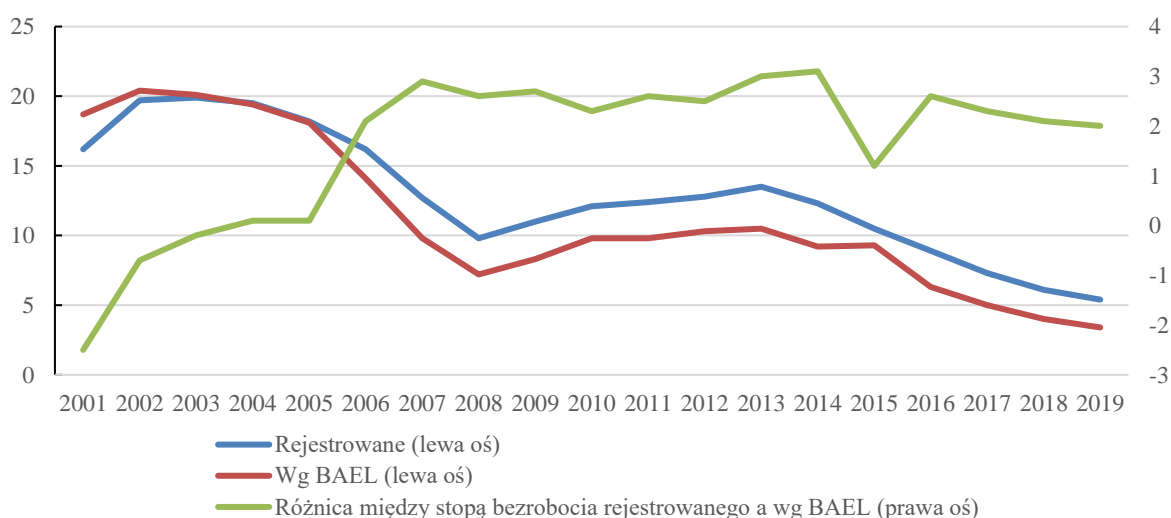
Stopa bezrobocia wzrastała szybko na początku transformacji ustrojowej. Realia kapitalizmu oraz przeprowadzone wówczas reformy sprawiły, że upadały przedsiębiorstwa, często będące głównymi pracodawcami w danym rejonie. Szczególnie dotknięte bezrobociem zostały m.in. obszary popegeerowskie, których gospodarka w czasach PRL miała monokulturowy (rolniczy) charakter, co utrudniło absorpcję bezrobocia przez inne gałęzie gospodarki. Niski poziom dochodów osiąganych przez ludność pracującą w tych rejonach nie sprzyjał powstawaniu popytu na inne dobra i usługi¹⁶. Po gwałtownym wzroście bezrobocia na początku lat 90-tych (do poziomu 16,4%), stopa bezrobocia zaczęła stopniowo spadać, by zanotować kolejny wzrost z początkiem 1998 r. osiągając najwyższy poziom w historii (20,0%) w latach 2002 – 2003. Od tego czasu sytuacja na rynku pracy zaczęła się stopniowo poprawiać, na co duży wpływ miało wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. i masowa migracja zarobkowa do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Integracja z UE umożliwiła korzystanie

¹⁶ *Rynki pracy na obszarach popegeerowskich – raport z badań*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008 r. <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/152656/Raport%20Rynki%20pracy%20na%20obszarach%20popegeerowskich%2028rok%202008%29/21f941de-e477-4c2c-b055-0714d24f098a?t=1403435859000>

w walce z bezrobociem ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, powołanego m.in. w celu wspierania dążenia do wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy¹⁷. Jednocześnie ułatwiła emigrację zarobkową do bogatszych krajów Europy Zachodniej. Przyczyniło się to do zmniejszenia poziomu bezrobocia, jednak z drugiej strony doprowadziło do utraty zasobów siły roboczej, niekiedy definitywnej (część osób po osiedleniu się za granicą nie planuje wracać do Polski). Bezrobocie stopniowo spadało, osiągając wartość jednocyfrową w 2008 r. Jednakże ogólnoswiatowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w tymże roku, doprowadził do ponownego wzrostu bezrobocia, choć do poziomu znacznie niższego niż na początku XXI wieku (apogeum w wysokości 13,4% w latach 2012 – 2013). Od tego czasu bezrobocie ponownie sukcesywnie spadało, aż do wartości 5,2% w końcu 2019 roku (najniższej od początku transformacji). Warto odnotować, że wszystkie okresy wzrostu bezrobocia po 1989 r. miały miejsce w warunkach wzrostu gospodarczego, który trwał nieprzerwanie do 2020 r.

Należy w tym miejscu podkreślić, że istnieje różnica między stopą bezrobocia rejestrowanego a stopą bezrobocia liczoną wg BAEL, opierającą się na ankietowych badaniach z próby. W rozumieniu BAEL osobami bezrobotnymi nie są m.in. osoby pracujące w szarej strefie, pracujące dorywczo czy niewyrażające chęci do pracy, nawet, jeśli posiadają status osoby bezrobotnej w powiatowym urzędzie pracy (pup) - w tym osoby zarejestrowane jedynie w celu uzyskania dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego. Z drugiej strony, wg BAEL jako bezrobotna nie jest kwalifikowana osoba pozostająca bez pracy z powodu czasowego zaniechania aktywnego poszukiwania pracy, zaniżając tym samym liczbę osób bez pracy, chętnych i gotowych do jej podjęcia.

Wykres 4. Różnica między stopą bezrobocia rejestrowanego a stopą bezrobocia liczoną wg metodologii BAEL w latach 2001 – 2019 dla ludności w wieku 18-59/64 lata, obie stopy w ujęciu średniorocznym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, Eurostat (zmienna lfsa_organ).

Do roku 2002 stopa bezrobocia wg BAEL była wyższa niż stopa bezrobocia rejestrowanego, co wiązało się z ogólnie dużym wzrostem bezrobocia w tamtym okresie i występowaniem zjawiska ukrytego bezrobocia, zwłaszcza w rolnictwie. Znaczny odsetek osób nie miał zatrudnienia, choć faktycznie nie był bezrobotny. Należy podkreślić, że to był początkowy okres po wprowadzeniu reformy systemu ochrony zdrowia i wprowadzeniu ubezpieczenia zdrowotnego, które stało się od tego momentu celem części osób rejestrujących się w urzędach pracy jako osoby bezrobotne. W latach 2003 – 2005 stopa

¹⁷ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolecznym/>

bezrobocia liczona tymi dwoma metodami kształtowała się na niemal tym samym poziomie, a od 2006 do chwili obecnej stopa bezrobocia liczona wg metodologii BAEL jest niższa od stopy bezrobocia rejestrowanego. Największa bezwzględna różnica między pomiarami prowadzonymi za pomocą ww. metod miała miejsce w 2014 r. (stopa bezrobocia rejestrowanego była o 3,1 pkt. proc. wyższa). Jednak w 2019 była to największa różnica względna – bezrobocie liczone wg. BAEL (3,4%) osiągnęło jedynie 63% wartości bezrobocia rejestrowanego (5,4%). Oznacza to, że nadwyżka osób będących w rejestrach bezrobotnych nad liczbą osób bezrobotnych według metodologii BAEL była procentowo największa.

Korzystnie rozwijająca się w ostatnich latach sytuacja na rynku pracy uległa zmianie wiosną 2020 r. wraz z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2. Wprowadzone ograniczenia administracyjne, mające na celu zahamowanie rozwoju epidemii, a także zmiana zachowań konsumentów, przełożyły się na spadek aktywności gospodarczej. Pociągnęło to za sobą konieczność podjęcia działań wspierających pracodawców w utrzymaniu działalności gospodarczej, a także ochrony pracowników przed utratą dochodów. Znaczną część zadań zawartych w powołanej w tym celu tzw. tarczy antykryzysowej powierzono urzędowi pracy. Dokładne skutki epidemii nie są znane, jednak szacuje się, że rok 2020 będzie pierwszym po upadku PRL, w którym wzrost gospodarczy będzie ujemny. Bank Światowy oszacował w październiku 2020 r., że PKB naszej gospodarki spadnie w ujęciu rocznym o 3,9%, by w następnym roku wzrosnąć o 3,5%¹⁸. Natomiast wg jesiennych szacunków Komisji Europejskiej opublikowanych w listopadzie 2020 r. przewiduje się spadek PKB dla Polski w 2020 r. o 3,6% w stosunku do poziomu z 2019 r., przy czym w 2021 r. Polska powinna wrócić na ścieżkę wzrostu i odnotować wzrost w wysokości 3,3%¹⁹. Ekspert Międzynarodowego Funduszu Walutowego zdecydowali się po raz kolejny poprawić prognozę PKB szacując, iż jego spadek sięgnie w 2020 r. 3,4% i podając na 2021 r. prognozę jego wzrostu w wysokości 2,7%²⁰. Z kolei najnowsza prognoza OECD z początku grudnia zakłada natomiast na koniec 2020 r. spadek PKB rządu 3,5% i wzrost do poziomu 2,9% w roku 2021. Jak można zauważyć, prognozy z tego ostatniego okresu cechuje duża zbieżność oszacowań.

Przewiduje się też wzrost stopy bezrobocia – szacunki MRPiT z grudnia 2020 r. wskazują, iż bezrobocie osiągnie na koniec 2020 r. poziom 6,3%. Prognoza uwzględnia całkowity szacowany wpływ epidemii na bezrobocie, tj. zarówno zmniejszenie skali odpływów z bezrobocia do zatrudnienia (z uwagi na mniejszy popyt na pracowników), jak również wzrost napływów do bezrobocia (w wyniku zwiększenia skali likwidacji miejsc pracy).

Prognozy bezrobocia rejestrowanego na koniec 2020 roku, prezentowane przez ekonomistów instytucji finansowych, kształtują się pomiędzy 6,5% a 7,0%. Na początku kwietnia 2020 r. prognozy stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec 2020 roku sięgały 13%. Znaczna rozpiętość publikowanych prognoz na początku kryzysu wskazywała na dużą niepewność co do wpływu epidemii SARS-CoV-2 nie tylko na rynek pracy, ale na całą gospodarkę. Prognozy z końca 2020 r. wskazują zarówno na niższy poziom, jak i mniejszą rozpiętość szacunków, świadczą o uspokojeniu nastrojów i większej przewidywalności rozwoju sytuacji. Ostateczny wpływ epidemii SARS-CoV-2 będzie zależał od tego, jak długo polska gospodarka będzie wychodziła z kryzysu spowodowanego wprowadzonymi ograniczeniami i „zamrożeniem” gospodarki oraz od siły przebiegu kolejnych fal epidemii.

Również organizacje międzynarodowe zrewidowały prognozy stopy bezrobocia. Bezrobocie wg metodologii LFS (BAEL), zgodnie z jesienną prognozą gospodarczą Komisji Europejskiej miałyby

¹⁸ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34518>

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

²⁰ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/20/mcs112020-poland-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>

wzrosnąć w Polsce w 2020 roku do poziomu 4,0% i 5,3% w roku 2021²¹ wobec 3,3% w 2019 roku. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oszacował stopę bezrobocia opartą na tej metodologii na poziomie 3,9% w 2020 r. oraz 5,4% rok później²². Natomiast zgodnie z raportem o inflacji NBP z listopada 2020 r.²³ stopa bezrobocia opartego na danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) miałyby wynieść w IV kw. 2020 r. 4,7%, a w IV kw. 2021 wzrosnąć do 5,0%. Roczna stopa bezrobocia wg BAEL prognozowana jest natomiast w 2020 na poziomie 3,7%, zaś w 2021 r. 5,4%. Pandemia spowodowała różne reakcje pracodawców, łącznie z sygnałami o masowych zwolnieniach, jednak działania zaproponowane w ramach *Tarczy antykryzysowej* znacząco zniwelowały negatywny efekt zamrożenia gospodarki w związku z epidemią. Zgodnie z danymi GUS, w końcu października w rejestrach urzędów pracy było 1 018,4 tys. bezrobotnych, co oznacza przyrost 10,7%, tj. o 98,5 tys. w stosunku do stanu z końca lutego 2020 r. (czyli przed ogłoszeniem lockdownu). Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła w końcu października 2020 r. 6,1%, tj. od czerwca 2020 r. nie zmieniła się, zaś wobec lutego 2020 r. zanotowała wzrost na poziomie 0,6 pkt. proc.

Największy bezwzględny spadek przeciętnego zatrudnienia, liczonego w pełnych etatach dla przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 9 osób, odnotowano pomiędzy lutym a październikiem 2020 r. w sekcji przetwórstwo przemysłowe – o 57 tys. etatów. O 22 tys. etatów zmniejszyło się zatrudnienie w sekcji handel i naprawa pojazdów samochodowych. Natomiast procentowo największy spadek przeciętnego zatrudnienia zaobserwowano w sekcji zakwaterowanie i gastronomia (-7,5%). Jednocześnie należy zaznaczyć, że spadek zatrudnienia (w przypadku miary przeciętnego zatrudnienia) nie jest równoważny z utratą zatrudnienia przez taką liczbę osób. Na zmniejszenie liczby etatów wpływ miało również okresowe zmniejszenie wymiaru etatu przy wykorzystaniu dofinansowania do wynagrodzeń w ramach *Tarczy Antykryzysowej*, o czym świadczy skala wykorzystania instrumentów na ochronę miejsc pracy przez przedsiębiorców. Wg stanu na dzień 11 grudnia 2020 r., licząc narastająco od dnia wdrożenia *Tarczy Antykryzysowej*, pozytywnie rozpatrzone wnioski przedsiębiorców o ochronę miejsc pracy dotyczyły 332,6 tys.²⁴ osób w ramach przestoju ekonomicznego oraz dla 1 376,3 tys. pracowników w ramach obniżonego wymiaru czasu pracy. Dodatkowo, na zmniejszenie liczby etatów wpłynęło przebywanie części pracowników na dodatkowym zasiłku opiekuńczym z powodu zamknięcia placówki, do której uczęszcza dziecko, zasiłkach chorobowych oraz bezpłatnych urlopowach, gdyż osoby te pomimo faktu posiadania pracy nie są wliczane do stanu zatrudnienia wg metodologii GUS.

W związku z tym, że osoby te nie są wliczane do przeciętnego zatrudnienia a uwzględniane są wśród pracujących, w przypadku większości sekcji PKD faktyczny ubytek liczby pracujących w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób²⁵ w okresie luty – październik 2020 r. był mniejszy (o 38 tys.) niż wynika to ze spadku wyżej wspomnianego przeciętnego zatrudnienia²⁶

²¹ Wobec prognozowanej przeciętnej UE na poziomie 7,7%.

²² <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/20/mcs112020-poland-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>

²³ https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2020.pdf

²⁴ Z danych należy korzystać ostrożnie z uwagi na fakt, że przedsiębiorcy mogą składać wnioski na tych samych pracowników co miesiąc (zamiast np. wniosku na 3 miesiące od razu). Agregowane dane nie pozwalają więc stwierdzić, ile osób wśród wskazanej liczby pracowników, na których ochronę miejsc pracy wnioskują przedsiębiorcy, występuje w agregowanych danych więcej niż jeden raz.

²⁵ Pracujący w przedsiębiorstwach prezentowani są wg stanu na koniec miesiąca. W skład pracujących wchodzi pracujący w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy (lecz bez przeliczania na pełne etaty jak ma to miejsce w przypadku przeciętnego zatrudnienia), m.in. osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy oraz właściciele i współwłaściciele jednostek prowadzących działalność gospodarczą, ale również osoby wykonujące pracę nakładczą, osoby otrzymujące zasiłki chorobowe, macierzyńskie, ojcowskie, rodzicielskie i opiekuńcze (z wyłączeniem osób na urlopowach wychowawczych), które nie są wliczane do zatrudnionych; za: objaśnienia do formularza DG-1 (<http://form.stat.gov.pl/formularze/2020/passive/DG-1.pdf>).

²⁶ Przeciętne zatrudnienie jest to średnia wielkość zatrudnienia obliczana dla danego okresu - miesiąca. Przeciętne zatrudnienie uwzględnia pracowników pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty. W skład zatrudnionych wchodzi m.in.: osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy (czyli bez osób na umowach zlecenia i dzieła), w tym również zatrudnione przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych, pracujący na mocy delegacji za granicą (ale bez zatrudnionych za granicą), cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce oraz pracujący skazani. Do zatrudnionych nie zalicza się m.in. osób, które powyżej 14 dni nieprzerwanie w

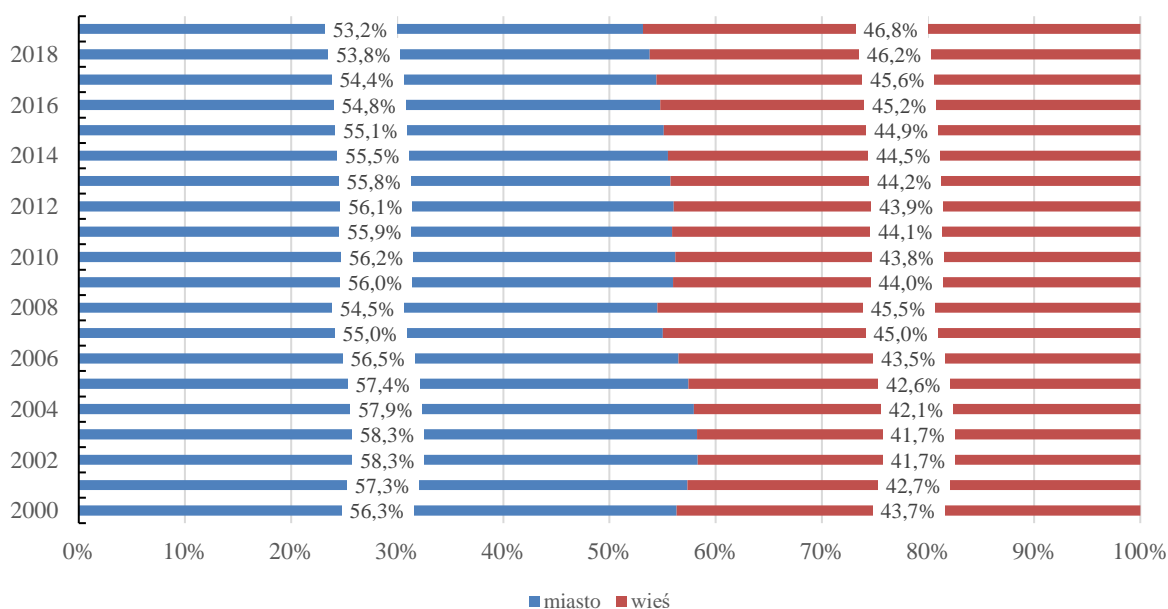
(największa dysproporcja wystąpiła dla zakwaterowania i gastronomii – 3,5 razy większy spadek liczby zatrudnionych niż pracujących, następnie dla handlu i naprawy pojazdów – 2 razy większy oraz przetwórstwa przemysłowego - półtorakrotnie większy). Spadek liczby pracujących dotknął najmocniej te same sekcje gospodarki, w których nastąpił najsilniejszy spadek przeciętnego zatrudnienia. Globalnie spadek liczby etatów w Polsce w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób od lutego do października 2020 r. wyniósł 128,0 tys., podczas gdy liczba pracujących spadła o ok. 30% mniej, tj. o 90 tys. osób.

Od czerwca 2020 r., po spowolnieniu tempa spadku liczby etatów w maju, nastąpiło odwrócenie trendu spadkowego przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw (w podmiotach o liczbie pracujących powyżej 9 osób) i od tego czasu (do października 2020 r.) przeciętne zatrudnienie odnotowywało wzrost. Zatrudnienie pozostało jednak niższe w październiku 2020 r. w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego o 65 tys., tj. o 1%²⁷. Liczba pracujących po raz pierwszy od pandemii wzrosła we wrześniu 2020 r., lecz była nadal mniejsza o 45 tys. tj. o 0,7% w stosunku do października 2019 r.

1.4. Struktura bezrobocia w Polsce

Jak wspomniano wyżej, o sytuacji na rynku pracy świadczy nie tylko zasięg bezrobocia (liczba bezrobotnych, stopa bezrobocia), ale też jakiego rodzaju jest to bezrobocie. Od tego, kim są osoby bezrobotne, zależy jakie środki okażą się niezbędne w procesie ich aktywizacji oraz na ile ich aktywizacja może być w ogóle skuteczna. Strukturę bezrobocia należy rozpatrywać w różnych przekrojach, odzwierciedlających podział bezrobotnych na podstawowe cechy społeczno – ekonomiczne²⁸.

Wykres 5. Struktura bezrobocia rejestrowanego w Polsce wg miejsca zamieszkania w podziale na lata



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, psz.praca.gov.pl.

danym miesiącu przebywały na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, otrzymywały zasiłki chorobowe, macierzyńskie, rodzicielskie i opiekuńcze, a także osób wykonujących pracę nakładczą, agentów;

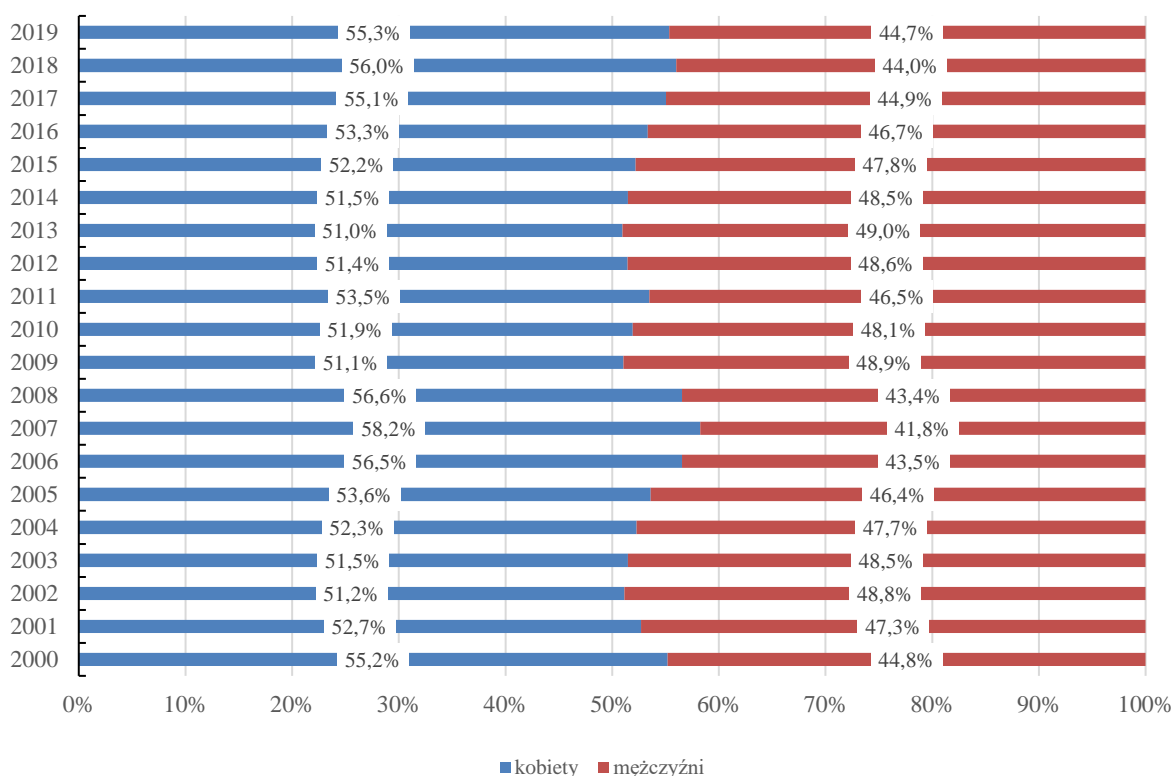
za: Słownik Pojęć GUS: <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/376.pojecie.html> oraz objaśnienia do formularza DG-1: <http://form.stat.gov.pl/formularze/2020/passive/DG-1.pdf>.

²⁷ Bank Danych Lokalnych (BDL), GUS.

²⁸ Wszystkie dane o strukturze bezrobocia rejestrowanego, zawarte w podrozdziale 1.4. podane są wg stanu na koniec roku.

Od 2000 roku udziały mieszkańców **miast i wsi** w populacji osób bezrobotnych nie wykazywały większych zmian – większość bezrobotnych była mieszkańcami miast (w całym badanym okresie średnio 55,9%). Począwszy od roku 2015 nieznacznie, ale systematycznie spadał udział mieszkańców miast w ogóle osób bezrobotnych, osiągając 53,2% w roku 2019 (przy 58,8% udziału ludności miejskiej wśród ludności Polski w wieku produkcyjnym), wartość o 5,1 pkt proc. niższą niż w rekordowych pod tym względem latach 2002 – 2003. Należy zaznaczyć, że stopa bezrobocia (liczona wg metodologii BAEL) wśród ludności zamieszkałej na wsi do 2011 r. była niższa niż wśród ludności miejskiej. Od 2012 r. tendencja ta się odwróciła. Od tego czasu niższe poziomy bezrobocia odnotowuje się w miastach, chociaż w 2019 r. różnica ta była minimalna (3,2% dla ludności miejskiej, 3,4% w przypadku wsi).

Wykres 6. Struktura bezrobocia rejestrowanego w Polsce wg płci w podziale na lata



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, psz.praca.gov.pl.*

Znaczące zmiany w czasie nie zachodziły również jeśli chodzi o podział ze względu na **pleć**. Między 2000 a 2019 r. udział kobiet w ogóle bezrobotnych wynosił średnio 53,5%. Warto odnotować, że najniższe wartości tego wskaźnika odnotowywano w okresach dużego bezrobocia – poniżej poziomu 52% jego wartości odnotowywano w latach 2002 – 2003, 2009 – 2010 oraz 2012 – 2014. Od roku 2017 udział kobiet w ogóle osób bezrobotnych kształtuje się na stabilnym poziomie 55 – 56%. Największą wartość wskaźnik osiągnął w 2007 r. (58,2%)²⁹. Wart jednak zauważenia jest fakt, że w okresach pogorszenia sytuacji na rynku pracy niekorzystne zmiany częściej dotyczą mężczyzn, tj. szybciej rośnie liczba bezrobotnych mężczyzn, a tym samym zwiększa się ich udział wśród bezrobotnych.

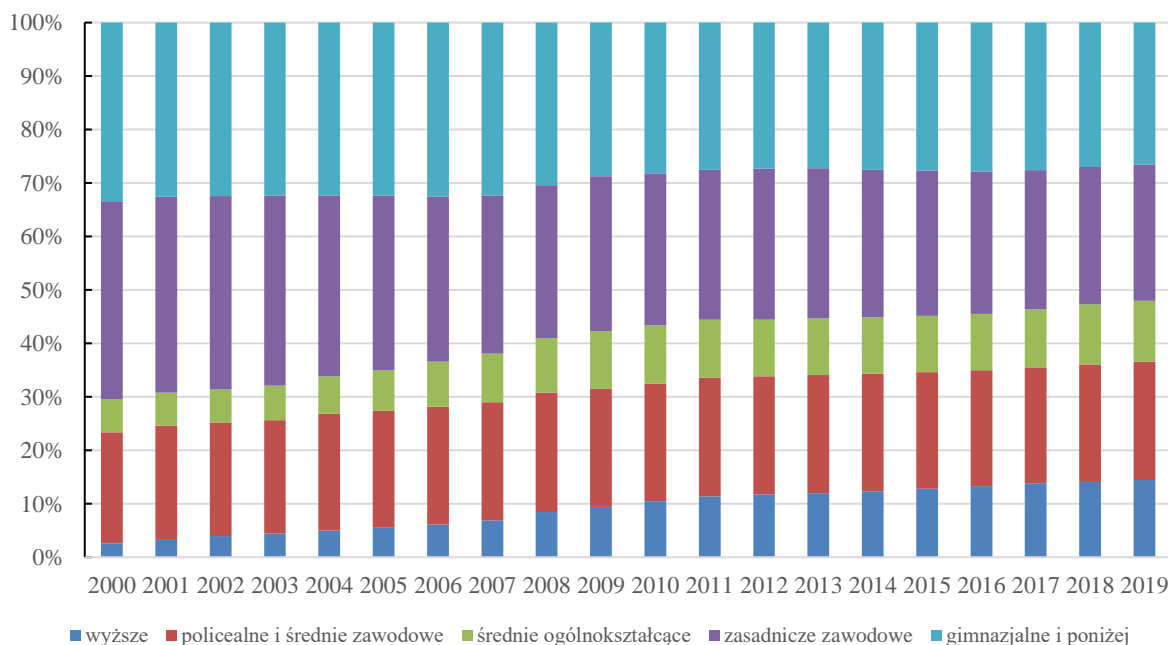
Bezrobocie relatywnie częściej dotyka kobiety. Stopa bezrobocia wg BAEL w 2019 r. była wyższa dla kobiet w stosunku do stopy bezrobocia mężczyzn (odpowiednio, 3,6% oraz 3,0%). Kobiety

²⁹ <https://psz.praca.gov.pl/-/9623432-sytuacja-kobiet-i-mezczyzn-na-ryнку-pracy-rok-2018>,
<https://psz.praca.gov.pl/-/12324417-sytuacja-kobiet-i-mezczyzn-na-ryнку-pracy-w-2019-roku>

doświadczają większych trudności w powrocie na rynek pracy po dłuższej przerwie w aktywności zawodowej spowodowanej urlopem macierzyńskim lub wychowawczym. Dotyczy to również kobiet poszukujących pracy po raz pierwszy³⁰.

Z biegiem czasu istotnie zmieniała się natomiast struktura bezrobocia ze względu na poziom wykształcenia. Systematycznie rósł udział bezrobotnych z wyższym wykształceniem – od 2000 r. wzrósł on ponad 5-krotnie (z 2,6% do 14,4% w 2019 r.). Niespełna dwukrotnie (z 6,2% do 11,4%) w tym samym okresie zwiększył się też udział bezrobotnych legitymujących się wykształceniem średnim ogólnokształcącym. Delikatnemu wzrostowi uległ udział bezrobotnych z wykształceniem policealnym (o ok. 6% w analizowanym okresie). Natomiast w rejestrach bezrobotnych względnie coraz rzadziej pojawiały się osoby o najniższych poziomach wykształcenia – zasadniczym zawodowym (spadek udziału z 37% do 25,5%) oraz gimnazjalnym i niższym (z 33,4% do 26,5%). Mimo tego były to wciąż najbardziej liczne grupy bezrobotnych. Rosnący udział osób bezrobotnych o wyższych poziomach wykształcenia nie jest jednak spowodowany tym, że osoby te mają większą szansę znalezienia się w rejestrach bezrobotnych niż osoby słabiej wykształcone, a raczej wynika z ogólnego wzrostu poziomu wykształcenia obywateli. Należy też mieć na uwadze fakt, że część absolwentów posiada wykształcenie na zbyt ogólnym poziomie, by uzyskać oczekiwane przez pracodawców konkretne umiejętności, które umożliwiłyby podjęcie zatrudnienia zaraz po ukończeniu szkoły. Nie posiadają oni ponadto przygotowania do wykonywania zawodu. Mimo to zdobywanie wykształcenia w dalszym ciągu jest jednym z czynników, które zmniejszają ryzyko bezrobocia – w 2019 r. stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem wg BAEL wynosiła 2,0% i była ponad 4-krotnie niższa niż wśród osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym (8,3%). Osoby słabiej wykształcone, chcąc podjąć pracę w wyuczonym lub pokrewnym zawodzie, muszą uzupełnić wykształcenie, np. przez ukończenie specjalistycznych kursów/szkoleń.

Wykres 7. Struktura bezrobocia rejestrowanego w Polsce wg poziomu wykształcenia w podziale na lata



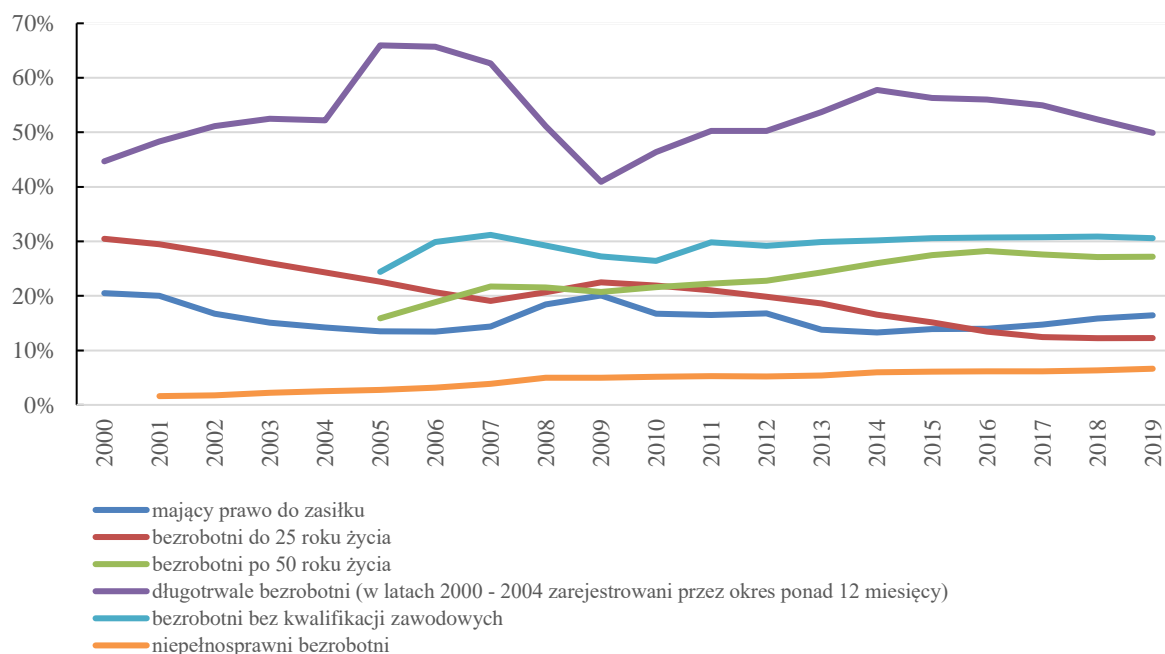
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, psz.praca.gov.pl*.

³⁰ <https://psz.praca.gov.pl/-/9623432-sytuacja-kobiet-i-mezczyzn-na-rynku-pracy-rok-2018>,
<https://psz.praca.gov.pl/-/12324417-sytuacja-kobiet-i-mezczyzn-na-rynku-pracy-w-2019-roku>

W projektowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych szczególnie duże znaczenie ma udział w tej grupie osób wymagających największego wsparcia w wejściu lub powrocie na rynek pracy. Osoby te trudniej podlegają aktywizacji i mogą wymagać zastosowania szczególnych instrumentów wsparcia.

Na wysokim poziomie utrzymuje się udział **długotrwale bezrobotnych**³¹. Między rekordowo korzystnym pod tym względem rokiem 2009 a rokiem 2019 udział tej grupy osób wzrósł o 9 pkt. proc. Wprawdzie od roku 2015 obserwuje się stopniowy spadek tego wskaźnika, jednak wciąż osoby długotrwale bezrobotne stanowią blisko połowę bezrobotnych (w 2019 r. było to 49,9%). Długi okres pozostawania bez pracy, poza tym, że prowadzi do erozji kwalifikacji zawodowych i negatywnie wpływa na psychikę, jest dotkliwy ekonomicznie, szczególnie po utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych (co ma miejsce w przypadku bezrobocia długotrwałego). Tymczasem odsetek osób bezrobotnych uprawnionych do zasiłku jest bardzo niski. Od 2014 r. następuje wzrost tego odsetka, jednak na koniec 2019 r. wynosił on zaledwie 16,4%. Niski udział mających prawo do zasiłku jest obserwowany od początku XXI w. W najbardziej korzystnych pod tym względem okresach ledwo przekraczał on 20% (lata 2000, 2001 i 2009).

Wykres 8. Udział osób o najtrudniejszej sytuacji w rejestrach osób bezrobotnych³²



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, psz.praca.gov.pl*.

Również odsetek **bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat**³³ wykazuje generalnie tendencję wzrostową. Na koniec roku 2019 był on znacząco wyższy (27,2%) niż w roku 2005, od kiedy są dostępne statystyki dla tej kategorii i kiedy odnotowany został najniższy udział tej grupy osób bezrobotnych (15,9%).

Odwrotna sytuacja miała miejsce w przypadku **bezrobotnych w wieku poniżej 25 lat**³⁴. Udział tej grupy w ogóle bezrobotnych najwyższą wartość w badanym okresie osiągnął w 2000 r. (30,5%).

³¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy bezrobotny długotrwale jest to bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

³² Niektóre kategorie wyodrębniane są w statystykach począwszy od 2005 roku. Udziały nie sumują się do 100%, ponieważ jedna osoba bezrobotna mogła zostać uwzględniona więcej niż jednokrotnie (np. długotrwale bezrobotna i jednocześnie mająca powyżej 50 lat), z kolei niektóre grupy bezrobotne nie zostały zaliczone do żadnej z wymienionych na wykresie kategorii.

³³ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy bezrobotny powyżej 50 roku życia jest to bezrobotny, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 rok życia.

³⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 w. ustawy bezrobotny do 25 roku życia - jest to bezrobotny, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25 roku życia.

W dalszych latach następował konsekwentny spadek udziału tej grupy osób, aż do poziomu 12,3% w 2019 r.

Choć odsetek **niepełnosprawnych bezrobotnych** był stosunkowo niewielki w trakcie całego analizowanego okresu, systematycznie wzrastał. Na przestrzeni całego badanego okresu wzrósł on ponad dwukrotnie (z 2,8% w roku 2000 do 6,6% w roku 2019).

Udział **bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych**³⁵ pozostawał w latach 2005 – 2019 na relatywnie stabilnym poziomie, zwłaszcza w ostatnich latach – między 2014 a 2019 r. mieścił się w przedziale 30,2% - 30,9%. Nadal był to jednak znaczny odsetek.

Również systematycznie wzrasta odsetek bezrobotnych mających dziecko na utrzymaniu. Między 2015 a 2019 r. spadła wprawdzie **liczba bezrobotnych posiadających co najmniej 1 dziecko do 6 roku życia** (z 240 tys. do 175 tys.), jednak w obliczu szybszego spadku bezrobocia ogółem udział tej grupy osób wśród bezrobotnych wzrósł w omawianym okresie z 15,3% do 20,2%.

Z kolei liczba **bezrobotnych posiadających co najmniej 1 niepełnosprawne dziecko w wieku do 18 roku życia** wzrosła w latach 2015 – 2019 z poziomu 2,2 tys. do 2,3 tys. osób. Choć na tle ogólnej liczby bezrobotnych były to wartości marginalne, warto odnotować, że udział bezrobotnych tej kategorii wzrósł z poziomu 0,1% do 0,3%.

Reasumując, w rejestrach wciąż wysoki pozostaje udział bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, trudniej podlegających działaniom aktywizacyjnym, wymagających specjalnego podejścia i stosowania instrumentów uwzględniających szczególne potrzeby tych grup osób bezrobotnych.

Bezrobocie w Polsce jest silnie zróżnicowane przestrzennie, przy czym znaczące są zarówno różnice na poziomie województw, jak i powiatów. Wg stanu na koniec 2019 r. stopa bezrobocia rejestrowanego była najniższa w woj. wielkopolskim (2,8%) i była to wartość ponad trzykrotnie niższa niż w województwie o najwyższej stopie bezrobocia (warmińsko – mazurskie, 9,1%). Jeszcze większe rozpiętości występowały na poziomie powiatów – najniższą stopę bezrobocia na koniec 2019 r. odnotowano w Katowicach (1,0%), natomiast w powiecie szydłowieckim była ona ponad dwudziestokrotnie wyższa (23,3%). Znaczne zróżnicowanie przestrzenne stopy bezrobocia występuje nawet w obrębie województw. Przykładowo, wspomniany Powiat Szydłowiecki pod względem stopy bezrobocia kontrastuje z leżącą w obrębie tego samego województwa (mazowieckie) Warszawą, w której stopa bezrobocia wyniosła jedynie 1,3%³⁶. Wyższa stopa bezrobocia występuje co do zasady w mniej rozwiniętych gospodarczo i zurbanizowanych terenach kraju. W tym ujęciu skuteczność polityki rynku pracy jest po części uwarunkowana polityką gospodarczą i regionalną.

1.5. Zmiany na polskim rynku pracy

Równoległe do zmian w zakresie liczby bezrobotnych i struktury bezrobocia w ostatnich latach obserwuje się powstawanie na rynku pracy zjawisk, które wymkają się tradycyjnym formom i sposobom prowadzenia działań na rzecz aktywizacji zawodowej czy pośrednictwa pracy. Konsekwencje tych zjawisk nie mogły być brane pod uwagę w czasie, gdy tworzone rozwiązania w obszarze wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, tymczasem mają one duże znaczenie dla gospodarki i rynku pracy.

³⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych jest to bezrobotny nieposiadający kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem, innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu.

³⁶ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – *Terytorialne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w 2019 r.*, <https://psz.praca.gov.pl>

Jednym z takich zjawisk jest dynamiczny rozwój **gospodarki współdzielenia** (ang. *sharing economy*, *collaborative economy*), czyli użytkowanie prywatnych zasobów osób fizycznych w odpłatnym bądź nieodpłatnym świadczeniu usług. Usługodawcy i usługobiorcy kojarzeni są za pomocą nowoczesnych kanałów komunikacji – portali internetowych bądź aplikacji. Z jednej strony rozwój tego modelu gospodarki podnosi efektywność – konsumenci mają większy wybór, usługodawcy elastyczność wyboru czasu i zakresu świadczenia pracy. Z drugiej strony tego typu usługi mogą wypychać z rynku tradycyjne przedsiębiorstwa, ze wszystkimi tego skutkami (w tym bezrobociem osób zatrudnionych w branżach podatnych na rozwój gospodarki współdzielenia)³⁷. Wg danych badania Flash Eurobarometer 467 z kwietnia 2018 r., z tej formy świadczenia usług skorzystało już 23% mieszkańców Unii Europejskiej (w Polsce 20%) i należy oczekiwać, że udział ten będzie wzrastał. Szczególną popularność gospodarka współdzielenia uzyskała wśród najmłodszych uczestników rynku – w grupie wiekowej 15-24 skorzystało z tej formy 37% badanych. Dla kontrastu, w grupie 55+ było to zaledwie 11% osób. Gospodarka współdzielenia najbardziej dynamicznie rozwija się w obszarze wynajmu mieszkań, przewozów samochodowych oraz dostarczania usług gastronomicznych³⁸.

Obserwuje się liczne zjawiska, które będą przekładać się na zmianę **zapotrzebowania na konkretne zawody** i prowadzić do zmiany struktury zatrudnienia w gospodarce. Coraz większe znaczenie robotyzacji, nowych technologii, automatyzacji, sztucznej inteligencji spowoduje przechodzenie na nowe modele gospodarki – gospodarki niskoemisyjnej i obiegu zamkniętego (w tym powstawanie tzw. zielonych miejsc pracy związanych np. z odnawialnymi źródłami energii). Z kolei postępujące **starzenie się społeczeństwa** powodować będzie zwiększenie zapotrzebowania na zawody związane z tzw. srebrną (senioralną) oraz białą gospodarką (tj. usług publicznych z obszaru opieki senioralnej i zdrowotnej) związaną ze wzrostem długości trwania życia oraz większym udziałem ludzi starszych w społeczeństwie. Trend ten spowoduje również konieczność wdrożenia elastycznych form pracy, telepracy, programów zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach. Postępujący niedobór zasobów pracy pociągnie za sobą konieczność pozyskiwania zasobów pracy z dostępnych nieaktywnych grup ludności (np. kobiet z dziećmi, osób niepełnosprawnych, emigrantów, osób kontynuujących edukację formalną na poziomie wyższym). Sytuacja ta wymusi także konieczność nabywania w większym stopniu kompetencji cyfrowych oraz odpowiednich kwalifikacji, aby sprostać wyzwaniom nowoczesnej gospodarki (w tym w zakresie dostosowywania do tego celu systemu edukacji), konieczność zadbania o lepszą jakość pracy (mniej tzw. umów śmieciowych i niepewnego zatrudnienia, zwiększanie poziomu płac) oraz możliwość elastycznego łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym i wychowywaniem dzieci.

Innym zjawiskiem na polskim rynku pracy, nieobserwowanym dotychczas, jest **masowa imigracja** zarobkowa pracowników zza granicy. Polska tradycyjnie była krajem emigracyjnym, o ujemnym saldzie migracji – wg danych GUS³⁹ w latach 1966 – 2014 saldo migracji na pobyt stały zawsze było ujemne. Tymczasem od 2016 r. notuje się dodatnie saldo migracji, głównie dzięki napływowi migrantów spoza UE. Jednocześnie obserwuje się mniejszą liczbę wyjazdów Polaków na pobyt stały za granicę – o ile w latach bezpośrednio po wejściu do UE było to rocznie nawet powyżej 30 tys. osób (najwięcej w 2006 r. – 47 tys.), o tyle począwszy od 2016 r. liczba ta nie przekracza 12 tys. osób rocznie.

Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej sprawia, że obywatele państw unijnych mogą podejmować legalne zatrudnienie w Polsce bez dodatkowych formalności. Natomiast obywatele krajów nienależących do UE co do zasady muszą posiadać odpowiedni dokument dopuszczający do polskiego rynku pracy (np. zezwolenie na pracę).

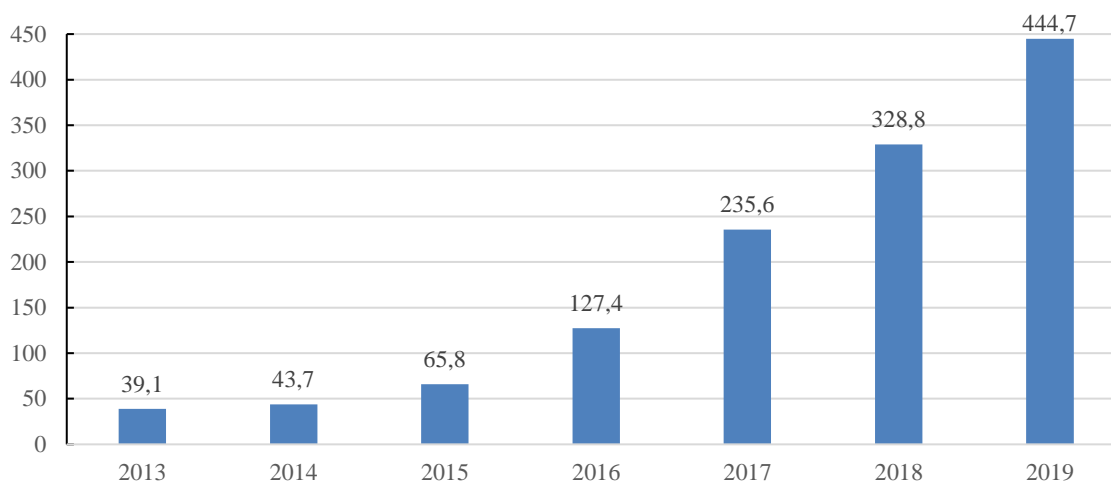
³⁷ <https://www.gov.pl/web/rozwoj/gospodarka-wspoldzielenia>

³⁸ https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/S2184_467_ENG

³⁹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-na-pobyt-staly-w-latach-1966-2018,4,2.html>

Między 2014 a 2019 r. liczba wydanych zezwoleń na pracę wzrosła ponad 10-krotnie. Zdecydowana większość z nich dotyczyła obywateli Ukrainy (w 2019 r. 74,3%). Dodatkowa siła robocza stanowi szansę dla gospodarki, przyczyniając się do wzrostu PKB. Z drugiej strony, wymaga umiejętnego zarządzania zasobami zagranicznej siły roboczej, zwłaszcza w obliczu faktu, że Polska konkuruje o migrantów zza wschodniej granicy z innymi krajami UE, w tym z bardziej rozwiniętymi gospodarczo i będącymi w stanie zapewnić lepsze warunki zatrudnienia.

Wykres 9. Liczba wydawanych zezwoleń na pracę w Polsce (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, psz.praca.gov.pl*.

Zmianie ulegają tradycyjne **kanały pośrednictwa** pracy. W czasach, gdy powstawała instytucja pośrednictwa w dzisiejszym kształcie, urząd pracy był jednym z niewielu miejsc, gdzie takie pośrednictwo mogło być świadczone. W dobie rozwoju usług internetowych urzędy pracy oferują bezrobotnym, poszukującym pracy i pracodawcom różnego rodzaju funkcjonalności z wykorzystaniem Internetu, związane z krajowym pośrednictwem pracy. Przykładem jest Centralna Baza Ofert Pracy. Liczba ofert pracy publikowanych w niej na koniec 2019 r. wyniosła ok. 15,9 tys.; w ramach tych ofert oferowano ok. 55,8 tys. miejsc pracy, na koniec 2018 r. natomiast liczba opublikowanych ofert pracy wyniosła ok. 24,5 tys., w ramach których oferowano ok. 84 tys. miejsc pracy. Do tego typu narzędzi należą również funkcjonalności związane z unijnym pośrednictwem pracy, np. Unijna Baza Ofert Pracy na portalu EURES Komisji Europejskiej, w której publikowane są głównie oferty pracy ogłaszane przez wszystkie publiczne służby zatrudnienia z państw członkowskich UE i EFTA (ok. 2-3 mln dziennie), Unijna Baza CV, platformy do prowadzenia targów pracy online (tzw. europejskich dni pracy) a także media społecznościowe.

Wraz z rozwojem i upowszechnieniem Internetu powstały liczne portale, umożliwiające bezpośrednie kontaktowanie się potencjalnych pracodawców i pracowników. Mogą być to portale specjalnie przeznaczone do zamieszczania ofert pracy, portale ogłoszeniowe umożliwiające zamieszczanie różnych typów ogłoszeń (w tym o pracę), jak też serwisy społecznościowe dedykowane szukaniu znajomości i kontaktów pod kątem życia zawodowego. Oferty o pracę zamieszczane w takiej formie dotyczą zarówno zatrudnienia w kraju, jak i za granicą. Liczba portali świadczących usługi pośrednictwa pracy, a zarazem liczba ofert dostępnych na tych portalach, jest trudna do oszacowania, jednak na pewno jest znacząca. Największe tego rodzaju portale mogą się pochwalić bazą zawierającą ponad 70 tys. ofert pracy.

Znaczący wpływ na polski rynek pracy może mieć również **wystąpienie z Unii Europejskiej Zjednoczonego Królestwa (UK)**. Tzw. „brexit” stał się faktem z dniem 31 stycznia 2020 r., jednak do końca 2020 r. miał miejsce stan przejściowy, oznaczający brak zasadniczych zmian w relacjach

polskich przedsiębiorców i obywateli z UK. To, jakie konsekwencje brexit będzie miał dla polskiej gospodarki i rynku pracy w dalszej perspektywie, zależy od warunków, w jakich przebiegać będą dalsze relacje między UK a Unią Europejską.

Kolejnym istotnym wyzwaniem dla polskiego rynku pracy jest możliwość występowania **nagłych szoków**, podobnie jak miało to miejsce w przypadku epidemii wirusa SARS-CoV-2. Nagłe wprowadzenie ograniczeń administracyjnych z powodów epidemicznych oraz wynikająca z epidemii zmiana zachowań konsumentów i przedsiębiorców mogą doprowadzić do gwałtownego spadku działalności gospodarczej, a co za tym idzie – wzrostu poziomu bezrobocia. Występowanie ogólnoswiatowych pandemii nie jest zjawiskiem nowym, jednak nigdy wcześniej gospodarki i poszczególne przedsiębiorstwa nie były w takim stopniu powiązane ze sobą i wzajemnie od siebie zależne. Bankructwo nawet stosunkowo niewielkiej liczby firm może doprowadzić do rozległych skutków dla gospodarki przez działanie efektów łańcuchowych – upadające przedsiębiorstwo może przestać regulować zobowiązania wobec swoich kontrahentów – dostawców, partnerów handlowych, banków itd., przyczyniając się do pogorszenia również ich sytuacji finansowej. Państwo w takich sytuacjach może podejmować działania ochronne (w tym na rynku pracy), jednak pod warunkiem, że odpowiednie służby są w stanie szybko i skutecznie realizować nowe, nałożone na nie zadania.

1.6. Ramy instytucjonalne i prawne walki z bezrobociem

Kwestie związane z zatrudnieniem i przeciwdziałaniem bezrobociu okazały się na tyle istotne, że obowiązek prowadzenia działań w tym zakresie został odzwierciedlony w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 65 ust. 3 Konstytucji RP (...) *władze publiczne prowadzą politykę zmierną do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych*. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej powstały także inne instytucje, niezależne od publicznych służb zatrudnienia, realizujące zadania z zakresu aktywizacji zawodowej. Są to prywatni pośrednicy pracy oraz organizacje pozarządowe.

1.6.1. Publiczne służby zatrudnienia

Obowiązek utrzymywania publicznych służb zatrudnienia wynika m.in. z konwencji międzynarodowych (Konwencji Nr 88 MOP dotyczącej organizacji służby zatrudnienia), innych dokumentów, których Polska jest sygnatariuszem (Europejskiej Karty Społecznej), Konstytucji RP.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy (do których należą m.in. Publiczne Służby Zatrudnienia oraz Ochotnicze Hufce Pracy) i określa je *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz rozporządzenia wykonawcze wydane do tej ustawy. Ich realizacja odbywała się na podstawie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia, uchwalanego przez Radę Ministrów. Polityka wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu prowadzona jest zarówno przez administrację państwową, jak i samorządową. Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) w Polsce tworzy system wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy powoływanych przez władze samorządowe odpowiednio szczebla: wojewódzkiego i powiatowego, a także urzędy wojewodów i ministra właściwego do spraw pracy. Minister właściwy do spraw pracy pełni funkcję koordynatora publicznych służb zatrudnienia.

System organów zatrudnienia ma charakter rządowo-samorządowy, a jego istotną cechą jest niezależność każdej jednostki organizacyjnej. Formalna i organizacyjna odrębność między organami samorządowymi a organami rządowymi powoduje, że mamy do czynienia ze zdecentralizowanym modelem PSZ. Ogólna polityka rynku pracy ustalana jest na szczeblu krajowym (rządowym). Minister

właściwy do spraw pracy przygotowuje i koordynuje politykę państwa w dziedzinie rynku pracy, ale urzędy pracy zarówno powiatowe, jak i wojewódzkie, określają i koordynują politykę lokalnego i regionalnego rynku pracy zgodnie z potrzebami danego rynku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*⁴⁰ oraz art. 14, ust. 1 pkt 15 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*⁴¹ zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy należą do zadań własnych, odpowiednio, powiatu i województwa, które realizują je za pośrednictwem powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Decentralizacja PSZ nie wyklucza również istnienia pewnych zależności pomiędzy organami zatrudnienia. Dotyczą one m.in.: sprawowania przez wojewodę nadzoru i kontroli w zakresie polityki rynku pracy nad działalnością samorządu powiatu i województwa; instancyjnego toku postępowania (tj. odwołania od decyzji organu zatrudnienia stopnia powiatowego rozpatrywane są przez organ rządowy, czyli wojewodę); trybu przekazywania środków na obsługę rynku pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

Minister właściwy do spraw pracy nadaje ramy polityk wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu poprzez m.in. realizację funkcji dysponenta Funduszu Pracy, określanie i upowszechnianie instrumentów i narzędzi aktywizacji zawodowej, opracowywanie analiz, planów i sprawozdań w zakresie zadań objętych politykami rynku pracy.

Głównymi zadaniami samorządu województwa w zakresie rynku pracy jest określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy, podział posiadanych środków Funduszu Pracy, programowanie i wykonywanie zadań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Samorządowi powiatu ustawodawca przypisał natomiast zadanie aktywizacji lokalnego rynku pracy oraz pozyskiwanie i gospodarowanie środkami w tym zakresie, realizację zadań w zakresie poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy wobec osób bezrobotnych oraz rejestrację osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Urzędy pracy są jednostkami sektora finansów publicznych działającymi w formie jednostek budżetowych. W końcu 2019 r. w skład Publicznych Służb Zatrudnienia wchodziło - obok urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy i urzędów wojewódzkich – również 340 powiatowych urzędów pracy (podlegających samorządowi powiatowemu) oraz 16 wojewódzkich urzędów pracy i ich filii (podległych samorządowi województwa).

Tabela 1. Historia urzędów pracy

Dwudziestolecie międzywojenne	
■	Powołanie Komitetów Niesienia Pomocy Bezrobotnym, których część na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 grudnia 1919 r. ⁴² została zlikwidowana, a w ich miejsce powołano 14 Powiatowych Komisji Niesienia Pomocy Bezrobotnym.
■	Powołanie państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami jako podstawowych instytucji rynku pracy ⁴³ .
■	Konstytucja Marcowa z 1921 r. - zapewnienie obywatelom <i>prawa do opieki Państwa nad pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa - do ubezpieczenia społecznego.</i>

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 920

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.

⁴² Dz.U.1920.4.19.

⁴³ Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 27 stycznia 1919 r. (Dz. Pr. P. P. 1919 nr 11, poz. 127).

■	1934 r. - połączenie Funduszu Bezrobocia (utworzonego w 1924 r.) z Funduszem Pracy (utworzonego w 1933 r.). Nowopowstały Fundusz Pracy wykonywał pośrednictwo pracy przez wojewódzkie biura pośrednictwa pracy, ich ekspozytury oraz instytucje zastępcze.
■	1936 r. - utworzenie Junackich Hufców Pracy (w miejsce ochotniczych drużyn robotniczych).
■	Usługi pośrednictwa pracy - możliwość realizacji przez instytucje prywatne i społeczne na podstawie zezwolenia od Ministra Pracy i Opieki Społecznej na świadczenie tego typu usług.
■	Pod koniec lat 30-tych wzrost popularności aktywnych form ograniczania bezrobocia, w tym robót publicznych nadzorowanych przez Ministerstwo Robót Publicznych.
Lata 1945 – 1989	
■	Powołanie urzędów zatrudnienia ⁴⁴ , którym nadano monopol w zakresie pośrednictwa pracy.
■	Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. - zagwarantowanie każdemu obywatelowi prawa do pracy, traktowanego jednak również jako obowiązek.
■	Wprowadzenie instytucji rynku pracy tzw. clearing pracy - który polegał na regulowaniu rynku pracy poprzez wyrównywanie popytu z podażą pracy. Inną formą pośrednictwa pracy, stosowaną w latach 40tych, był werbunek pracowników, który opierał się na planowym kierowaniu do zakładów pracy robotników zamiejscowych, ale obowiązywał krótko.
■	1973 r. - utworzenie wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych (WZiSS) jako podmiotów polityki zatrudnienia na poziomie województw i powiatów. Po 1975 r. były one jednostkami organizacyjnymi w urzędach wojewódzkich i miejskich.
■	1989 r. - utworzenie na bazie WZiSS urzędów rejonowych oraz wojewódzkich ⁴⁵ . Podlegały one merytorycznie Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, natomiast pod względem organizacyjno-administracyjnym były częścią rządowej administracji ogólnej.
Lata 1990 - 2000	
■	1993 r. przekształcenie służb zatrudnienia w specjalną administrację do spraw zatrudnienia, podporządkowaną Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej – z Krajowym Urzędem Pracy (KUP) jako organem centralnym realizującym politykę rządu w dziedzinie zatrudnienia, instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych.
■	2000 r. – podział kompetencji w zakresie polityki rynku pracy pomiędzy administrację rządową a samorządową. Rządowe organy zatrudnienia to: minister właściwy ds. pracy i wojewodowie. Samorządowe organy zatrudnienia to: w województwach – marszałek (działający poprzez wojewódzki urząd pracy), a w powiatach – starosta lub prezydent miasta (działający poprzez powiatowy urząd pracy wchodzący w skład powiatowej administracji zespolonej).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji „Publiczne Służby Zatrudnienia wczoraj i dziś”, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz „20 lat Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach”, WUP w Kielcach.

Zadania określone w ustawie realizuje, oprócz PSZ, szereg jednostek - instytucji rynku pracy: Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego.

⁴⁴ Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia.

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. z 1989 r. poz. 446).

Ochotnicze Hufce Pracy są jednostką budżetową sektora finansów publicznych, realizującą działania na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia na mocy art. 6 ust.1 pkt 2 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. OHP realizują specjalistyczne działania mieszczące się w polityce wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu na rzecz młodzieży, w szczególności zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia. Łącznie z usług świadczonych przez Hufce korzysta ponad milion osób rocznie. System organizacyjny OHP obejmuje Komendę Główną, podległych jej 16 Wojewódzkich Komend, 49 Centrów Edukacji i Pracy Młodzieży, 7 Centrów Kształcenia i Wychowania, 30 ośrodków szkolenia i wychowania, 163 hufce pracy oraz 14 środowiskowych hufców pracy. Ze względu na charakter zadań OHP dzielą się na jednostki o charakterze opiekuńczo-wychowawczym (w 2019 r. było ich 214) oraz realizujące zadania na rzecz rozwoju zawodowego (ok. 290).

Polityka rynku pracy realizowana przez Publiczne Służby Zatrudnienia (władze publiczne) opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: działalności rad rynku pracy, partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

Rady rynku pracy usytuowane są na wszystkich szczeblach służb zatrudnienia i są organem opiniodawczo-doradczym w sprawach polityki rynku pracy odpowiednio: ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa oraz starosty.

Przepisy przewidują też wsparcie ze strony samorządu lokalnego dla instytucji partnerstwa lokalnego, które jako partnerzy wspólnie realizują określone działania i wdrażają różnorodne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej, w szczególności w zakresie promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej bezrobotnych i zapobiegania bezrobociu. W składzie partnerstw lokalnych znajdują się przedstawiciele trzech głównych sektorów: publicznego, komercyjnego i społecznego. Dodatkowym instrumentem wspierającym tworzenie instytucji partnerstwa lokalnego jest *ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*⁴⁶, która reguluje zasady i tryb współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Oferta Publicznych Służb Zatrudnienia uzupełniana jest poprzez usługi niepublicznych podmiotów zajmujących się problematyką rynku pracy, także na zasadzie zlecenia usług.

1.6.2. Prywatne agencje zatrudnienia

Pierwszym aktem normatywnym umożliwiającym funkcjonowanie niepublicznych biur pośrednictwa pracy była *ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu*⁴⁷. Działalność z zakresu pośrednictwa pracy mogły prowadzić podmioty po otrzymaniu upoważnienia wydanego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. W pierwszych latach obowiązywania ustawy nie mogła być prowadzona jako działalność gospodarcza.

Wprowadzone od 2003 r. nowe uregulowania prawne⁴⁸ mające na celu rozwój niepublicznych instytucji rynku pracy wprowadziły pojęcie kategorii agencji zatrudnienia, tj. *agencji pośrednictwa pracy w zakresie pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz pośrednictwa do pracy za granicą, agencji doradztwa personalnego i agencji pracy tymczasowej*. Na ministra właściwego ds.

⁴⁶ Dz. U. z 2009 r. poz. 100 z późn. zm.

⁴⁷ Dz. U. poz. 446

⁴⁸ *Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty* (Dz. U. z 2003 r. poz. 65)

pracy został nałożony obowiązek prowadzenia rejestru agencji zatrudnienia i wydawania certyfikatów podmiotom wpisanym do rejestru.

Podmioty posiadające wpis do rejestru agencji zatrudnienia zobligowane zostały do przedstawiania ministrowi ds. pracy rocznej informacji z prowadzonej przez siebie działalności w zakresie agencji zatrudnienia. Wprowadzona została również informacja o liczbie osób zatrudnionych za pośrednictwem agencji zatrudnienia według grup elementarnych zawodów (4-cyfrowych) zgodnie z obowiązującą w Polsce *Klasyfikacją Zawodów i Specjalności*.

Od dnia 1 czerwca 2004 r., tj. po wejściu w życie przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, katalog agencji zatrudnienia został poszerzony o agencje poradnictwa zawodowego. Jednocześnie przepisy nowej ustawy utrzymały obowiązek dokonywania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia dla podmiotów zamierzających świadczyć usługi w zakresie agencji zatrudnienia.

Agencje zatrudnienia są instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Ich działalność jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców*⁴⁹ i do jej prowadzenia wymagany jest wpis do rejestru agencji zatrudnienia, prowadzonego przez Wojewódzkie Urzędy Pracy.

Dominującymi formami działalności podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia są: spółki z o.o., osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółki komandytowe, fundacje oraz stowarzyszenia.

Tabela 2. Zadania agencji zatrudnienia określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Pośrednictwo pracy	Doradztwo personalne
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomoc osobom w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych. 2. Pozyskiwanie i upowszechnianie ofert pracy. 3. Udzielanie pracodawcom informacji o kandydatach do pracy w związku ze zgłoszoną ofertą pracy. 4. Informowanie kandydatów do pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy. 5. Inicjowanie i organizowanie kontaktów osób poszukujących odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z pracodawcami. 6. Kierowanie osób do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizy zatrudnienia u pracodawców, określanie kwalifikacji pracowników i ich predyspozycji oraz innych cech niezbędnych do wykonywania określonej pracy. 2. Wskazywanie źródeł i metod pozyskania kandydatów na określone stanowiska pracy. 3. Weryfikacja kandydatów pod względem oczekiwanych kwalifikacji i predyspozycji.

⁴⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.

Poradnictwo zawodowe	Praca tymczasowa
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia. 2. Udzielanie informacji niezbędnych do podejmowania decyzji zawodowych, w szczególności o zawodach, rynku pracy oraz możliwościach szkolenia i kształcenia. 3. Inicjowanie, organizowanie i prowadzenie grupowych porad zawodowych, zajęć aktywizujących w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, 4. Pomoc pracodawcom w doborze kandydatów do pracy, w szczególności na udzielaniu informacji i doradztwie w tym zakresie. 	<p>Zatrudnianie pracowników tymczasowych i kierowanie tych pracowników oraz osób niebędących pracownikami do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika, na zasadach określonych w przepisach o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Usługę pośrednictwa pracy na terytorium Polski świadczyło w 2019 r. 3,9 tys. agencji. Analizując dane za okres 2003 - 2019 zauważalny jest spadek ich liczby w 2009. Od 2010 r. liczba agencji świadczących pośrednictwo pracy na terenie Polski rośnie. Ogólna liczba zatrudnionych za pośrednictwem agencji wyniosła w 2019 r. 208,9 tys. osób, z czego 57% (tj. 118,7 tys. osób) zostało zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, a 90,2 tys. osób (43%) na podstawie umowy o pracę. Najwięcej osób uzyskało pracę na terenie Polski w roku 2017. Było to o ponad 92 tys. osób więcej niż w 2019 r.

Najwięcej osób uzyskało zatrudnienie w kraju za pośrednictwem agencji w województwie mazowieckim (61,7 tys.) oraz małopolskim (31,4 tys.), a najmniej w województwie świętokrzyskim (1,5 tys.). Najbardziej popularnymi zawodami są zawody fizyczne, niewymagające wysokich kwalifikacji. Wśród nich najliczniejsze grupy zawodowe stanowili: magazynierzy, robotnicy wykonujący proste prace w przemyśle, a także pracownicy wykonujący proste prace. Ponad 42% osób (86,9 tys. osób) zatrudnionych za pośrednictwem agencji zatrudnienia w 2019 r. stanowili cudzoziemcy. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby z Ukrainy (ponad 85% wszystkich cudzoziemców) oraz kolejno obywatele: Białorusi, Gruzji oraz Mołdawii.

Na podstawie art. 85 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* agencje mogą kierować do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych. W 2019 r. liczba agencji świadczących **usługę pośrednictwa pracy za granicami Polski** wyniosła 1,3 tys. Najwięcej z nich było w województwie mazowieckim (772), a najmniej w podlaskim (48). Ogólna liczba pracowników skierowanych do świadczenia pracy poza granicami Polski w 2019 r. wyniosła 163,4 tys. osób, z czego 46,9 tys. osób pochodziło z województwa opolskiego, a 19,1 tys. osób z województwa dolnośląskiego tj. województw przygranicznych, gdzie przedstawiciele agencji posiadają kontakty z pracodawcami niemieckimi. 20,1 tys. osób pochodziło z województwa pomorskiego, gdzie funkcjonuje najliczniejsza grupa agencji świadczących pracę w sektorze morskim. Najrzadziej zatrudnienie w tego typu agencjach znajdowały

osoby z woj. podlaskiego (51 przypadków). Ogółem z tego rodzaju pośrednictwa korzystało 4,8 tys. osób, z czego 3% stanowili cudzoziemcy, rekrutowani głównie z województwa śląskiego i pomorskiego.

Najpopularniejszą formą zatrudnienia osób kierowanych do pracy poza granicami kraju są umowy krótkoterminowe (do 3 miesięcy) oraz do 12 miesięcy. W ten sposób zostało zatrudnionych w 2019 r. odpowiednio 94,5 tys. oraz 61,0 tys. osób. Umowy na okres powyżej 1 roku zawarto z 7,9 tys. pracownikami, co stanowi 5% wszystkich osób zatrudnionych poza terytorium RP. Najwięcej pracowników w 2019 r. zostało skierowanych do państw Unii Europejskiej/Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Do krajów, do których skierowano powyżej 2 tys. osób, należą: Holandia, Niemcy, Cypr, Austria, Norwegia, Dania oraz Francja. Z pośrednictwa korzystają najczęściej osoby wykonujące zawód magazyniera i pokrewne, robotnicy wykonujący drobne prace w przemyśle, robotnicy wykonujący drobne prace w rolnictwie i sadownictwie oraz marynarze.

Agencje **pracy tymczasowej** zatrudniają pracowników na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej do wykonywania pracy o charakterze sezonowym, czasowym lub doraźnym - takiej, której wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę byłoby niemożliwe.

Liczba osób kierowanych do pracy tymczasowej w 2019 r. wyniosła 712,3 tys. osób i była to najmniejsza liczba od 2017 r. Najwięcej osób z pracy tymczasowej korzysta w województwie mazowieckim (ok. 30% ogółu zatrudnionych w 2019 r.), łódzkim oraz dolnośląskim, najmniej z kolei w województwie warmińsko-mazurskim oraz świętokrzyskim. 42% ww. liczby stanowili cudzoziemcy, głównie z Ukrainy i Białorusi. Od 2009 r. wzrasta natomiast liczba pracodawców korzystających z ofert agencji pracy tymczasowej. W końcu 2019 r. wyniosła ona 21,4 tys. pracodawców. Była to liczba mniejsza w niż w roku 2018, ale ponad dwukrotnie większa niż w 2009. Dominującą formą zatrudnienia są umowy krótkoterminowe, do 3 miesięcy (58%) oraz do 12 miesięcy (35%). Tylko 7% stanowiły umowy powyżej 1 roku. Łącznie w 2019 r. zawarto 1,3 mln umów (na jednego pracownika przypadało średnio 1,8 umowy). 94% umów dawało zatrudnienie na terytorium Polski, 6% umów dotyczyło świadczenia pracy poza terytorium RP i dotyczyły one wykonywania prostych prac (prace dorywcze, magazynier) na terytorium: Ukrainy, Niemiec, Holandii oraz Francji.

Doradztwo personalne jest usługą skierowaną do pracodawców (opis usług znajduje się w tabeli). W 2019 r. skorzystało z niej ok. 60 tys. pracodawców. Na przestrzeni lat 2004 – 2019 zainteresowanie usługą doradztwa personalnego było zmienne. Obserwuje się wzrost liczby pracodawców korzystających z tego instrumentu w latach 2004 - 2008 oraz 2013 – 2019.

Usługa **poradnictwa zawodowego** świadczona przez agencje zatrudnienia skierowana jest dla popytowej i podażowej strony rynku pracy. Beneficjenci mogą korzystać z pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, informacji niezbędnych do podejmowania decyzji zawodowych w szczególności o zawodach, rynku pracy oraz możliwości szkolenia i kształcenia oraz grupowych porad zawodowych, zajęć aktywizujących w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy. Poradnictwo zawodowe skierowane do pracodawców polega na udzielaniu pomocy w doborze kandydatów do pracy, w szczególności na udzielaniu informacji i doradztwie w tym zakresie. Z usługi skierowanej do pracowników skorzystało w 2019 r. łącznie 372,6 tys. osób (o 84,3 tys. osób więcej niż w roku 2018). Najwięcej (przeszło 170 tys.) osób skorzystało z tej usługi w województwie mazowieckim, najmniej (5,2 tys.) osób w województwie podlaskim.

Z pomocy w doborze kandydatów skorzystało 35,5 tys. pracodawców. Gwałtowny, bo dwukrotny, wzrost zainteresowania tą usługą nastąpił w 2015 r. (względem roku 2014). Należy podkreślić, że ta usługa poradnictwa zawodowego jest również świadczona przez urzędy pracy.

1.6.3. Organizacje pozarządowe

Organizacje trzeciego sektora (inne nazwy: organizacje pozarządowe, non-profit, wolontarystyczne, NGO – od *ang. non-governmental organization*) stanowią, obok administracji publicznej i sektora prywatnego jeden z filarów przeciwdziałania skutkom bezrobocia. Zgodnie z *ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, organizacje pozarządowe, o ile wynika to z ich statutu, mogą zajmować się promocją zatrudnienia, łagodzeniem skutków bezrobocia oraz aktywizacją zawodową. Mogą one wspierać bezrobotnych poprzez takie działania, jak:

- Pomoc w samozatrudnieniu, wspieranie przedsiębiorczości,
- Zatrudnianie i oferowanie miejsc pracy osobom bezrobotnym,
- Pośrednictwo pracy, organizowanie zatrudnienia, ułatwianie dostępu do ofert pracy,
- Doradztwo zawodowe i poradnictwo,
- Integracja społeczna i aktywizacja bezrobotnych,
- Szkolenia, podnoszenie kwalifikacji,
- Reprezentowanie interesów bezrobotnych i grup zawodowych,
- *Outplacement* (wspieranie w odnalezieniu się na rynku pracy osób tracących pracę),
- Inne.

Ponadto organizacje pozarządowe realizują działania wspierające instytucje rynku pracy. Wśród tych zadań można wymienić:

- Analizy rynku pracy, diagnozy, lokalne strategie rozwoju rynku pracy,
- Doradztwo personalne i inne usługi w obszarze rozwoju zasobów ludzkich dla firm i instytucji,
- Szkolenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia, organizacji i instytucji rynku pracy,
- Realizacja innych usług.

Organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego (tj. działalność społecznie użyteczną) w sferze zadań publicznych (wśród których znajduje się promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy), współpracują, w zakresie uregulowanym w ustawie⁵⁰, z organami administracji publicznej. Jednym z rodzajów takiej współpracy jest zlecenie realizacji zadań publicznych. Może ono odbywać się w formie powierzenia wykonania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspieranie ich wykonania wraz z dofinansowaniem.

Obecnie w bazie NGOs⁵¹ znajduje się 6 279 organizacji działających na rzecz osób bezrobotnych. Według danych z Raportu *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015*⁵² 2% z organizacji non-profit wskazywało jako główny obszar swojej działalności „rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa”. Podkreślić jednak należy, że spora część⁵³ z nich może realizować pojedyncze programy / projekty związane z promocją zatrudnienia i wspieraniem osób bezrobotnych obok swojej podstawowej działalności lub jako jeden z obszarów, dzięki np. pozyskaniu dotacji na realizację zadania zleconego czy na realizację projektu dofinansowanego z funduszy strukturalnych.

⁵⁰ *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. 2003 poz. 873 z późn. zm.)

⁵¹ [https://spis.ngo.pl/?cat\[2385\]=2871](https://spis.ngo.pl/?cat[2385]=2871) (dostęp: 6.08.2020 r.)

⁵² *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015*. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawo; <https://nck.pl/badania/raporty/raport-kondycja-sektora-organizacji-pozarządowych-w-polsce-2015-raport-z-badan> (dostęp: 21.08.2020 r.)

⁵³ Wg informacji z cytowanego Raportu, polskie organizacje pozarządowe działają wielobranżowo – ponad 70% stowarzyszeń i fundacji działa na więcej niż 1 polu

Organizacje często współpracują z powiatowymi urzędami pracy w celu wymiany informacji o rynku pracy oraz osobach poszukujących pracy. Ponadto same NGOs są pracodawcą. Ok 20% pracowników tych organizacji jest zatrudnionych na podstawie umowy o pracę⁵⁴.

1.7. Formy wsparcia zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu

Cel wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu realizowany jest w oparciu o formy aktywne, ukierunkowane na aktywizację zawodową osób bezrobotnych (np. staże, szkolenia), oraz pasywne, mające na celu ochronę osób, które utraciły pracę (np. zasiłki dla bezrobotnych). Głównym źródłem finansowania instrumentów służących realizacji polityki rynku pracy jest powołany w tym celu Fundusz Pracy - państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy. W latach 2013 – 2017 wydatki FP kształtowały się na poziomie powyżej 10 mld zł rocznie. W ostatnich latach, wraz z poprawiającą się sytuacją na rynku pracy, sukcesywnie spadały, osiągając w roku 2019 poziom 6,4 mld zł.

Niektóre formy aktywizacji zawodowej mają formę świadczeń pieniężnych, tzw. instrumentów rynku pracy (np. zasiłek dla bezrobotnych, stypendium), inne - usług świadczonych na rzecz osób objętych pomocą (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia). Instrumenty rynku pracy wspierają podstawowe usługi rynku pracy. Część form wsparcia ma charakter powszechny i prawo do korzystania z nich ma każda osoba bezrobotna zarejestrowana w urzędzie (np. roboty publiczne), inne są ukierunkowane na wsparcie osób bezrobotnych o określonej charakterystyce (np. refundacja wynagrodzeń pracowników do 30 roku życia). Wreszcie niektóre formy wsparcia skierowane są do osób poszukujących zatrudnienia (refundacja kosztów dojazdu), inne do pracodawców, w celu motywowania ich do zatrudnienia osoby bezrobotnej (refundacja kosztów wyposażenia bądź doposażenia stanowiska pracy). Wsparcie kierowane jest nie tylko do osób bezrobotnych, czy też poszukujących pracy, ale i takich, które np. rezygnują lub nie podejmują zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną (opiekunów osób niepełnosprawnych). Poniższa tabela przedstawia najważniejsze formy wsparcia zatrudnienia osób bezrobotnych i poszukujących pracy przez powiatowe urzędy pracy (w tym tzw. usługi i instrumenty rynku pracy). *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* przewiduje kilka innych instrumentów (poza wymienionymi), do których można zaliczyć m.in: stypendium na kontynuowanie nauki, dofinansowanie studiów podyplomowych, pożyczki szkoleniowe, finansowanie kosztów egzaminów i licencji, refundacja kosztów zakwaterowania, czy grant na telepracę. Są one jednak stosunkowo mało wykorzystywane, zaś roczne łączne wydatki z ich tytułu nie przekraczają 0,4% wydatków powiatowych urzędów pracy z Funduszu Pracy (wg danych za 2019 r.).

⁵⁴ <https://fakty.ngo.pl/faq/po-co-sa-organizacje-pozarządowe-ngo> (dostęp: 17.07.2020 r.)

Tabela 3. Opis wybranych form wsparcia zatrudnienia osób bezrobotnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (wg stanu prawnego na dzień 21.02.2020 r.)

Formy wsparcia	Podstawa prawna ⁵⁵	Adresaci wsparcia	Opis wybranych form wsparcia
Poradnictwo zawodowe	Art. 38	Osoby bezrobotne, osoby poszukujące pracy oraz pracodawcy	<p>Poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu:</p> <p>(1) bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy oraz w planowaniu rozwoju kariery zawodowej, a także na przygotowywaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy, w szczególności na:</p> <ol style="list-style-type: none"> udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia, umiejętnościach niezbędnych przy aktywnym poszukiwaniu pracy i samozatrudnieniu, udzielaniu porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych; kierowaniu na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia, inicjowaniu, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy <p>(2) pracodawcom pomocy:</p> <ol style="list-style-type: none"> w doborze kandydatów do pracy spośród bezrobotnych i poszukujących pracy, we wspieraniu rozwoju zawodowego pracodawcy i jego pracowników przez udzielanie porad zawodowych.
Pośrednictwo pracy	Art. 36	Osoby bezrobotne, osoby poszukujące pracy oraz pracodawcy	<p>Pośrednictwo pracy polega w szczególności na:</p> <ol style="list-style-type: none"> udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych, pozyskiwaniu ofert pracy i ich upowszechnianiu, w tym przez przekazywanie ofert pracy do internetowej bazy ofert pracy udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy, udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy w związku ze zgłoszoną ofertą pracy, informowaniu bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy, inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami, współdziałaniu powiatowych urzędów pracy w zakresie wymiany informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia i szkolenia na terenie ich działania, informowaniu bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach.
Bon zatrudnieniowy	Art. 66m	Osoby bezrobotne do 30 roku życia	<p>Refundacja pracodawcy części kosztów poniesionych z tytułu wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu powiatowy urząd pracy przyznał ten bon. Termin ważności bonu zatrudnieniowego określa starosta. Pracodawca w ramach bonu zatrudnieniowego jest obowiązany do zatrudnienia bezrobotnego przez okres 18 miesięcy.</p>

⁵⁵ Odniesienie w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nie uwzględniono aktów wykonawczych wydanych na podstawie ww. ustawy.

Formy wsparcia	Podstawa prawna ⁵⁵	Adresaci wsparcia	Opis wybranych form wsparcia
Bon na zasiedlenie	Art. 66n	Osoby bezrobotne do 30 roku życia	<p>Przyznanie osobie bezrobotnej (na jej wniosek) środków finansowych na pokrycie kosztów zamieszkania w związku z podjęciem zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej poza miejscem dotychczasowego zamieszkania.</p> <p>Warunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) osoba bezrobotna (która ubiega się o przyznanie bonu) będzie osiągała wynagrodzenie lub przychód w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto miesięcznie, w tym będzie podlegała ubezpieczeniom społecznym; 2) odległość od miejsca dotychczasowego zamieszkania do miejscowości, w której bezrobotny zamieszka, wynosi co najmniej 80 km lub czas dojazdu do tej miejscowości i powrotu do miejsca dotychczasowego zamieszkania środkami transportu zbiorowego przekracza łącznie co najmniej 3 godziny dziennie; 3) osoba bezrobotna będzie pozostawała w zatrudnieniu, wykonywała inną pracę zarobkową lub prowadziła działalność gospodarczą przez co najmniej 6 miesięcy.
Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej	Art. 46	Osoby bezrobotne, absolwenci Centrum Integracji Społecznej lub Klubu Integracji Społecznej ⁵⁶ , a także poszukujący pracy opiekunowie osób niepełnosprawnych	Przyznanie adresatowi wsparcia (na jego wniosek) jednorazowych środków (dotacji) na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie (zawartej pomiędzy starostą a adresatem wsparcia), nie wyższej jednak niż 6-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia (ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego).
Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej	Rozdział 11b	Osoby bezrobotne, poszukujący pracy absolwenci, studenci ostatniego roku studiów, a także poszukujący pracy opiekunowie osób niepełnosprawnych	<p>Niskooprocentowane środki zwrotne na podjęcie działalności gospodarczej, które mogą być przyznane adresatom wsparcia (na ich wniosek), w wysokości nie wyższej niż 20-krotność przeciętnego wynagrodzenia (ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego).</p> <p>Podstawą oprocentowania pożyczki jest stopa redyskonta weksli w wysokości 0,25 stopy. Okres spłaty pożyczki wynosi maksymalnie 7 lat, z możliwością karencji w spłacie pożyczki. Okres karencji nie może być dłuższy niż 12 miesięcy i jest wliczany do okresu pożyczkowego.</p>

⁵⁶ Centra Integracji Społecznej oraz Kluby Integracji Społecznej funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. poz. 1143 z późn. zm.). Ich zadaniem jest świadczenie usług służących reintegracji społecznej i zawodowej osobom długotrwale bezrobotnym, bezdomnym, osobom niepełnosprawnym, uzależnionym od alkoholu i narkotyków, chorym psychicznie, zwalnianym z zakładów karnych oraz uchodźcom.

Formy wsparcia	Podstawa prawna ⁵⁵	Adresaci wsparcia	Opis wybranych form wsparcia
Prace interwencyjne	Art. 2 ust. 1 pkt 26, art. 51, art. 56, art. 59 i art. 59a – 59c	Osoby bezrobotne	<p>Prace interwencyjne oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę z dofinansowaniem pracodawcy przez urząd pracy części wynagrodzenia za zatrudnienie osoby bezrobotnej. Celem jest ułatwienie bezrobotnym powrotu na rynek pracy.</p> <p>Starosta zawiera z pracodawcą organizującym prace interwencyjne umowę.</p> <p>Pracodawca, który zatrudnił w ramach prac interwencyjnych skierowanych przez urząd pracy bezrobotnych, otrzymuje zwrot części kosztów poniesionych na ich:</p> <ol style="list-style-type: none"> wynagrodzenia, nagrody, składki na ubezpieczenia społeczne. <p>Okres zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych może wynosić: 6, 12 lub 18 miesięcy, a w przypadku zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych: osób bezrobotnych powyżej 50-roku życia – od 6 miesięcy do 4 lat, zaś dłużników alimentacyjnych – do 6 miesięcy.</p> <p>Dodatkowo po zakończeniu prac interwencyjnych pracodawca zobowiązany jest do dalszego zatrudniania ww. osób przez 3 miesiące (w przypadku, gdy prace interwencyjne trwały do 6 miesięcy) lub przez 6 miesięcy (w przypadku, gdy prace interwencyjne trwały co najmniej 12 miesięcy).</p>
Prace społecznie użyteczne	Art. 73a	Osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku jednocześnie korzystające ze świadczeń pomocy społecznej albo uczestniczące w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego	<p>Prace społecznie użyteczne odbywają się bez nawiązania stosunku pracy ani umowy o pracę. Organizowane są przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub działalnością na rzecz społeczności lokalnej. Wykonywanie prac społecznie użytecznych odbywa się na podstawie porozumienia zawartego między starostą a gminą, na rzecz której prace społecznie użyteczne będą wykonywane. Starosta refunduje gminie ze środków Funduszu Pracy do 60% minimalnej kwoty świadczenia przysługującego bezrobotnemu. Świadczenie to może być w całości finansowane z budżetu gminy.</p> <p>Prace te mogą być wykonywane w wymiarze do 10 godzin tygodniowo.</p>
Przygotowanie zawodowe dorosłych	Art. 53a i 53b	Osoby bezrobotne oraz osoby poszukujące pracy, które: (1) otrzymują świadczenie socjalne na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny, (2) uczestniczą w zajęciach w centrum integracji społecznej lub indywidualnym programie integracji, (3) są żołnierzami rezerwy, (4) pobierają rentę szkoleniową lub	<p>Przygotowanie zawodowe dorosłych ma na celu uzyskanie przez uczestników kwalifikacji lub umiejętności zawodowych. Może się ono odbywać w jednej z dwóch form: (1) praktycznej nauki zawodu dorosłych umożliwiającej przystąpienie do egzaminu zawodowego lub egzaminu czeladniczego i zdobycie kwalifikacji zawodowych albo (2) przyuczenia do pracy dorosłych, mającego na celu zdobycie wybranych kwalifikacji zawodowych lub umiejętności, niezbędnych do wykonywania określonych zadań zawodowych.</p> <p>Przygotowanie zawodowe dorosłych pozwala na nabycie umiejętności praktycznych i zdobycie wiedzy teoretycznej, niezbędnych do wykonywania zadań zawodowych w rzeczywistych warunkach pracy. Realizowane jest u pracodawców, często we współpracy z instytucją szkoleniową.</p> <p>Przygotowanie zawodowe w formie przyuczenia do pracy dorosłych trwa od 3 do 6 miesięcy, a w formie nauki zawodu dorosłych od 6 do 12 miesięcy.</p> <p>Czas zajęć w ramach przygotowania zawodowego dorosłych nie może przekraczać 8 godzin zegarowych dziennie i 40 godzin zegarowych tygodniowo, a zajęcia praktyczne muszą obejmować co najmniej 80% programu.</p>

Formy wsparcia	Podstawa prawna ⁵⁵	Adresaci wsparcia	Opis wybranych form wsparcia
		świadczenie szkoleniowe	
Refundacja kosztów dojazdu	Art. 45 ust. 1	Osoby bezrobotne, osoby poszukujące pracy	<p>Możliwość zrefundowania adresatowi wsparcia (na jego wniosek), przez okres do 12 miesięcy, części udokumentowanych kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub przez okres odbywania u pracodawcy stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć z zakresu poradnictwa zawodowego.</p> <p>Warunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przygotowania zawodowego dorosłych, stażu lub uczestnictwo w zajęciach z zakresu poradnictwa zawodowego – na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy i dojeżdżanie do tych miejsc, 2) uzyskiwanie wynagrodzenia lub innego przychodu w wysokości nieprzekraczającej 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę.
Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem do lat 6 lub osobą zależną	Art. 61	Osoby bezrobotne, wychowujące co najmniej jedno dziecko do lat sześciu (a w przypadku dziecka niepełnosprawnego – do lat siedmiu), albo opiekujące się osobą zależną	<p>Możliwość zrefundowania adresatowi wsparcia, na jego wniosek, części udokumentowanych kosztów poniesionych w związku z opieką nad:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) dzieckiem lub dziećmi albo (2) osobą zależną, czyli taką, która ze względu na stan zdrowia lub wiek wymaga stałej opieki i jest połączona więzami rodzinnymi, powinowactwem lub zamieszkuje we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą bezrobotną. <p>Warunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Udokumentowanie poniesionych kosztów; 2. Podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub zostanie skierowanym na staż, przygotowanie zawodowe dorosłych lub szkolenie 3. Osiągnięcie wynagrodzenia nieprzekraczającego minimalnego wynagrodzenia za pracę.
Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	Art. 46	Osoby bezrobotne lub poszukujące pracy opiekunowie osób niepełnosprawnych	Możliwość zrefundowania podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą (na jego wniosek) udokumentowanych kosztów wyposażenia lub doposażenia (nowego) stanowiska pracy w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia (ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego).
Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30 roku życia	Art. 60c	Osoby bezrobotne do 30 roku życia	<p>Możliwość zrefundowania pracodawcy (na jego wniosek) kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawcy za skierowanych do pracy bezrobotnych do 30 roku życia, którzy podejmują zatrudnienie po raz pierwszy w życiu.</p> <p>Refundacja przysługuje przez okres do 12 miesięcy w kwocie określonej w umowie, nie wyższej jednak niż połowa minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu zawarcia umowy, za każdego zatrudnionego bezrobotnego. Pracodawca jest obowiązany do dalszego zatrudniania skierowanego bezrobotnego przez okres 6 miesięcy po zakończeniu okresu refundacji.</p>

Formy wsparcia	Podstawa prawna ⁵⁵	Adresaci wsparcia	Opis wybranych form wsparcia
Roboty publiczne	Art. 2 ust 1 pkt 32 oraz art. 57	Osoby bezrobotne	<p>Roboty publiczne oznaczają zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac finansowanych lub dofinansowanych ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków.</p> <p>Skierowanie do podjęcia zatrudnienia w ramach robót publicznych może otrzymać każda osoba bezrobotna zgodnie z indywidualnym planem działania. Bezrobotni będący dłużnikami alimentacyjnymi mają pierwszeństwo przy zatrudnieniu w ramach robót publicznych.</p> <p>Roboty publiczne mogą być organizowane przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • powiaty (z wyłączeniem prac organizowanych w urzędach pracy), • gminy, • organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, • spółki wodne i ich związki. <p>Organizator robót publicznych może wskazać pracodawcę, u którego będą wykonywane roboty publiczne i wówczas ten wskazany pracodawca będzie beneficjentem pomocy.</p> <p>Pracodawca, który w ramach robót publicznych zatrudnił skierowanych bezrobotnych, otrzymuje zwrot części kosztów poniesionych na ich:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. wynagrodzenia, b. nagrody, c. składki na ubezpieczenia społeczne.
Staż (i bon stażowy)	Art. 53	Osoby bezrobotne	<p>Forma aktywizacji, w okresie realizacji której bezrobotny nabywa umiejętności praktyczne przez wykonywanie zadań w miejscu pracy, bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Staż realizowany jest na podstawie programu stażu określającego zadania zawodowe realizowane przez bezrobotnego w trakcie stażu.</p> <p>Na staż trwający do 6 miesięcy może zostać skierowany każdy bezrobotny. Bezrobotny, który nie ukończył 30 roku życia, może zostać skierowany do odbycia stażu przez okres do 12 miesięcy.</p> <p>Bon stażowy jest instrumentem aktywizacji bezrobotnych do 30 roku życia, stanowiącym gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres 6 miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy.</p>
Szkolenie (i bon szkoleniowy)	Art. 1 ust. 3 pkt 2, art. 2 ust. 1 pkt 37, art. 40, art. 41, art. 43, art. 66k	Osoby bezrobotne osoby poszukujące pracy oraz osoby pracujące, które ukończyły 45 lat	<p>Pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia.</p> <p>Szkolenia są formą aktywizacji zawodowej prowadzoną w formie kursu obejmującego przeciętnie nie mniej niż 25 godzin zegarowych w tygodniu. Po ukończeniu szkolenia uczestnik otrzymuje zaświadczenie lub inny dokument wystawiony przez instytucję szkoleniową.</p> <p>Decyzja o skierowaniu na szkolenie jest podejmowana przez starostę (w jego imieniu przez dyrektora urzędu pracy) w oparciu o ustalenia indywidualnego planu działania.</p> <p>Osoby do 30 roku życia mogą otrzymać bon szkoleniowy gwarantujący skierowanie na szkolenie wskazane przez bezrobotnego oraz opłacenia jego kosztów.</p>

Formy wsparcia	Podstawa prawna ⁵⁵	Adresaci wsparcia	Opis wybranych form wsparcia
Zasilek dla bezrobotnych	Art. 71, art. 72, art. 73, art. 75,	Osoby bezrobotne posiadające prawo do zasiłku	Świadczenie przysługujące bezrobotnym od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, jeżeli nie ma dla nich propozycji odpowiedniej pracy, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych oraz jeżeli w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania się legitymuje się co najmniej 365 dniami okresu „zaliczalnego”, przewidzianego w przepisach.
Dodatek aktywizacyjny	Art. 48	Osoby bezrobotne posiadające prawo do zasiłku	Świadczenie przysługujące osobie bezrobotnej zarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy i mającej prawo do zasiłku, która podjęła samodzielnie lub w wyniku skierowania przez ten urząd zatrudnienie lub inną pracę zarobkową.
Świadczenia przysługujące rolnikom zwalnianym z pracy	Art. 62	Osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników, z którymi stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i które nie są uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych	Osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników, z którą stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i która nie jest uprawniona do zasiłku, przysługuje: <ol style="list-style-type: none"> 1. pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne rolników w okresie pierwszych czterech kwartałów po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego, 2. stypendium w okresie odbywania szkolenia, 3. odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków powstałych w związku z odbywaniem szkolenia, na zasadach przewidzianych dla bezrobotnych. Ponadto prezydent miasta lub starosta może również: <ol style="list-style-type: none"> 1. sfinansować koszty szkolenia w celu podjęcia zatrudnienia lub pozarolniczej działalności poza gospodarstwem rolnym, 2. przyznać jednorazowo środki na podjęcie pozarolniczej działalności lub na zakup ziemi, nie wyłączając działalności wytwórczej lub usługowej związanej z rolnictwem. Warunki przyznania świadczenia określa ustawa. ⁵⁷

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach Funduszu Pracy wydzielony jest Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Jest on ukierunkowany na dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Celem tego funduszu jest zapobieganie utracie pracy przez pracowników, których kwalifikacje przestają być adekwatne do potrzeb zmieniającej się gospodarki. Środki z funduszu uruchamiane są na wniosek lub za zgodą pracodawcy, który musi ponieść 20% kosztów kształcenia (w pozostałej części jest ono finansowane ze środków KFS). W przypadku mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do 10 osób, całość wydatków może zostać pokryta przez Fundusz. Dofinansowaniu z KFS podlegają m.in. wydatki na kursy i studia podyplomowe, koszty egzaminów potwierdzających nabycie kwalifikacji, badania lekarskie i psychologiczne niezbędne do pracy na określonym stanowisku, ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków na stanowisku pracy.

Wśród form wsparcia zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu należy wymienić również programy realizowane przez ministra właściwego ds. pracy na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Należą do nich:

⁵⁷ Pełna informacja jest dostępna pod linkiem: <https://psz.praca.gov.pl/dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy/swiadczenia-pieniezne/swiadczenia-przyslugujace-rolnikom-zwalnianym-z-pracy>

1. *Program 45/50 PLUS* - program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym.
2. *Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+* - program mający na celu aktywizację osób bezrobotnych w wieku 45/50+ oraz osób niepełnosprawnych, a także pracowników w wieku 50+. Program służy również poprawie sytuacji w zakresie wiedzy pracowników służb zatrudnienia o istniejącym problemie dotyczącym aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+.⁵⁸
3. Program *Gwarancji dla Młodzieży*, wynikający z inicjatywy UE. Program ten ma zapewnić, aby wszyscy młodzi ludzie w wieku 15-25 lat w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu. W Polsce począwszy od 2016 r. grupę beneficjentów programu, tj. młodzież niepracującą, niekształcąca się ani nieszkolącą, rozszerzono obejmując osoby do 29 roku życia. Zgodnie z zaleceniem Rady UE z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia Gwarancji dla młodzieży oraz zastępującego zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży – grupa wiekowa młodzieży, do której skierowana jest gwarancja została rozszerzona do 30 lat.
4. Program *Młodzież Solidarna w Działaniu*, wdrażany w formie konkursu w ramach Działania 1.4 PO WER *Wsparcie rozwoju kompetencji społecznych młodych ludzi zwiększających ich szanse na rynku pracy*. Celem projektów realizowanych w Działaniu 1.4 PO WER jest wsparcie kompetencji społecznych młodych ludzi zwiększających ich szanse na rynku pracy dzięki kształtowaniu postaw prospołecznych, w tym wspieraniu inicjatyw młodzieżowych poprzez m.in.: działalność w organizacjach pozarządowych na rzecz wspólnot lokalnych, działalność w podmiotach reprezentujących młodzież, działalność młodzieży w centrach młodzieżowych, funkcjonujących na bazie podmiotów będących beneficjentami konkursu itp. W ramach projektu zapewnianie jest wsparcie, m.in. lokalowe, doradcze, szkoleniowe młodzieży, młodzieżowych organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych, a także wolontariat.

Dodatkowo, w celu ograniczenia wpływu epidemii SARS-CoV-2 na rynek pracy w Polsce, wdrożona została tzw. *Tarcza Antykryzysowa*, w ramach której na wsparcie finansowe przedsiębiorstw oraz ochronę miejsc pracy zaplanowano 212 mld zł⁵⁹. Celem wdrożonej *Tarczy Antykryzysowej* jest ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników, również poprzez wsparcie utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstw. Wśród instrumentów wsparcia można wymienić m.in.: dofinansowanie do wynagrodzeń, w tym w okresie obniżonego wymiaru czasu pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń w wyniku przestoju ekonomicznego, niskooprocentowaną pożyczkę w wysokości 5 tys. zł dla mikroprzedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych, która podlega umorzeniu w przypadku utrzymania działalności przez trzy miesiące, świadczenie postojowe dla samozatrudnionych oraz dla osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, dofinansowanie kosztów działalności gospodarczej przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, niezatrudniającymi pracowników, zwolnienie z opłacania składek ZUS dla samozatrudnionych i innych mikroprzedsiębiorców oraz częściowe zwolnienie dla firm z liczbą pracujących do 49 osób, odroczenie lub rozłożenie spłaty składek ZUS bez opłat, odstąpienie od pobierania odsetek za zwłokę od składek za okres od stycznia 2020 r., zawieszenie spłaty umowy o rozłożeniu zadłużenia na raty lub zawieszenia umowy o odroczeniu terminu płatności

⁵⁸ <https://psz.praca.gov.pl/dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy> (dostęp: 29.06.2020 r.)

⁵⁹ <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/o-tarczy> (dostęp: 05.11.2020 r.)

na okres 3 miesięcy, czy dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników w organizacjach pozarządowych i podmiotach pożytku publicznego.

W 2014 r. w przepisach *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* wprowadzone zostało rozwiązanie zobowiązujące powiatowe urzędy pracy do **profilowania** pomocy dla każdego bezrobotnego. Ustanowione zostały trzy profile pomocy (profil pomocy I, profil pomocy II i profil pomocy III) oraz zakres pomocy możliwej do zastosowania w ramach każdego z profili.

Ww. rozwiązanie miało zwiększyć indywidualizację pomocy świadczonej przez urzędy pracy poprzez stosowanie form wsparcia najlepiej odpowiadających potrzebom bezrobotnych. Niezwłocznie po rejestracji bezrobotnego urząd zobowiązany był do przeprowadzenia wywiadu z bezrobotnym w celu ustalenia profilu pomocy (przy wsparciu narzędzia teleinformatycznego) oraz przygotowania Indywidualnego Planu Działania.

Przepisy dotyczące profilowania pomocy postanowiono wycofać w wyniku krytycznego stanowiska urzędów pracy, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Utraciły one moc obowiązującą z dniem 15 czerwca 2019 r. Od 15 czerwca 2019 r. pomoc realizowana przez urząd pracy jest bardziej elastyczna i umożliwia stosowanie każdej formy pomocy określonej w ustawie.

Specjalistyczne działania mieszczące się w polityce wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu realizują **Ochotnicze Hufce Pracy**. OHP realizują zadania dla rynku pracy w głównych obszarach, jakimi są:

- Kształcenie,
- Wychowanie,
- Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu (w tym zatrudnienie młodocianych pracowników w celu przygotowania zawodowego),
- Dokonywanie refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń za pracowników młodocianych zatrudnianych w celu przygotowania zawodowego,
- Realizacja projektów współfinansowanych z EFS,
- Realizacja projektów międzynarodowej wymiany młodzieży.

Na odrębną uwagę zasługuje fakt, że jednostki rynku pracy OHP na terenie kraju tworzą sieć. Ideą dla funkcjonowania sieci jest osiągnięcie **komplementarności i kompleksowości wsparcia dla młodzieży** wchodzącej na rynek pracy. Młody człowiek w wieku 15–25 lat w jednym miejscu może otrzymać wsparcie obejmujące zaspokojenie wszystkich potrzeb w procesie przejścia z etapu edukacji do etapu pracy, czyli:

- Zaplanowanie przebiegu indywidualnej kariery zawodowej,
- Przygotowanie do poszukiwania pracy,
- Nabycie bądź uzupełnienie kwalifikacji i umiejętności zawodowych,
- Dobór oferty pracy i skierowanie do konkretnego pracodawcy.

Natomiast w odniesieniu do młodzieży, która już dokonała pierwszych wyborów dotyczących kierunku kształcenia i zawodu, lecz ma trudności ze znalezieniem zatrudnienia lub wykonuje pracę niezgodną z jej

kwalifikacjami, rola specjalistów zatrudnionych w jednostkach OHP polega na udzieleniu wsparcia m.in. w zakresie:

- Weryfikacji dotychczas obranej ścieżki kariery,
- Doboru odpowiedniej formy przekwalifikowania się bądź uzupełnienia kwalifikacji zawodowych,
- Przygotowania do aktywnego poszukiwania pracy,
- Stymulowania aktywnych, przedsiębiorczych i mobilnych postaw,
- Doboru oferty pracy i skierowanie młodego człowieka do konkretnego pracodawcy jako końcowy etap wsparcia.

Usługi rynku pracy świadczone w ramach sieci jednostek OHP charakteryzują się:

- Komplementarnością i kompleksowością usług rynku pracy w jednostkach OHP polegającą na ścisłej współpracy pomiędzy doradcą zawodowym, pośrednikiem pracy i specjalistą ds. rozwoju zawodowego, oczywiście jeśli sytuacja klienta tego wymaga i tylko w ustalonym zakresie,
- Bezpłatnością (wszystkie usługi świadczone przez OHP są bezpłatne łącznie z kosztami szkoleń zawodowych),
- Powszechną dostępnością (usługi rynku pracy w OHP dostępne są dla całej populacji młodzieży od 15 do 25 roku życia bez konieczności przedstawiania skierowania z innej placówki),
- Równością w dostępie do usług bez względu na płeć, wyznanie, narodowość, przynależność do organizacji politycznych i społecznych, preferencje seksualne i inne okoliczności,
- Mobilnością wynikającą z funkcjonowania mobilnych zespołów doradców zawodowych,
- Bliskością dostępu do usług - jednostki funkcjonują nie tylko w dużych miastach, ale również w małych miejscowościach; zgodnie ze Standardami jednostki funkcjonują w miejscowościach z liczbą mieszkańców nie mniejszą niż 10 tysięcy, gdzie dostęp do usług doradcy zawodowego, pośrednika pracy, specjalisty ds. rozwoju zawodowego jest ograniczony lub niemożliwy oraz tam, gdzie istnieje społecznie uzasadniona potrzeba powstania takiej jednostki,
- Ścisłą współpracą z otoczeniem nawiązywaną w celu dotarcia do różnych grup odbiorców i uatrakcyjnienia oferty - z samorządem, pracodawcami, innymi instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz młodzieży itp.,
- Wypracowanymi jednolitymi standardami funkcjonowania, wyposażenia jednostki oraz świadczenia usług,
- Wykorzystaniem nowoczesnych metod i technik w pracy z młodzieżą,
- Profesjonalną realizacją dzięki kompetentnej i podnoszącej swoje kwalifikacje kadrze,
- Otwartością na klienta, która przejawia się przez:
 - zapewnienie warunków pełnej dostępności do usług,
 - zapewnienie odpowiednich warunków świadczenia usług,
 - z góry nieograniczonej liczby spotkań,
 - możliwość powrotu klienta do procesu wsparcia jeśli jego sytuacja edukacyjno-zawodowa tego wymaga,
 - swobodę wyboru – klient jest aktywnym podmiotem planującym swój rozwój zawodowy,

- zapewnienie anonimowości i niezależności w korzystaniu z usług (zgodność z przepisami ustawy z dn. 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁶⁰, zasada nie przekazywania informacji o wynikach konsultacji osobom trzecim),
- ułatwienie kontaktów z pracodawcami poprzez organizację targów i giełd pracy, prelekcji i wycieczek w zakładach pracy i przedsiębiorstwach, oraz organizację imprez edukacyjno-kulturalnych w środowiskach lokalnych,
- Zwiększonym zaangażowaniem doradców zawodowych w kształtowanie wśród młodzieży postawy otwartej na rozwój własnej osobowości, edukację ustawiczną oraz świadome planowanie drogi edukacyjno – zawodowej,
- Współpracą z lokalnymi pracodawcami i przedsiębiorcami w zakresie szkoleń, pozyskiwania miejsc dla realizacji przygotowania zawodowego młodocianych oraz miejsc zatrudnienia w ramach pośrednictwa pracy (współpraca obejmuje także refundację wynagrodzeń pracowników młodocianych).

PSZ i OHP prowadzą równoległe podobne działania w zakresie usług rynku pracy, jednak nie stanowią dla siebie konkurencji. OHP uzupełniają działania urzędów pracy. Ochotnicze Hufce Pracy wypełniają niszę nie tylko w systemie edukacyjnym państwa w odniesieniu do młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ale także wspierają system zatrudnienia osób młodych.

1.8. Dotychczasowe kontrole i ewaluacje polityk rynku pracy

Polityki rynku pracy czy poszczególne instrumenty w ramach tych polityk często były przedmiotami ewaluacji i kontroli ze strony organów do tego uprawnionych. Wnioski z najważniejszych spośród tych kontroli i ewaluacji zostały omówione poniżej.

1.8.1. Kontrole Najwyższej Izby Kontroli

Efektywność świadczenia usług rynku pracy (P/18/079) – luty 2019 r.

Kontrola wykazała, iż spadek bezrobocia w niewielkim stopniu był wynikiem stosowania najbardziej popularnych form aktywizacji bezrobotnych - charakteryzowały się one mniejszą trwałością niż formy mniej popularne. Formami aktywizacji o dużej efektywności zatrudnieniowej w krótkim okresie były: staże, prace interwencyjne oraz dotacje na działalność gospodarczą. Chociaż nowe formy aktywizacji (jak bon zatrudnieniowy oraz bon na zasiedlenie) były bardziej efektywne zatrudnieniowo, nie były popularne ze względu na mniejszą łatwość korzystania z nich i większą atrakcyjność innych form zatrudnienia.

W opinii NIK przypisanie osoby bezrobotnej do konkretnego profilu pomocy powodowało, że mogła ona korzystać z katalogu form wsparcia przypisanego do każdego z trzech profili pomocy. Mogło to przyczynić się do niskiej skuteczności działania niektórych urzędów pracy (w zakresie osób z III profilem pomocy). Brak możliwości wykorzystania dedykowanych dla tych osób form pomocy (np. programy specjalne, zatrudnienie wspierane czy praca w spółdzielniach socjalnych) z powodu braku zainteresowania ze strony gmin zmniejszały szanse na aktywizację osób długotrwale bezrobotnych.

Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (P/17/041) – kwiecień 2018 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Ochotnicze Hufce Pracy w niewystarczającym stopniu realizowały zadania z zakresu aktywizacji zawodowej młodzieży. Absolwenci hufców nie uzyskiwali stabilnego

⁶⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1781

zatrudnienia, często zmieniali pracę, korzystali ze świadczeń pomocy społecznej, a także rejestrowali się jako bezrobotni.

Jedną z przyczyn trudności w uzyskaniu stabilnego zatrudnienia przez absolwentów było kształcenie w zawodach nadwyżkowych. Ta sytuacja wynikała z niedostosowania oferty edukacyjnej w szkołach publicznych do potrzeb rynku pracy. Absolwenci OHP w niewielkim stopniu uzyskiwali zatrudnienie u pracodawców, korzystających z ich pracy w trakcie nauki zawodu (u ok. 10-20 % pracodawców). OHP nie ustalały przyczyn braku dalszego zatrudnienia młodocianego pracownika, zawierały kolejne umowy z pracodawcami, którzy nie wywiązywali się ze złożonych deklaracji. Ponadto, OHP nie dysponowały wystarczająco skutecznymi instrumentami prawnymi w tym zakresie.

Współpraca hufców z centrami edukacji i pracy była niewystarczająca, co pogarszało szanse absolwentów hufców na znalezienie stabilnego zatrudnienia. Centra nie diagnozowały lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia. Objęte kontrolą hufce pracy w większości przypadków nie współpracowały z młodzieżowymi biurami pracy i urzędami pracy w znalezieniu zatrudnienia dla uczestników OHP. W większości przypadków nie potrafiły nawet określić liczby osób pozostających w kręgu ich zainteresowania oraz liczby tych, które nie zostały objęte pomocą. Wynikało to z braku dostępu OHP do danych dotyczących młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym.

W OHP nie wypracowano metod pozwalających na pełną ocenę efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, w tym adekwatności kosztów prowadzonej działalności w stosunku do jej wyników. Wdrożony system monitorowania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych w zakresie monitorowania losów absolwentów nie pozwalał na zweryfikowanie, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy.

W ocenie NIK, Ochotnicze Hufce Pracy są wciąż ważnym elementem wsparcia młodzieży przedwcześnie przerywającej z różnych powodów naukę, przyczyniają się do ukończenia edukacji i zdobycia kwalifikacji zawodowych przez większość osób zgłaszających się do OHP.

Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych (179/2015/P/15/076/LKI)

Przygotowanie programów było wadliwe ze względu na nierzetelne analizy rynku pracy stanowiące podstawę opracowania programów, brak rozeznania potrzeb wśród bezrobotnych oraz pracodawców, a także opracowanie kryteriów, które nie pozwoliły na wybór jednorodnej grupy uczestników.

Opracowany na potrzeby oceny efektów programów wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie uwzględniał pomiaru czasu pracy, formy oraz okresu zatrudnienia. Jednocześnie urzędy pracy nie opracowały wskaźnika, który umożliwiałby pomiar efektywności zatrudnieniowej w okresie dłuższym niż 3 miesiące.

Usługi i instrumenty oferowane w ramach programów nie obejmowały wszystkich uczestników i nie wszyscy uczestnicy byli objęci odpowiednio dopasowanym do ich potrzeb instrumentem pomimo formalnego wymogu, iż w ramach programu specjalnego usługi i instrumenty rynku pracy powinny mieć zastosowanie wobec wszystkich uczestników.

Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach (P/14/109) – lipiec 2015 r.

Wyniki kontroli wskazują na niską długoterminową skuteczność staży, szkoleń, prac interwencyjnych i robót publicznych (skuteczność definiowana jako podjęcie przez osobę bezrobotną niesubsydiowanego zatrudnienia w okresie 3 miesięcy po zakończeniu formy aktywizacji). Przyczynami

tego stanu rzeczy była sytuacja na rynku pracy w badanych regionach oraz aktywizowanie bezrobotnych bez realnej możliwości znalezienia przez nich zatrudnienia. System aktywizacji umożliwił organizowanie przez urzędy pracy wielu form wsparcia, co wpływało na wykazywanie przez urzędy wysokiej efektywności. Według NIK w zbyt małym stopniu osiągany był cel długookresowy aktywizacji – tj. utrzymanie zatrudnienia po 1 roku od zakończenia korzystania z form aktywizacji.

Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej prezentowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej jedynie w części dotyczyły efektów aktywizacji osób bezrobotnych, a faktycznie odzwierciedlały w przypadku niektórych instrumentów liczbę osób wyrejestrowywanych z rejestru bezrobotnych w związku z rozpoczęciem udziału w formie aktywizacji. W oparciu o dane z powiatowych urzędów pracy podawał on wskaźniki efektywności zatrudnieniowej szkoleń i staży wyższe (od 17,6 do 27,4 pkt proc.) od danych wyliczonych przez NIK. Przyczyną tego było traktowanie każdego zatrudnienia podjętego w okresie 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji jako efektywnej aktywizacji.

Formy zatrudnienia prowadziły często do pozyskania pracowników przy jednoczesnym nieponoszeniu kosztów przez pracodawcę. Utała się bowiem w wielu przypadkach praktyka odbywania przez jedną osobę staży na podobnych stanowiskach. Jest to jednak zgodne z obowiązującymi przepisami, które zakazują jedynie organizacji staży na tym samym stanowisku pracy.

Negatywnie oceniono formę aktywizacji polegającą na tworzeniu stanowisk pracy, ponieważ nie prowadziła do skutecznego przeciwdziałania bezrobociu poprzez brak trwałości zatrudnienia osób bezrobotnych przez okres 24 miesięcy.

1.8.2. Ewaluacje przeprowadzone w związku ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw

Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw – lipiec 2016 r.

Główne wnioski z przeprowadzonej analizy:

- 1) Brak jednoznacznej oceny, że profilowanie pomocy dla bezrobotnych przyczyniło się do lepszego dopasowania oferty kierowanej do bezrobotnego. Urzędy pracy wskazywały na potrzebę modyfikacji zakresu form pomocy oraz na potrzebę wprowadzenia możliwości wyrażenia braku zgody przez bezrobotnego na proponowany profil pomocy,
- 2) Wprowadzenie funkcji doradcy klienta wpłynęło na ograniczenie liczby bezrobotnych przypadających na jednego pracownika, przez co możliwe było lepsze dopasowanie oferty dla bezrobotnego. Wprowadzenie takiej funkcji umożliwiło równomierne rozłożenie obowiązków wśród pracowników, spowodowało zatarcie się podziału pomiędzy pośrednictwem pracy a doradztwem zawodowym,
- 3) Powiązanie kwot środków z Funduszu Pracy z efektami działań aktywizacyjnych urzędów pracy (zastosowany algorytm nie uwzględniał jednak efektów zatrudnieniowych) miało charakter motywujący urzędy pracy do podejmowania działań aktywizacyjnych, co skutkowało pozyskaniem przez urzędy pracy wyższych kwot na tego rodzaju działania. Przełożyło się również na wzrost wynagrodzeń w urzędach pracy. Wzrosła motywacja pracowników do działań proefektywnościowych (wzrostowi uległa wartość ogólnopolskiego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej), a w konsekwencji racjonalność wydatkowania środków publicznych,

- 4) Trójstronne umowy szkoleniowe spełniały swój cel poprzez umożliwienie urzędowi pracy lepszego dopasowania działań z zakresu świadczenia usług szkoleniowych do rynku pracy. Odpowiednio przygotowane („uszyte na miarę”) szkolenia były odpowiedzią na potrzeby zgłaszane przez pracodawców, szukających pracowników o określonych kwalifikacjach. Zwiększenie liczby zawieranych umów szkoleniowych oraz liczby uczestników mogłyby poprawić skuteczność tego instrumentu. Jak wynika z przeprowadzonych analiz trójstronnych umów szkoleniowych ewentualne zmiany w funkcjonowaniu umów mogłyby dotyczyć limitowania kwoty finansowania szkolenia oraz warunków zatrudnienia osoby po okresie szkolenia,
- 5) Grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne przyczyniły się do zmniejszenia kosztów pracy i stanowiły zachętę dla pracodawców do zatrudniania osób, które mają problem z powrotem na rynek pracy po przerwie związanej z rodzicielstwem lub opieką nad osobą zależną. Ze względu na wysokość środków kierowanych do pracodawcy oceniono, że instrumenty częściowo osiągnęły cele,
- 6) Zdiagnozowanym problemem w realizacji programów regionalnych był brak dodatkowych środków na realizację programów z Funduszu Pracy (innych niż przyznawane na podstawie algorytmu). Na podstawie przedłożonych przez urzędy pracy informacji stwierdzono, że realizacja tych programów może w istotny sposób przyczynić się do polepszenia sytuacji na regionalnych rynkach pracy,
- 7) Zakładane cele dla bonów (szkoleniowy, zatrudnieniowy, stażowy oraz bon na zasiedlenie zostały osiągnięte) przyczyniły się do wzmocnienia wsparcia zatrudnienia osób młodych na rynku pracy oraz zwiększenia dostępu bezrobotnych do instrumentów aktywizacyjnych. O osiągnięciu celu świadczył wysoki odsetek posiadaczy bonów, którzy trafiali na rynek pracy po zakończeniu szkolenia (o 9 pkt proc. wyższy w porównaniu ze skutecznością szkoleń oraz o 8 pkt proc. wyższy w porównaniu ze skutecznością staży),
- 8) Środki Krajowego Funduszu Szkoleniowego przeznaczone na podnoszenie kompetencji osób pracujących i lepsze dopasowanie do potrzeb pracodawców częściowo osiągnęły cel (tj. wzrost poziomu zatrudnienia i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu). Przyczynami takiej sytuacji był brak zaangażowania wszystkich środków przeznaczonych na ten cel, a także brak właściwej promocji instrumentu i trudności po stronie pracowników urzędów pracy w ocenie wniosków o dofinansowanie. Rozwiązanie nie stanowiło impulsu do podnoszenia kompetencji osób z najniższym wykształceniem, ponieważ korzystały z niego głównie osoby z wyższym i średnim wykształceniem. Próbuje się temu zaradzić zachęcając osoby o niższym wykształceniu do korzystania ze środków KFS poprzez umieszczanie kształcenia osób z niskim wykształceniem na przygotowywanych corocznie listach priorytetów wydatkowania KFS.

Analiza rozwiązań, o których mowa w art. 108 ust. 1i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - czerwiec 2017 r.

Przeprowadzone analizy wykazały pozytywny wpływ przekazywania środków na poprawę wyników działań urzędów. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej oraz kosztowej poprawiły się. Jednocześnie nie wykazano związku pomiędzy poziomem bezrobocia a wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

Rekomendowano uzupełnienie systemu podziału nagród na 2% system nagród specjalnych, gdzie kryteria podziału środków uwzględniałyby inne obszary działania powiatowych urzędów pracy. System podziału nagród, który nie uwzględnia takich warunków, jak np. udział osób zaktywizowanych w liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, udział osób zaktywizowanych w grupach priorytetowych (osoby

w wieku przedemerytalnym, poniżej 30 roku życia, długotrwale bezrobotni) może powodować, że aktywizowane będą jedynie osoby dobrze rokujące lub takie, które znalazłyby pracę bez wsparcia urzędu pracy a nie te, które faktycznie potrzebują wsparcia ze strony urzędów pracy.

Negatywnie oceniono włączenie do kryteriów przyznawania nagród stanu i struktury zatrudnienia w urzędach pracy, ponieważ nie przyczyniają się one do podniesienia jakości pracy, a także kryterium dotyczącego liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta, który nie jest zależny bezpośrednio od działań powiatowych urzędów pracy.

Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja I (2015-2017) oraz edycja II (2016 – 2018) – wnioski:

1) W zakresie planowanej poprawy sytuacji na rynku pracy – nie była możliwa ocena czy realizacja zleconych działań aktywizacyjnych (ZDA) przyczyniła się do poprawy sytuacji. Niemniej nieliczne województwa uznały, że realizacja ZDA miała pozytywny wpływ na zmniejszenie stopy bezrobocia i liczby długotrwale bezrobotnych. Jednocześnie taka sytuacja miała miejsce także w powiatach nieobjętych ZDA. Z uwagi na fakt, że na kształt rynku pracy wpływa wiele czynników, które przenikają się wzajemnie, trudno było jednoznacznie ocenić siłę oddziaływania ZDA opierając się jedynie na statystykach,

2) W zakresie kosztów i efektywności instrumentu - efekty zatrudnieniowe nie były zadowalające ze względu na niską jakość ofert pracy, niewielki odsetek osób, które utrzymywały zatrudnienie w dłuższej perspektywie czasowej. Znaczny odsetek bezrobotnych powracał do urzędów pracy po zakończeniu realizacji umów. Ponad połowa uczestników ZDA nie podjęła żadnej pracy. ZDA generowało wysokie koszty dla Funduszu Pracy. Stąd też sformułowano wniosek, że utrzymanie tak kosztownego instrumentu w sytuacji znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy nie jest zasadne,

3) W zakresie przygotowania agencji zatrudnienia do współpracy z trudnym klientem – większość agencji zatrudnienia nie poradziła sobie z aktywizacją osób długotrwale bezrobotnych lub działała w celu osiągnięcia zysku. Rynek usług (potencjał agencji zatrudnienia) nie był przygotowany do podejmowania inicjatyw o zasięgu regionalnym,

4) Realizacja ZDA przyczyniła się do upowszechnienia modelu aktywizacji zawodowej osób najbardziej oddalonych od rynku pracy opartego na skuteczności i efektywności. Agencje zatrudnienia otrzymywały wynagrodzenie za osiągnięte efekty swojej działalności.

Benchlearning

Benchlearning jest „procedurą” stosowaną w ramach sieci Europejskich Publicznych Służb Zatrudnienia, która funkcjonuje na poziomie europejskim. Polskie PSZ przystąpiły do sieci z dniem wejścia do UE. Celem *benchlearningu* jest ciągłe udoskonalanie PSZ poprzez porównywanie wskaźników jakościowych i ilościowych, zasadę wzajemnego uczenia się i w efekcie dążenie do określonego wcześniej „stanu idealnego”.

Podstawy prawne *benchlearningu* zostały określone w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 573/2014/UE w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia. Decyzja ta definiuje *benchlearning* jako „uczenie się oparte na analizie porównawczej” i „proces tworzenia ciągłego i zintegrowanego połączenia pomiędzy działaniami związanymi z analizą porównawczą a działaniami dotyczącymi wzajemnego uczenia się”.

Zgodnie z unijnymi przepisami sieć Europejskich Publicznych Służb Zatrudnienia m.in. opracowuje i wdraża proces *benchlearningu*, zaś wszystkie PSZ notyfikowane jako członkowie sieci są

zobowiązane do udziału w tym procesie i dostarczania danych na temat efektywności działań w obszarach, za które odpowiadają.

Głównymi źródłami danych do procesu *benchlearningu* są m.in. dane administracyjne PSZ, dane Eurostatu (w tym badanie aktywności ekonomicznej ludności) oraz analiza raportów przygotowywanych przez PSZ na prośbę Komisji Europejskiej.

Każde PSZ w okresie 2-3 letnim przeprowadza proces samooceny, która to samoocena weryfikowana jest następnie przez grupę niezależnych asesorów. Na tej podstawie opracowywany jest raport określający mocne strony i obszary problematyczne PSZ w danym państwie członkowskim UE.

Ostatnia ocena polskich PSZ miała miejsce w dniach 19 – 21 czerwca 2018 r. Asesorzy otrzymali dokument obrazujący samoocenę polskich PSZ oraz odbyli wizyty w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Warszawie oraz dwóch powiatowych urzędach pracy z województwa mazowieckiego.

W raporcie przygotowanym przez asesorów zwrócono uwagę na zasadność:

- a) Stworzenia wspólnej strategii rynku pracy odnoszącej się do wszystkich poziomów PSZ, definiującej poszczególnych aktorów (dostawców usług), ich zadania, stan pożądaný jak i ścieżki dojścia do zdefiniowanych celów, tak aby działania PSZ na wszystkich poziomach były mierzalne, zarządzane i udoskonalane w miarę potrzeby. Zalecono, aby w ramach strategii ogólnej została zdefiniowana szczegółowa strategia świadczenia usług,
- b) Określenia wspólnej strategii komunikacyjnej obejmującej wymianę doświadczeń, zakres odpowiedzialności stron, ale także badania poziomu satysfakcji pracowników PSZ - ze względu na brak uzgodnionej ścieżki współpracy między poziomami PSZ,
- c) Określenia spójnej strategii dla pracodawców.

Oceniono też, że obecny system nie pozwala na szybką reakcję w przypadku poważnych zakłóceń na rynku pracy, a słabe powiązania pomiędzy poziomami PSZ – na współpracę zorientowaną na osiągnięcie celów.

Jednocześnie wyrażono przekonanie, że wyniki PSZ nie są zależne od systemu scentralizowanego lub zdecentralizowanego, jako że uzyskanie wysokiej efektywności jest możliwe także w bardzo zdecentralizowanym systemie PSZ. W związku z powyższym szczególny nacisk położono na zdefiniowanie wspólnego podejścia, adekwatnego do wszystkich poziomów PSZ, co jest szczególnie istotne w zdecentralizowanym systemie PSZ.

W obszarze zarządzania zalecono odejście od tradycyjnego zarządzania poprzez „legislację” do podejścia zorientowanego na osiągnięcie celów.

Rekomendowano także zastosowanie wymiany kadry pomiędzy poziomami PSZ i wdrożenie systemu zarządzania jakością (QMS) oraz prowadzenie szkoleń kadry PSZ w sposób zrestrukturyzowany.

Ocena efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) I osi priorytetowej „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” w latach 2015 – 2020

Raport z wynikami „Badania efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)” przygotowany przez konsorcjum IBS, Imapp i IQS na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Główne wnioski z przeprowadzonego badania były następujące:

- 1) Przyznanie jakiegokolwiek innej formy wsparcia w porównaniu do robót publicznych, zmniejsza ryzyko bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w niemal wszystkich przypadkach. Wyjątkiem jest bon szkoleniowy przyznawany kobietom, gdzie efekt jest zerowy. Bon stażowy relatywnie najbardziej obniża ryzyko bezrobocia w stosunku do skorzystania z robót publicznych,
- 2) Brakowało instrumentów ułatwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Mogłyby skorzystać z nich głównie kobiety nieaktywne zawodowo z powodu konieczności opieki nad dzieckiem, które stanowią dużą część młodych osób niepracujących i nieuczących się. Nowe, atrakcyjne instrumenty dopasowane do potrzeb młodych rodziców mogłyby zwiększyć zatrudnienie tej grupy,
- 3) Z bonu na zasiedlenie korzystały głównie osoby, których sytuacja na rynku pracy jest relatywnie dobra. Z instrumentu tego mogli często korzystać tzw. „fikcyjni” bezrobotni,
- 4) Bony szkoleniowe wykorzystywane były rzadko, chociaż pozwoliłyby bardziej zindywidualizować oferowane szkolenia w przypadku projektów konkursowych i OHP. Beneficjenci projektów konkursowych informowali, że wojewódzkie urzędy pracy często kwestionowały tę formę wsparcia ze względu na jej niezgodność z zasadą konkurencyjności,
- 5) Bony zatrudnieniowe są trudne w realizacji, dlatego były rzadko proponowane przez koordynatorów projektów. Nie są również atrakcyjne dla pracodawców. Pracodawcy wskazywali, że z rezerwą podchodzą do instrumentów, które zobowiązują ich, pod groźbą zwrotu środków, do zbyt długiego utrzymania pracownika w zatrudnieniu. W przypadku bonu zatrudnieniowego jest to 18 miesięcy. Niechętnie w ramach Gwarancji dla młodzieży proponują go również koordynatorzy projektów, ponieważ są one trudne w realizacji – w przypadku przerwania zatrudnienia należy na jego miejsce znaleźć kandydata, który „dokończy” okres umowy,
- 6) Kompleksowość wsparcia była mało zróżnicowana wewnątrz instytucji, co świadczy o niskiej indywidualizacji wsparcia. Uczestnik projektu pup rzadko kiedy mógł liczyć na więcej niż 3 formy wsparcia, a uczestnik OHP na mniej niż 10. Świadczy to o niskiej indywidualizacji projektów. Powiatowe urzędy pracy oferują krótkie wsparcie, ponieważ efektywność zatrudnieniowa i kosztowa liczona jest na poziomie formy wsparcia, a nie uczestnika projektu,
- 7) Proponowane wsparcie dla młodych opierało się na narzędziach dostępnych w ramach *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku* nie było w pełni wystarczające (konieczność zachowania zgodności projektów pup z ustawą ograniczała elastyczność wsparcia – urzędy pracy miały ograniczony dostęp do niestandardowych form wsparcia (np. doradztwa psychologicznego, warsztatów z kształtowania wizerunku).

1.9. Rozwiązania międzynarodowe

W większości państw służby zatrudnienia mają podobną rolę (zwiększanie zatrudnienia, przeciwdziałanie bezrobociu), jednak ich organizacja może się różnić. Poszczególne państwa decydują się również na stosowanie podobnych instrumentów aktywnych i pasywnych.

1.9.1. Organizacja służb zatrudnienia w innych krajach

Cele i zadania służb zatrudnienia w państwach UE często są określone w dokumentach strategicznych⁶¹. Mogą one mieć charakter ogólny, jak np. zapobieganie rozpowszechnianiu się bezrobocia, ale niektóre kraje określają cele szczegółowe na każdy rok. W tym drugim przypadku do pomiaru poziomu realizacji tych celów wykorzystywane są różnorodne metody ilościowe.

Zazwyczaj usługi świadczone przez państwowe służby zatrudnienia obejmują przede wszystkim następujące obszary:

- Pośrednictwo pracy,
- Zbieranie informacji i prowadzenie statystyki rynku pracy,
- Aktywne polityki rynku pracy skierowane do osób bezrobotnych, poszukujących pracy oraz pracodawców,
- Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych,
- Migracje zarobkowe,
- Inne⁶².

Natomiast instytucje rynku pracy w poszczególnych krajach różnią się przede wszystkim strukturą, poziomem organizacji, poziomem niezależności względem instytucji nadzorujących oraz stopniem zlecenia swoich usług podmiotom prywatnym.

W większości krajów instytucje rynku pracy są zależne pośrednio lub bezpośrednio od instytucji państwowych i są dopasowane do podziału terytorialnego danego kraju tak, aby posiadać swoje oddziały w każdym regionie. Zazwyczaj są nadzorowane przez ministerstwo właściwe ds. pracy. Takie rozwiązanie funkcjonuje na przykład w Czechach, na Cyprze, w Finlandii i we Włoszech. W innych krajach funkcjonują wyspecjalizowane agencje będące pod kontrolą rządu - tego typu organizacja występuje w Bułgarii czy Danii⁶³.

Są także kraje, w których instytucje rynku pracy posiadają dużą autonomię. Dla przykładu w **Hiszpanii** za krajowy system zatrudnienia odpowiada niezależna instytucja **El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**. Do zadań instytucji należy zarządzanie świadczeniami pracowniczymi, opracowywanie i monitorowanie polityk i wydatków w zakresie zatrudnienia oraz koordynacja regionalnej sieci służb zatrudnienia. SEPE jest niezależnym organem stowarzyszonym z Ministerstwem Zatrudnienia i Usług Socjalnych za pośrednictwem Sekretarza Stanu ds. Zatrudnienia. Jednostka posiada status prawny i jest niezależna od rządu centralnego.

W **Belgii** instytucje rynku pracy dopasowane są regionalnie i językowo. W konsekwencji istnieją cztery organizacje: walońska (FOREM), flandryjska (VDAB), brukselska (ACTIRIS) oraz dla pracowników niemieckojęzycznych (ADG). Wszystkie współpracują poprzez międzyregionalną platformę SYNERJOB. Jednak są to zewnętrzne i autonomiczne agencje, dlatego nie podlegają bezpośredniej kontroli władz regionów. Niezależność organizacyjna przejawia się w istnieniu niezależnych zarządów, mimo, iż jednostki te większość dochodów czerpią z funduszy publicznych i przedkładają sprawozdania władzom regionów.

⁶¹ Taki dokument ma określone ramy czasowe na przykład w Belgii - obowiązuje na okres 5 lat.

⁶² The World of public Employment services, OECD, s. 33, <https://publications.iadb.org/en/world-public-employment-services> (dostęp: 9.06.2020 r.)

⁶³ Country fiches, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11973&langId=en>, (dostęp: 10.06.2020 r.)

W Belgii duży nacisk kładzie się na system określanych w horyzoncie rocznym wskaźników. Cele są określone ilościowo dla poszczególnych kategorii beneficjentów: osób poszukujących pracy, pracowników, pracodawców, stażystów i partnerów. Przykładami takich wskaźników są liczba pracodawców zadowolonych z obsadzania wolnych miejsc pracy czy poziom zadowolenia partnerów ze współpracy z instytucją pośrednictwa pracy⁶⁴.

Częstą praktyką jest przekazywanie części zadań w obszarze rynku pracy do sektora prywatnego. Jest to element szerszej koncepcji zastosowanej w odniesieniu do wielu zadań publicznych, będącej odpowiedzią na krytykę usług świadczonych publicznie. W myśl tego założenia usługi świadczone przez podmioty prywatne mają być lepszej jakości oraz realizowane przy mniejszych nakładach publicznych.

W związku z tym wiele państw wprowadziło reformy obejmujące przynajmniej zawieranie umów na niektóre instrumenty pośrednictwa pracy z prywatnymi dostawcami usług. Na przykład w USA gwałtownie postępowała prywatyzacja usług socjalnych od lat 90, kiedy poszczególne stany otrzymały większą autonomię w formułowaniu swoich polityk. Najbardziej radykalne podejście zastosowano w Australii, gdzie przetargi skierowane do prywatnych podmiotów w zakresie usług pośrednictwa pracy dla wszystkich bezrobotnych funkcjonują już od 1998 r. Trend ten widoczny jest również w Europie. Przykładami krajów, które już na początku XXI wieku zaczęły zlecać część usług pośrednictwa pracy (jako uzupełnienie swoich ofert usług publicznych) podmiotom prywatnym, są Wielka Brytania, Holandia czy Niemcy. Cały proces poprzedzono dokonując ocen ekonomicznych w celu ustalenia, czy prywatni dostawcy usług pośrednictwa pracy są w rzeczywistości bardziej wydajni i skuteczni niż publiczne służby zatrudnienia⁶⁵.

W teorii istotą systemu zlecenia usług na zewnątrz jest możliwość kontrolowania efektu końcowego danej usługi i uzależnianie od niego dalszej współpracy z danym podmiotem wykonującym usługę. W przypadku usług rynku pracy w praktyce takie zlecenie usług polega na stałej opłacie na daną osobę poszukującą zatrudnienia oraz dodatkowych premii w przypadku znalezienia jej miejsca pracy. Konkretnie wagi poszczególnych składników różnią się pomiędzy krajami.

Praktyki zawierania umów z podmiotami prywatnymi różnią się między krajami pod wieloma względami, w tym w takich obszarach jak:

- **Zakres:** umowy mogą obejmować wszystkie osoby bezrobotne (jak w Australii), wybrane grupy bezrobotnych (jak w Holandii lub Wielkiej Brytanii). Umowy mogą być również ograniczone do określonych regionów w kraju. Usługi mogą dotyczyć przygotowania do pracy oraz poradnictwa, mogą również obejmować elementy szkolenia lub inne usługi,
- **Procedura przetargowa i projektowanie umów:** umowy mogą być krótkoterminowe lub obejmować bardzo długie okresy, a faktyczny system wynagrodzeń za wykonywanie usług może obejmować kilka elementów,
- **Wykonawca usługi:** mogą to być organizacje non-profit lub firmy rynkowe. Jeden lub kilku prywatnych dostawców może obejmować określony region, podczas gdy główni wykonawcy mogą być wybrani do zarządzania i monitorowania sieci mniejszych podwykonawców (jak w Wielkiej Brytanii).⁶⁶

⁶⁴ Country fiches, BE, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11973&langId=en>, (dostęp: 10.06.2020 r.)

⁶⁵ Gesine Stephan, Public or private job placement services—Are private ones more effective?, s.2, <https://wol.iza.org/uploads/articles/285/pdfs/public-or-private-job-placement-services-are-private-ones-more-effective.pdf> (dostęp: 12.06.2020 r.)

⁶⁶ Tamże, s. 3-4

1.9.2. Rodzaje instrumentów stosowanych w innych krajach

Poszczególne państwa prowadzą polityki rynku pracy stosując różnorodne narzędzia. Można je podzielić na dwie kategorie ze względu na rodzaj działań: instrumenty aktywne oraz pasywne.

Aktywne polityki rynku pracy

Aktywne polityki rynku pracy mają na celu tworzenie miejsc pracy poprzez pośrednie lub bezpośrednie doprowadzanie bezrobotnych do zatrudnienia. Wykorzystywane w tym celu są różne instrumenty. Powodzenie aktywnych polityk rynku pracy zależy nie tylko od poziomu wydatków, ale przede wszystkim od modelu środków i sposobu ich wdrożenia. Oto najczęściej występujące instrumenty stosowane w prowadzeniu aktywnych polityk rynku pracy:

- Dotacje dla pracodawców - zazwyczaj najbardziej kosztowne programy, realizowane w celu zatrudnienia osób najdłużej pozostających bez pracy. Środki takie mają rekompensować pracodawcom część kosztów ponoszonych na zatrudnienie osoby bezrobotnej, które nie zostałyby poniesione przez pracodawcę w warunkach rynkowych,
- Doradztwo i pomoc w poszukiwaniu pracy - instrument skierowany zazwyczaj dla osób krótkotrwale bezrobotnych, będących w pierwszej fazie poszukiwania zatrudnienia. Często ma charakter zindywidualizowany i dopasowany do potrzeb konkretnej osoby. Doradztwo połączone jest niejednokrotnie z szeregiem innych rodzajów wsparcia, w tym szkolenia zawodowego, pomocy w szukaniu pracy, kursów motywacyjnych i wsparcia społecznego, w zależności od oceny potrzeb osób poszukujących pracy,
- Programy bezpośredniego zatrudnienia lub tworzenia miejsc pracy - zazwyczaj skierowane do średnio- i długotrwale bezrobotnych, którzy nie znaleźli zatrudnienia w pierwszym etapie szukania pracy. Uczestnicy programu pozostają poza rynkiem pracy podczas udziału w programie,
- Szkolenia zawodowe – mają na celu podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych i powodują długotrwale, pozytywne skutki. Badania pokazują, że programy ogólne przyczyniają się do lepszego dopasowania umiejętności, zwłaszcza po pierwszym wejściu na rynek pracy, natomiast programy szkolenia zawodowego (w miejscu pracy lub połączone ze szkoleniem odbywającym się w szkole) okazują się bardzo skuteczne w ułatwianiu przejścia z etapu kształcenia do etapu pracy⁶⁷.

W kilku badaniach na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat⁶⁸ sprawdzano wpływ aktywnych instrumentów na stopę zatrudnienia. Jedne z wyników wskazują, że doradztwo zawodowe wpływa dodatkowo na prawdopodobieństwo znalezienia pracy i utrzymania jej przez minimum sześć miesięcy. Najmniej efektywną kategorię instrumentów aktywnych stanowią z kolei dotacje do zatrudnienia. Niekorzystnie należy zatem ocenić duży udział wydatków tej kategorii w całości wydatków na instrumenty aktywne, obserwowany w wielu państwach. W przypadku krajów o niskim bezrobociu trudno wskazać jednoznacznie cechy wspólne w strukturze wydatków na aktywną politykę. Można nadmienić, iż w grupie tychże właśnie krajów Niemcy i Holandia wyróżniają się wysokimi nakładami na doradztwo zawodowe. Pozytywne efekty w długim okresie przynoszą nakłady na programy

⁶⁷ European semester thematic factsheet active labour market policies https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf (dostęp: 30.07.2020 r.)

⁶⁸ Krebs T. i Scheffel M. (2014), "Labor Market Reform and the Cost of Business Cycles", https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pl?u=https%3A%2F%2Fwww.econstor.eu%2Fbitstream%2F10419%2F100427%2F1%2FVfS_2014_pid_252.pdf;h=repec:zbw:vfsc14:100427 (dostęp: 5.08.2020 r.)

szkoleniowe, natomiast programy dotowanego zatrudnienia pozostają bez większego wpływu na prawdopodobieństwo uzyskania i utrzymania pracy⁶⁹.

Pasywne polityki rynku pracy

Pasywne polityki rynku pracy mają charakter przede wszystkim osłonowy. Do ich najważniejszych instrumentów należą zasiłki dla bezrobotnych. Powinny one spełniać funkcję dochodową oraz funkcję motywacyjną. W zależności od kraju różnią się przede wszystkim trzema elementami:

- Wysokością,
- Maksymalną długością okresu, w trakcie którego wypłacane są transfery,
- Restrykcyjnością kryteriów, które należy spełnić, aby otrzymać wsparcie.

Poza zasiłkami dla bezrobotnych pasywna polityka rynku pracy obejmuje programy, które zachęcają do wcześniejszego przejścia do grupy biernych zawodowo. Tego rodzaju instrumenty były stosowane w Niemczech. Jednak ze względów finansowych oraz demograficznych kraje rozwinięte starają się odchodzić od tego typu rozwiązań⁷⁰.

W raporcie *Zatrudnienie i rozwój społeczny w Europie 2014* Komisja Europejska w celu dokonania pomiaru wyników rządów w zakresie działań na rynku pracy opracowała specjalny wskaźnik - indeks instytucji rynku pracy (LMII). Indeks ocenia każdy kraj UE na podstawie pięciu różnych kryteriów. Celem dokonywania pomiaru z wykorzystaniem tego wskaźnika jest zbadanie skuteczności polityki. Wspomniane 5 obszarów podlegających ocenie to:

1. Aktywne polityki rynku pracy (ALMP), np. dotacje na zatrudnienie i doradztwo zawodowe,
2. Warunki aktywizacji (zbadanie czy np. osoba bezrobotna musi uczestniczyć w niektórych formach aktywnego poszukiwania pracy, aby nadal otrzymywać zasiłek dla bezrobotnych),
3. Zasiłki dla bezrobotnych,
4. Polityki uczenia się przez całe życie, na przykład szkolenia w miejscu pracy,
5. Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, takie jak zasady zwalniania stałych pracowników⁷¹.

Wynik osiągnięty przez Polskę w tym badaniu był przeciętny (wynik końcowy: -0,2 pkt). Spośród państw, dla których podano dane, najwyższe wartości osiągały takie kraje, jak Finlandia (3,6) czy Irlandia (3,3), natomiast najniższe – Chorwacja (-2,7) i Grecja (-2,3). Wyniki dotyczyły danych za 2012 rok⁷².

W rozważaniach o efektywności polityk rynku pracy często zwraca się uwagę na istotne interakcje między pasywnymi a aktywnymi politykami rynku pracy. Wobec negatywnego wpływu zasiłków na intensywność poszukiwania pracy przez bezrobotnych, polityki aktywne wykorzystywane są jako narzędzie kontroli aktywności bezrobotnego powodując jego mobilizację i konieczność uczestnictwa w dedykowanych dla niego programach aktywizacyjnych.

W zależności od modelu gospodarczego państwa poszczególne kraje w różnym stopniu angażują się w aktywizację osób bezrobotnych i, co za tym idzie, przeznaczają różnej wielkości środki na ten cel.

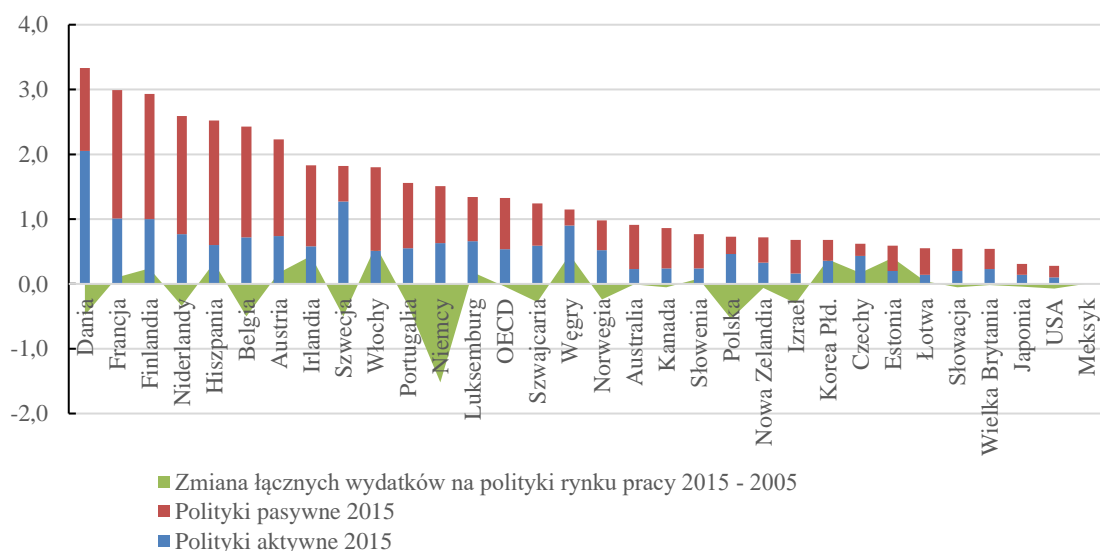
⁶⁹ Instytucje rynku pracy w unii walutowej, Analiza przypadku strefy euro, NBP, s.41
https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/ms327.pdf (dostęp: 03.08.2020 r.)

⁷⁰ Paulina Błaszczkiewicz, Elementy analizy polityki rynku pracy w Polsce i Wielkiej Brytanii, s. 234
http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e62e258e-9615-4c11-b108-4047ddb2f2f/c/13_Blaszczkiewicz.pdf (dostęp: 24.07.2020 r.)

⁷¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736&type=2&furtherPubs=yes> (dostęp: 24.07.2020 r.)

⁷² http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/evidence_in_focus/img/LMI_index-scores.xlsx

Wykres 10. Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w krajach OECD (zmiana między latami 2005 i 2015)



Źródło: Dane OECD,

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/160a3c28-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/160a3c28-en&csp=b0c9866fd1c3435a67d45c5faf64ea4f&itemIGO=oecd&itemContentType=book> (24.07.2020).

Spśród krajów OECD stosunkowo najwięcej środków na polityki rynku pracy przeznaczają kraje skandynawskie (w szczególności Dania i Finlandia), a także Francja, Holandia, Hiszpania oraz Belgia, najmniej – Meksyk, USA, Japonia, Wielka Brytania. Rozpiętości między poszczególnymi krajami są bardzo znaczne – w 2015 r. udział wydatków publicznych na polityki rynku pracy w stosunku do PKB był w Meksyku ponad 300 razy niższy, a w USA ponad 10-krotnie niższy aniżeli w przodującej pod tym względem Danii.

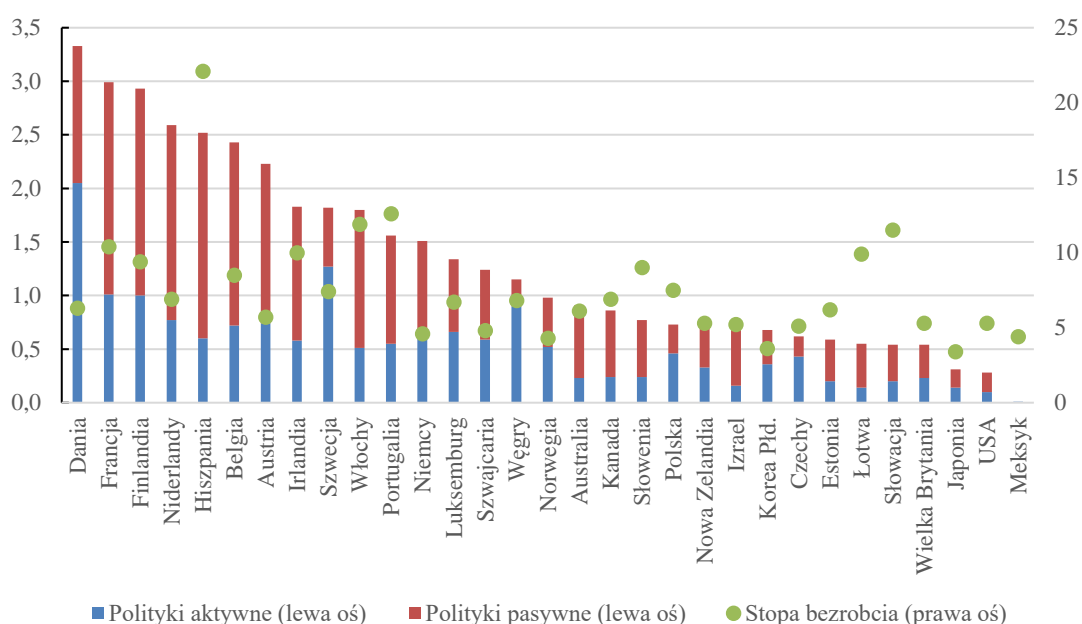
W wielu krajach OECD udział wydatków na polityki rynku pracy w odniesieniu do PKB spadał pomiędzy latami 2005 i 2015, mimo kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2008 r. i w niektórych krajach doprowadził do długotrwałego zastoju gospodarczego. Średnio dla krajów uwzględnionych w zestawieniu był to spadek w analizowanym okresie udziału tych wydatków w PKB o 0,06 pkt. proc. (tj. o 5,7%). Również tutaj różnice między poszczególnymi państwami były znaczące – przykładowo w Niemczech udział tych wydatków spadł o połowę (z 3,03% do 1,51%), z kolei w innych krajach były to istotne wzrosty (Włochy – z 1,21% do 1,80%, Węgry – z 0,70% do 1,15% czy Irlandia – z 1,40% do 1,83%).

Zróżnicowane są również proporcje w zakresie wydatków na formy aktywne i pasywne. Wg danych za 2015 r. największy udział wydatków na formy aktywne we wszystkich wydatkach na polityki rynku pracy obserwuje się na Węgrzech (78,3%), Włoszech (69,8%), w Czechach (69,4%), a także w Polsce (63,0%) i Danii (61,6%)⁷³. Na przeciwnym biegunie znajdują się takie kraje, jak Izrael (23,5%), Hiszpania (23,8%), Australia (25,3%) oraz Łotwa (25,5%).

Warto zauważyć, że poziom wydatków publicznych na polityki rynku pracy nie jest wyraźnie skorelowany ze stopą bezrobocia występującą w danym kraju.

⁷³ Na podstawie przytoczonych danych największy udział wydatków na formy aktywne (100%) obserwuje się w Meksyku, jednak z uwagi na niski poziom nakładów na polityki rynku pracy w tym kraju wartość ta może być obciążona znacznym błędem (wynikającym z zaokrągleń), zatem pominięto ten kraj.

Wykres 11. Relacja między udziałem aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy w PKB a stopą bezrobocia w krajach OECD, dane za 2015 r.



Źródło: OECD - <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>, <https://www.oecd-ilibrary.org>.

Okazuje się, że kraje, które wydają najwięcej środków publicznych na polityki rynku pracy w odniesieniu do PKB, mają relatywnie dobrą sytuację na rynku pracy. Wg danych za 2015 r., we wszystkich czterech państwach ponoszących najwięcej wydatków na ten cel w stosunku do PKB (przekraczającym 2,5%) stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie poniżej 10%. Jednak już w Hiszpanii, wydankującej na polityki rynku pracy równowartość 2,5% PKB, stopa bezrobocia przekraczała 20%. Generalnie trudno stwierdzić istnienie wyraźnej korelacji między wydatkami ponoszonymi na polityki rynku pracy oraz stopą bezrobocia.

Silniejsza jest natomiast relacja między wydatkami na aktywne polityki rynku pracy a stopą bezrobocia. Przytoczona w powyższym przykładzie Hiszpania wydatkuje szczególnie mało na aktywne polityki rynku pracy (23,8% wszystkich wydatków na polityki rynku pracy, przy średniej wartości dla badanych krajów, z wyjątkiem Meksyku, 41,3%). Podobne relacje odnotowuje się dla Portugalii, kraju o drugiej najwyższej stopie bezrobocia w zestawieniu (12,6%), a która przeznacza na polityki aktywne tylko 35,3% ogółu wydatków na polityki rynku pracy. Dla kontrastu, w krajach, w których stopa bezrobocia nie przekraczała 5%, udział wydatków na aktywne polityki w relacji do wszystkich wydatków na polityki rynku pracy wynosił między 41,7% a 53,1%, czyli był w każdym przypadku powyżej średniej dla OECD.

1.9.3. Rozwiązania w zakresie rynku pracy w wybranych krajach

Rynek pracy we **Włoszech** ciągle odczuwa skutki kryzysu z roku 2008. Mimo powolnej poprawy sytuacji ekonomicznej wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym 16 - 64 lata wynosił w 2019 r. 58%, a stopa bezrobocia 11,4%. Włochy podjęły poważną reformę rynku pracy w latach 2014 – 2015, która została zwieńczona wydaniem ustawy o zatrudnieniu. Przyczyniła się ona do ściślejszego dostosowania włoskich instytucji rynku pracy do międzynarodowych standardów, zgodnie z modelem

„flexicurity”⁷⁴. Włochy w 2015 r. wydawały 0,51% PKB na aktywne polityki rynku pracy, co stanowiło nieznacznie mniej niż średnia dla wszystkich państw OECD (0,53%). Połowa tych środków przeznaczana jest na wszelkiego rodzaju zachęty do zatrudnienia nowych pracowników. Ponad jedna trzecia środków wydatkowana jest na szkolenia, głównie w formie obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne dla pracodawców w trakcie programów przyuczania do zawodu. Tylko 2 % funduszy wydatkowanych na aktywną politykę jest przeznaczone na usługi, które na arenie międzynarodowej okazały się bardziej efektywne, takie jak pośrednictwo pracy czy inne usługi z nim powiązane. Dla porównania, kraje OECD wydawały średnio prawie 10% swojego budżetu na aktywne formy na tego typu usługi⁷⁵.

Tabela 4. Wydatki na poszczególne polityki – porównanie Włoch i OECD, dane za 2015 r. (w % PKB)

Polityki	OECD	Włochy
Publiczne służby zatrudnienia i administracja	0,13	0,10
Szkolenia	0,13	0,17
Zachęty do zatrudnienia	0,10	0,23
Praca chroniona i wspomagana oraz rehabilitacja	0,09	0,00
Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	0,07	0,00
Zachęty do rozpoczęcia działalności	0,01	0,02

Źródło: <https://www.oecd.org/els/strengthening-active-labour-market-policies-in-italy-160a3c28-en.htm> (dostęp: 3.08.2020).

We Włoszech pracownik, który straci pracę, w celu ubiegania się o świadczenia społeczne i pomoc w aktywizacji musi obowiązkowo:

- Złożyć elektroniczny wniosek o status osoby bezrobotnej,
- Złożyć deklarację natychmiastowej gotowości do podjęcia pracy,
- W ciągu 15 dni zgłosić się do agencji pracy i zawrzeć wspomnianą umowę o świadczeniu usług.

Umowa o świadczeniu usług (wł. „*patto di servizio personalizzato*”) zawierana jest między agencją pracy a osobą poszukującą pracy. Porozumienie zobowiązuje agencję pracy do zapewnienia szeregu instrumentów dostosowanych do potrzeb osoby poszukującej pracy, a ta ostatnia musi je przyjąć. W przypadku, gdy osoba poszukująca pracy nie przestrzega umowy (tj. nie przychodzi na spotkania, nie bierze udziału w proponowanych działaniach czy szkoleniach ani nie przyjmuje ofert pracy) musi liczyć się z sankcjami, które przyjmują również postać finansową. Podobny system działa również w innych krajach, np. w Australii nieprzestrzeganie warunków porozumienia prowadzi do obniżenia lub wygaśnięcia świadczenia pieniężnego. Podobny mechanizmy istnieją także w Szwajcarii, Finlandii, Danii, Francji i USA.

⁷⁴ Model zatrudnienia polegający na połączeniu elastyczności pracy i bezpieczeństwa socjalnego. Elastyczność zatrudnienia przejawia się w łatwym procesie zatrudniania i zwalniania pracowników, a bezpieczeństwo socjalne oznacza rozbudowany system zabezpieczeń społecznych oraz wysokie świadczenia socjalne. Ochrona zatrudnienia jest niewielka, ale zwalniani pracownicy szybko znajdują nową pracę.

⁷⁵ Strengthening Active Labour Market Policies in Italy, OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/160a3c28-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/160a3c28-en&csp=b0c9866fd1c3435a67d45c5faf64ea4f&itemIGO=oecd&itemContentType=book> (dostęp: 5.08.2020 r.)

Interesującym narzędziem są vouchery dla bezrobotnych, które umożliwiają uzyskanie pomocy w znalezieniu pracy. Kupon ten można otrzymać w Centrach Pracy lub innych akredytowanych podmiotach upoważnionych do wykonywania usług pracy. Jednostka, która ma świadczyć usługi na podstawie kuponu, otrzymuje stałą kwotę oraz dodatkowe pieniądze na każdego poszukującego pracy w zależności od sytuacji bezrobotnego i rodzaju umowy na jaką zostaje zatrudniony. Kwoty to minimum 250 euro, a maksymalnie 5 000 euro. Operator vouchera przydziela opiekuna, który ma wspierać beneficjenta w ramach indywidualnego programu - poczynając od diagnozy kwalifikacji, a kończąc na promowaniu profilu zawodowego kandydata u potencjalnych pracodawców. Opiekun pomaga w procesie aplikacyjnym i wspiera w wyborach miejsca pracy, prowadząc klienta aż do momentu ostatecznego zatrudnienia. Cały proces wsparcia musi zakończyć się w ciągu 180 dni, ale może zostać przedłużony w określonych przypadkach.

System bonów miał w zamierzeniu rekompensować słabości publicznych służb zatrudnienia. Przyjęcie quasi-rynkowego rozwiązania dla służb zatrudnienia było częścią reform rynku pracy zarówno w Europie, jak i w krajach OECD, w których często rozwojowi aktywnych form zatrudnienia towarzyszy stopniowe wprowadzanie konkurencji w świadczeniu niektórych usług w celu poprawy skuteczności i efektywności działań tych instytucji. We Włoszech ten model quasi-ryнку jest wykorzystywany przy okazji wspomnianego vouchera, który jest przypisany do bezrobotnego i może być zrealizowany zarówno w publicznych, jak i prywatnych agencjach pracy. Idea vouchera opiera się na osiągnięciu wyznaczonych celów i wynagradzaniu za wyniki. Aby zdemotywować prywatne agencje do wybierania tylko bezrobotnych najłatwiejszych w aktywizacji, wartość vouchera jest proporcjonalna do zdolności do zatrudnienia danej osoby na podstawie obiektywnych kryteriów (np. historia zatrudnienia, płeć, wiek).

W zakresie pasywnych narzędzi polityki rynku pracy należy wspomnieć, że Włochy są krajem o bardzo rozbudowanym systemie zabezpieczenia socjalnego, a prawo do zasiłku dla bezrobotnych gwarantuje konstytucja. Wysokość zasiłku określa się uwzględniając średnią pensję (tzw. *imponibile ai fini previdenziali*), czyli podstawę, od której opłacane są składki, pobieraną w ciągu ostatnich dwóch lat. Maksymalna kwota świadczenia w 2018 r. wynosiła 1314,30 euro (brutto) miesięcznie. Zasiłek jest przyznawany przez liczbę tygodni równą połowie tygodni składowych ostatnich 4 lat (maksymalnie 2 lata)⁷⁶.

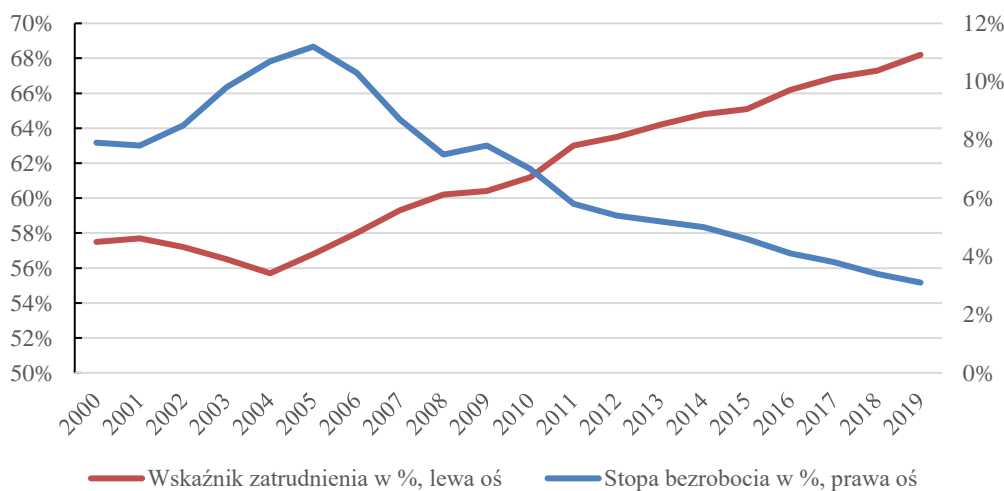
W Niemczech mimo widocznego sukcesu gospodarczego w latach 90-tych wzrost zatrudnienia uległ zahamowaniu i walka z bezrobociem przybrała na sile. W konsekwencji pojawiła się konieczność zreformowania rynku pracy. Nastąpiło to wraz z utworzeniem Komisji Petera Hartza wiosną 2002 roku. W rezultacie powstał całościowy pakiet obejmujący cztery ustawy o nowoczesnych usługach na rynku pracy („Hartz I-IV”) i Agenda 2010 („Ustawa o reformach rynku pracy”). Reformy przebiegały w dwóch głównych kierunkach. Z jednej strony reformy w obrębie prawa pracy miały uelastyczyć rynek pracy. Dzięki ustawie „Hartz I” ograniczenia dotyczące pracy tymczasowej zostały w znacznym stopniu zniesione, a możliwości jej wykonywania przez osoby starsze zostały rozszerzone. Agenda 2010 złagodziła również ochronę przed zwolnieniem. Poprawie uległy również warunki tworzenia nowych miejsc pracy. Drugą ustawą o nowoczesnych usługach na rynku pracy („Hartz II”) wprowadzono możliwość tworzenia nowych miejsc pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy z niskim progiem podatkowym i składkami ubezpieczeniowymi oraz minimalnym wynagrodzeniem, tzw. „*mini-job*” i „*midi-job*”. Na podstawie ustawy „Hartz III” przekształcono Federalną Agencję Pracy w wydajnego i zorientowanego na klienta usługodawcę. Reformy zapoczątkowały zmianę polityki rynku pracy. Ostatnim, prawdopodobnie najważniejszym, elementem było połączenie świadczenia socjalnego oraz zasiłku dla długotrwale bezrobotnych w jedną nową formę wsparcia (na mocy ustawy „Hartz

⁷⁶ <https://www.zus.pl/documents/10182/1325757/W%C5%82ochy.pdf/af903293-a920-3a4c-b68f-cc7505142964> (dostęp: 1.08.2020 r.)

IV”). Od tego czasu polityka rynku pracy charakteryzuje się konsekwentną aktywizacją osób poszukujących pracy. Jej celem jest szybsza reintegracja bezrobotnych na rynku pracy.

Ocenia się, że reformy Hartza miały pozytywny bilans. W ich wyniku wzrosła dynamika zatrudnienia na rynku pracy, zahamowaniu uległ wzrost bezrobocia strukturalnego. Niedługo po wprowadzeniu reform nastąpiła zmiana tendencji na niemieckim rynku pracy: spadło bezrobocie, z powrotem wzrosło zatrudnienie, a niemiecki rynek pracy wykazał w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2008 – 2009 niezwykłą odporność.

Wykres 12. Stopa bezrobocia i wskaźnik zatrudnienia w Niemczech w latach 2000 – 2019, dla grupy wiekowej 15 – 74 lata



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, zmienne *lfsa_urgan* i *lfsa_ergan*

Wraz z reformami Hartza zmieniło się także podejście do oceny niemieckiego rynku pracy. W ramach badania efektywności, którym zajmuje się przede wszystkim Instytut Badań nad Zatrudnieniem (IAB), analizowana jest m.in. sama strategia implementacji różnych instrumentów. Natomiast instrumenty są analizowane z zachowaniem kontekstu makroekonomicznego. Prowadzony jest benchmarking agencji pracy odnoszących największe sukcesy. Badania zorientowane są na efekty netto poszczególnych instrumentów. Podejmowane są organizacyjno - socjologiczne analizy wskazujące kierunki przebudowy służb zatrudnienia, a w szczególności Federalnej Agencji Pracy. Dokonuje się porównania uczestników programów z sytuacją grupy kontrolnej. Grupę kontrolną tworzy się poprzez dobór osób o podobnych cechach do uczestników programu doskonalenia zawodowego. Różnice w położeniu obydwu grup na rynku pracy traktuje się jako efekt działania doskonalenia zawodowego. Ocenia się również wpływ szkoleń i doskonalenia zawodowego bezrobotnych na pozycję uczestników na rynku pracy, rozumianą jako prawdopodobieństwo uzyskania pracy. Z jednej strony analizuje się koszty doskonalenia zawodowego, a z drugiej - oszczędności związane ze skróceniem okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych i czasu bezrobocia⁷⁷.

Jak wynika z badań IAB, instrumenty aktywnej polityki rynku pracy związane z przedsiębiorstwami, które koncentrują się na bezpośredniej integracji bezrobotnego z rynkiem pracy dają osobom poszukującym pracy największe możliwości powrotu do pracy zarobkowej. Obejmują one dotacje do wynagrodzeń, wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność lub szkolenia dla

⁷⁷ Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej, s. 22; <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/168618/Wyniki%20projektu%20-%20Efektywno%C5%9B%C4%87%20us%C5%82ug%20i%20instrument%C3%B3w%20rynku%20pracy%20s%C5%82u%C5%BC%C4%85cych%20podnoszeniu%20kwalifikacji%20bezrobotnych.pdf/c0f15299-3852-488d-a75e-e4475a6d0b50?t=1403691281000> (dostęp: 3.08.2020 r.)

firm. IAB bardziej krytycznie ocenia promocję szkoleń zawodowych i środków szkoleniowych niezwiązanych z konkretnym przedsiębiorstwem (takich jak szkolenia aplikacyjne). Dotowane zatrudnienie na rynku pracy (na przykład praca za 1 euro) również wykazuje raczej niewielką skuteczność. Jednak tutaj przyjmuje się, że ten rodzaj zatrudnienia służy raczej promowaniu integracji społecznej lub sprawdzaniu gotowości bezrobotnych do pracy. Wreszcie quasi-rynkowe usługi pośrednictwa pracy (np. prywatne pośrednictwo pracy) generalnie nie zwiększają szans osób finansowanych na integrację na rynku pracy, ale są skuteczne tylko dla niektórych grup poszukujących pracy.

Instrumenty aktywne w Niemczech to kursy szkoleniowe w instytucjach edukacyjnych lub przedsiębiorstwach, kupon na praktykę do zrealizowania w agencji pracy tymczasowej oraz promowanie dalszego szkolenia zawodowego poprzez środki związane z pracą lub przekwalifikowaniem się. Środki wspierające zatrudnienie przy podejmowaniu pierwszej pracy obejmują stypendium integracyjne, wsparcie na rozpoczęcie działalności. Zasiłek integracyjny oznacza tymczasowe dofinansowanie do wynagrodzenia pracodawcy, natomiast dodatek na rozpoczęcie działalności zapewnia tymczasowe dofinansowanie dla poszukującego pracy w celu ułatwienia podjęcia pracy na własny rachunek.

Kolejnym elementem niemieckiego systemu są środki na tworzenie miejsc pracy, możliwości zatrudnienia („miejsca pracy za 1 euro”) oraz dotacje na zatrudnienie.

Głównymi instrumentami pasywnej polityki rynku pracy w Niemczech są: zasiłek dla bezrobotnych I (*Arbeitslosengeld I*), zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*), świadczenia społeczne, świadczenia z tytułu niewyplacalności i świadczenia krótkoterminowe.

Zasiłek dla bezrobotnych I (*Arbeitslosengeld I*) to świadczenie z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia wypłacane przez określony czas, jeśli osoba bezrobotna odprowadzała składki na ustawowe ubezpieczenie socjalne z tytułu bezrobocia (*Arbeitslosenversicherung*) przez minimum 12 miesięcy w trakcie ostatnich 30 miesięcy przed rejestracją. Wysokość zasiłku zależy od tego, czy osoba zarejestrowana ma na wychowaniu dzieci. Jeżeli tak jest, może ona liczyć na 67% pensji netto. Osoby bezdzietne mają prawo do zasiłku w wysokości 60% pensji netto. Czas wypłacania zasiłku zależy od okresu, w jakim opłacane były składki oraz od wieku bezrobotnego. Osoby poniżej 45 roku życia, które przepracowały co najmniej 12 miesięcy, otrzymują zasiłek przez 6 miesięcy. Jeżeli osoby te pracowały co najmniej 16 miesięcy, otrzymują zasiłek przez 8 miesięcy.

Osoby, które nie mogą zapewnić sobie minimum socjalnego, mają możliwość pomocy socjalnej w formie zasiłku dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II/ Hartz IV*), będącego podstawowym świadczeniem zabezpieczającym dla osób potrzebujących pracy, które są do niej zdolne. Zasiłek mogą otrzymać osoby, które mają status długotrwale bezrobotnych, są zdolne do pracy i nie ukończyły 67 roku życia.

Stawka zasiłku jest ponownie zależna od sytuacji rodzinnej, ale jej podstawowa wysokość od początku 2019 r. wynosi 432 € miesięcznie. Większą wartość zasiłku można uzyskać na dzieci pozostające na utrzymaniu bezrobotnego w gospodarstwie domowym.

W **Wielkiej Brytanii** istnieje szereg instrumentów wsparcia bezrobotnych oferowanych przez tzw. „*Jobcentre Plus*”. Instytucje te świadczą zarówno usługi rynku pracy, jak i usługi pomocy społecznej. Standardowym wsparciem w postaci usług rynku pracy obejmowani są wszyscy bezrobotni. Wybór dodatkowych instrumentów wsparcia zależy od indywidualnych preferencji klienta oraz od uwarunkowań lokalnego rynku pracy. Służby zatrudnienia mają do dyspozycji następujące instrumenty:

- Dopłata do zatrudnienia – pracodawca otrzymuje ze środków publicznych przez 6 miesięcy dopłatę do każdej osoby zatrudnionej niezależnie od wymiaru godzinowego umowy;
- Dotację na rozpoczęcie własnej działalności – osoby, które zdecydowały się na samodzielne zatrudnienie, otrzymują grant (wyplacany w ratach);
- Job sharing – stanowi alternatywną opcję zatrudnienia, kiedy dwie osoby pracują na jednym stanowisku pracy, każda z nich tylko przez część tygodnia. Pracownicy dzielą się czasem pracy, płacą i urlopem;
- Praca w służbach środowiskowych (*Environment Task Force*) lub w sektorze non-profit – ten instrument występuje w dwóch opcjach: pracy odpłatnej i nieodpłatnej. Pracodawca oferujący uczestnikom programu pracę odpłatną otrzymuje dopłatę cotygodniową oraz jednorazowy grant na każdą zatrudnioną osobę. Środki te w całości muszą zostać przekazane zatrudnionym jako ich wynagrodzenie. Druga z przewidzianych opcji, jaką jest praca nieodpłatna, to oferowanie uczestnikom programu, w zamian za pracę, zasiłku na doksztalcenie w wysokości dotychczas otrzymywanego zasiłku oraz dodatkowej jednorazowej kwoty wyplacanej w ratach;
- Edukacja, szkolenia, treningi i staże w pełnym wymiarze godzin – standardowe narzędzie, którego celem jest uzyskanie przez bezrobotnego wiedzy i umiejętności, które umożliwią znalezienie zatrudnienia. Ten rodzaj wsparcia przeznaczony jest dla osób, których wykształcenie nie przekracza równoważnego polskiemu wykształceniu średniemu;
- Działania prozatrudnieniowe – instrumenty ułatwiające rekrutowanie osób niezatrudnionych lub wspomagające ciągłość zatrudnienia osób, które są zagrożone utratą pracy. Cele te są osiąganę poprzez dotowanie wynagrodzenia lub zwolnienie pracodawcy z części obciążeń socjalnych.

Work Programme był specjalnym programem wspomagającym długotrwale bezrobotnych bądź zagrożonych znalezieniem się w tej grupie, bez względu na ich cechy społeczno-demograficzne, funkcjonujący w latach 2011 – 2015. Klienci byli kierowani do prywatnych agencji zatrudnienia, które oferowały każdemu bezrobotnemu spersonalizowane i kompleksowe wsparcie. Agencje otrzymywały wynagrodzenie dopiero po zaktywizowaniu bezrobotnego, czyli doprowadzeniu go do zatrudnienia na okres co najmniej 13 lub 26 tygodni. Dodatkowe środki były przyznawane za każde następne 4 tygodnie pozostawanie uczestnika programu w zatrudnieniu. Środki były tym większe, im trudniejsza w aktywizacji była dana osoba⁷⁸.

Program nie okazał się jednak przełomowy. Od czerwca 2011 r. do grudnia 2015 r. do programu skierowano 1,81 mln osób, z czego 770 tys. uczestników przeszła do stanu zatrudnienia, przy czym tylko 18,2 tys. osób zapisanych do programu było zatrudnionych przez sześć miesięcy lub dłużej. Biorąc pod uwagę, że 5% osób długotrwale bezrobotnych mogłoby znaleźć zatrudnienie, gdyby zostały pozostawione same sobie, program uznano za nieskuteczny. W lutym 2013 r. Komisja Rachunków Publicznych Izby Gmin ujawniła, że w ramach programu prac tylko 3,6% uczestników uzyskało zatrudnienie w ciągu pierwszych czternastu miesięcy jego funkcjonowania, podczas gdy zakładano realizację wskaźnika na poziomie 11,9%⁷⁹.

⁷⁸ Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej, s. 22. <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/168618/Wyniki%20projektu%20-%20Efektywno%C5%9B%C4%87%20us%C5%82ug%20i%20instrument%C3%B3w%20rynku%20pracy%20s%C5%82u%C5%BC%C4%85cych%20podnoszeniu%20kwalifikacji%20bezrobotnych.pdf/c0f15299-3852-488d-a75e-e4475a6d0b50?t=1403691281000> (dostęp: 3.08.2020 r.)

⁷⁹ Work Programme: background and statistics <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06340/> (dostęp: 3.08.2020 r.)

Głównym pasywnym instrumentem rynku pracy w Wielkiej Brytanii jest *Jobseeker's allowance*, czyli zasiłek dla bezrobotnych. Takie świadczenie jest wypłacane w dwóch formach:

- *Contribution-based* – świadczenie jest przyznawane na okres do 182 dni, a jego wysokość jest zależna od wysokości płaconych przez beneficjenta składek,
- *Income-based* – zasiłek jest przyznawany osobom, które nie odprowadziły dostatecznej liczby składek lub osiągają bardzo niskie dochody.

Aktualne stawki zasiłków wyglądają następująco:

- Dla osób w wieku 18 - 24 lat – 58,90 funtów tygodniowo,
- Dla osób powyżej 25 roku życia – 74,35 funtów tygodniowo,
- Dla par (oboje powyżej 18 roku życia) – 116,80 funtów tygodniowo⁸⁰.

W **Stanach Zjednoczonych** przyjęto koncepcję elastycznego rynku pracy, a interwencjonizm państwa ograniczany jest przede wszystkim do pasywnych instrumentów, takich jak zasiłek dla bezrobotnych. Wśród instrumentów aktywnych występują znane w krajach UE instrumenty jak pośrednictwo pracy, szkolenia, dotacje dla pracodawców na tworzenie miejsc pracy, prace publiczne, a także bezpośrednie tworzenie miejsc pracy.

Wśród instrumentów pasywnych należy wymienić przede wszystkim federalny program ubezpieczeń od bezrobocia. System ten jest silnie zdecentralizowany. Przewiduje on wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, niezwolnionych z własnej winy, którzy przepracowali przed utratą pracy określony czas lub otrzymali określone wynagrodzenie. Poziomy te ustalane są w każdym stanie w sposób indywidualny. Amerykański system przewiduje poza tym także programy zasiłków dla bezrobotnych, którzy utracili pracę wskutek klęsk żywiołowych.

Pod koniec 2019 r. zasiłki dla bezrobotnych w USA stanowiły zazwyczaj mniej niż połowę pensji sprzed utraty pracy. W wyniku kryzysu wywołanego pandemią SARS-CoV-2 osoby bezrobotne zostały objęte dodatkową ochroną⁸¹. Na czas trwania kryzysu okres wypłacania zasiłku został wydłużony o dodatkowe 13 tygodni (do 39 wobec wcześniejszych 26 tyg.). Ponadto, o zasiłek dla bezrobotnych mogą ubiegać się obecnie także osoby samozatrudnione i pracujący w ramach umów - zleceń, podczas gdy wcześniej nie były uprawnione. Podniesiono także wysokość zasiłków dla bezrobotnych. Do końca lipca 2020 r. osoby bezrobotne otrzymywały \$600 zasiłku dodatkowo, podczas gdy średnia wysokość zasiłku w USA wynosiła na koniec 2019 roku \$378 tygodniowo (od \$213 w Mississipi do \$555 w Massachusetts). Począwszy od sierpnia do końca grudnia br. dodatkowy zasiłek dla bezrobotnych będzie wynosił \$400 (w tym \$100 ma być wypłacane przez poszczególne stany⁸²). W ciągu 23 tygodni trwania kryzysu wywołanego epidemią COVID-19 po zasiłek dla bezrobotnych zgłosiło się już ponad 58,4 milionów Amerykanów⁸³, czyli więcej niż w ciągu trwającego ok. 85 tygodni kryzysu finansowego z lat 2007 - 2010 (nazywanego Wielką Recesją), w trakcie którego złożono 46 mln nowych wniosków o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych. Stopa bezrobocia w grupie osób powyżej 16 lat wzrosła w kwietniu 2020 r. do 14,4%, a następnie w kolejnych miesiącach obniżała się, do poziomu 10,2% w lipcu 2020 r.⁸⁴, pozostając jednak wyższą w porównaniu do sytuacji z lipca 2019 roku o 6,5 pkt. proc.

⁸⁰ <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance> (dostęp: 3.08.2020 r.)

⁸¹ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-providing-economic-relief-american-workers-families-businesses-impacted-coronavirus/>

⁸² <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-authorizing-needs-assistance-program-major-disaster-declarations-related-coronavirus-disease-2019/>

⁸³ Na podstawie <https://www.dol.gov/ui/data.pdf> oraz <https://oui.doleta.gov/unemploy/claims.asp>

⁸⁴ <https://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>

W **Bulgarii** podjęto działania mające na celu lepsze ukierunkowanie aktywnych polityk rynku pracy i sprawniejsze łączenie działań służb zatrudnienia i służb społecznych na potrzeby grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Środki te zachęcają do zatrudniania długotrwale bezrobotnych. Docelowo pomocą objęto 2,9 tys. długotrwale bezrobotnych. Na inicjatywę przeznaczono łącznie kwotę 4,6 mln Euro.

W **Danii** długotrwale bezrobotni, którzy znaleźli zatrudnienie, mogli otrzymać nieopodatkowaną premię za zatrudnienie w wysokości 10% uzyskanego dochodu, maksymalnie do 2 500 koron duńskich (336 EUR) miesięcznie. Premia ta („*Jobpræmieordningen*”) była przyznawana na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy, co daje maksymalną łączną premię za zatrudnienie w wysokości 45 000 DKK (6 053 EUR) na osobę. Była to inicjatywa tymczasowa, realizowana w latach 2017 – 2019⁸⁵.

W **Estonii** w ramach programu na rzecz rynku pracy na lata 2017 – 2020 przewidziano utworzenie funduszu ubezpieczeń od utraty pracy, który oferowałby aktywne środki zapobiegania bezrobociu. Zalicza się do nich środki wspierające udział w szkoleniach, bony szkoleniowe oraz zwrot kosztów szkoleń dla pracodawców. Program skierowano głównie do bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, osób z wykształceniem i umiejętnościami nieprzystającymi do realiów rynku pracy, ze słabą znajomością języka estońskiego, osób w wieku 50+ oraz osób potrzebujących nowej pracy ze względów zdrowotnych.

We **Francji** utworzono plan finansowania dodatkowych kursów szkoleniowych dla 500 tys. osób szukających pracy, w wyniku którego przeprowadzono jak dotąd blisko 1,1 mln działań szkoleniowych w sektorach o pozytywnych perspektywach na rynku pracy. Około 28% szkoleń skierowanych było do osób o niskich kwalifikacjach, 29% do osób młodych, a 20% do osób długotrwale poszukujących pracy. Plan jest wdrażany przez rady regionalne, które reprezentują podsektor lokalny we Francji odpowiedzialny za kształcenie i szkolenie zawodowe na mocy konwencji państwowo-regionalnych. Regiony podejmują decyzje dotyczące proponowanych szkoleń, a publiczne służby zatrudnienia oferują szkolenia osobom poszukującym pracy.

Z kolei **Portugalia** wprowadziła środek, który pomoże osobom bezrobotnym uzyskać umowę na czas nieokreślony i będzie skierowany głównie do grup szczególnie wrażliwych, takich jak osoby młode, długotrwale bezrobotni i pracownicy w starszym wieku. Dzięki temu nowemu środkowi wsparcie w zakresie zawierania umów o pracę na czas określony będzie udzielane jedynie w wyjątkowych przypadkach (np. takim grupom, jak uchodźcy i byli skazańcy). Program wspiera również przekształcanie umów na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Celem wyznaczonym w portugalskim krajowym programie reform na 2017 r. było utworzenie 15 tys. miejsc pracy⁸⁶.

Systemy aktywizacji bezrobotnych różnią się znacznie pod względem zakresu i intensywności w różnych krajach UE i OECD. Odzwierciedlają ich różne punkty wyjścia, historię, gospodarkę i kulturę instytucjonalną. Skuteczne systemy aktywizacji pomagają bezrobotnym w jak najszybszym podjęciu pracy i rezygnacji z pobierania świadczeń z tytułu bezrobocia.

Badania rynku pracy odgrywają ważną rolę we wszystkich tych złożonych kwestiach. Mają na celu stworzenie naukowych podstaw wykorzystywania instrumentów polityki rynku pracy i przyczynienie się do ich optymalizacji. Aby właściwie zaprojektować instrumenty polityki rynku pracy, potrzebne są dane o jakości i wpływie poszczególnych instrumentów.

⁸⁵ <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Arbejdsloeshed/Jobpraemieordning> (dostęp: 5.08.2020)

⁸⁶ European semester thematic factsheet active labour market policies https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf (dostęp: 30.07.2020 r.).

W przypadku pasywnych instrumentów polityki rynku pracy, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, pojawia się problem zachowania równowagi: świadczenia muszą umożliwiać osobom dotkniętym bezrobociem udział w życiu społecznym pomimo bezrobocia, ale nie mogą być zaprojektowane w taki sposób, aby zniechęcać do podjęcia zatrudnienia.

Rozdział 2. Cele polityk rynku pracy

Polityka na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu jest niezwykle istotna dla obywateli, ponieważ dotyczy spraw dla nich fundamentalnych – bezpieczeństwa ekonomicznego czy rozwoju osobistego. Aby polityka ta mogła być realizowana skutecznie, konieczne jest zdefiniowanie dla niej konkretnych, zrozumiałych i ambitnych celów. Przedmiotem tego rozdziału jest identyfikacja i analiza celów przypisanych do polityk rynku pracy w dokumentach na poziomie krajowym i międzynarodowym, a także zbadanie wzajemnej spójności tych celów.

2.1. Cele zdefiniowane na poziomie krajowym

Sytuacja na rynku pracy bezpośrednio dotyka całą ludność w wieku produkcyjnym, warunkując jej status materialny, bezpieczeństwo ekonomiczne, a także możliwość rozwoju osobistego zgodnie z nabytym wykształceniem i kompetencjami. Stąd cele odnoszące się do tej polityki są obecne w przepisach prawa, dokumentach programowych i finansowych

2.1.1. Cele określone przepisami prawa

O ważności polityki państwa w dziedzinie wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu świadczy fakt, iż podstawowe cele w tym zakresie zostały uregulowane w *Konstytucji RP*. Stanowi ona, że *władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych*. Cele ujęte w ustawie zasadniczej z jednej strony są bardzo ogólne (zmierzanie do pełnego, produktywnego zatrudnienia), z drugiej – zobowiązują władze publiczne do stosowania określonych instrumentów aktywizacyjnych, niezależnie od poziomu ich skuteczności czy efektywności.

Jednocześnie należy podkreślić, że istotne ramy programowe dla polityki zatrudnienia wyznaczają także inne przepisy Konstytucji RP. Są to przede wszystkim:

- Art. 2, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej,
- Art. 20, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej,
- Art. 67 ust. 2, który stanowi, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Ponadto rozdział X Konstytucji „*Finanse publiczne*”, poprzez regulację kwestii budżetu państwa, deficytu oraz długu publicznego, stwarza ogólne ramy dla polityki gospodarczej państwa, której częścią jest polityka zatrudnienia.

Ramy ustrojowe dla prowadzenia polityki zatrudnienia, w tym podziału kompetencji w tym zakresie, określają z kolei następujące regulacje konstytucyjne (model zdecentralizowanego unitaryzmu):

- Art. 3, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, oraz art. 146, który stanowi, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego,

- Art. 15, zgodnie z którym ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej i art. 16 stanowiący, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Bardziej operacyjny charakter mają cele zawarte w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Zgodnie z tymi przepisami do głównych celów instytucji rynku pracy należą:

- Pełne i produktywne zatrudnienie,
- Rozwój zasobów ludzkich,
- Osiągnięcie wysokiej jakości pracy,
- Wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej,
- Zwiększanie mobilności na rynku pracy.

Określone w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* cele zostały zdefiniowane w oparciu o diagnozę sytuacji na rynku pracy, z której wynikało, że należy: (1) usprawnić działanie służb zatrudnienia rozproszonych po reformie samorządowej, (2) dostosować system rynku pracy do bardziej efektywnego i kompleksowego rozwiązywania problemów społecznych wymagających interwencji państwa (takich jak bezrobocie, ubóstwo i wykluczenie społeczne), (3) ukierunkować działania instytucji i instrumentów rynku pracy na rzecz promocji zatrudnienia, a nie łagodzenia skutków bezrobocia – w szczególności na rzecz rozwoju zasobów ludzkich poprzez rozwój systemu kształcenia ustawicznego, (4) dostosować system instytucji i instrumentów rynku pracy do wymogów i standardów Unii Europejskiej, (5) wykorzystać nowe możliwości stworzone przez technologie teleinformatyczne w zakresie realizacji zadań związanych z aktywizacją zawodową, (6) włączyć szerzej partnerów społecznych do działania na rzecz promocji zatrudnienia i poprawy efektywności i skuteczności działań służb rynku pracy.

Zdefiniowane w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* cele powinny przyczyniać się do:

- Przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu,
- Wzrostu aktywności ekonomicznej Polaków dzięki mobilności na rynku pracy oraz produktywnemu zatrudnieniu,
- Budowania kapitału społecznego, w szczególności wśród osób młodych (w tym z grupy NEET, tj. osób niepracujących i nieuczących się).

Należy odnotować, że cele zawarte w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* uwzględniają jakościowy aspekt prowadzenia polityki – odnoszą się do *pracy wysokiej jakości i rozwoju zasobów ludzkich*.

Jednocześnie warto zauważyć, że kwestia aktywizacji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych w dużym zakresie dotyczy osób długotrwale bezrobotnych o wysokim stopniu marginalizacji (przede wszystkim społecznej). Dla tej kategorii osób powrót do zatrudnienia oznacza w pierwszym rzędzie przywrócenie zdolności społecznych (komunikacji z innymi, umiejętności współdziałania, przywrócenie motywacji). Tym osobom potrzebne jest wsparcie nie tyle urzędów pracy, ale wsparcie na poziomie instytucji pomocy społecznej. Dla takich osób *ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*⁸⁷ przewiduje działania ze strony samorządów, które koordynują działania instytucji

⁸⁷ Dz. U. poz. 593, z późn. zm.

publicznych wobec instytucji ekonomii społecznej (art. 21 p. 4a) oraz inspirują i promują nowe metody działań w zakresie aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 21a p. 2).

2.1.2. Cele określone w dokumentach programowych

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL) została przyjęta przez Radę Ministrów (uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020). Głównym celem SRKL jest rozwijanie kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjałów osób w taki sposób, by mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia.

Poza celem głównym w SRKL wyznaczono pięć celów szczegółowych:

- Wzrost zatrudnienia,
- Wydłużenie aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych,
- Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- Poprawa zdrowia obywateli oraz podniesienie efektywności opieki zdrowotnej,
- Podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli.

Prace nad aktualizacją SRKL jako strategii rozwoju wynikły z przyjęcia 14 lutego 2017 r. przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 (z perspektywą do 2030) – SOR, która wyznaczyła nowe zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym. W SOR zawarte zostały rekomendacje dla polityk publicznych, które miały znaleźć odzwierciedlenie w aktualizacji SRKL.

SRKL 2030 została przyjęta przez Radę Ministrów (uchwała nr 184/2020 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego). Celem głównym SRKL 2030 jest wzrost kapitału ludzkiego i spójności społecznej w Polsce. SRKL obejmuje cztery cele szczegółowe:

- Cel szczegółowy 1: Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli, w tym cyfrowych,
- Cel szczegółowy 2: Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej,
- Cel szczegółowy 3: Wzrost i poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy,
- Cel szczegółowy 4: Redukcja ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawa dostępu do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne.

Krajowy Program Reform (KPR) jest głównym dokumentem służącym realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Natomiast Krajowe Plany Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ) są dokumentami operacyjnymi m.in. powyższy KPR w zakresie polityki zatrudnienia. Głównym celem KPDZ/2019 było zwiększenie zatrudnienia ogółem, a także wśród skrajnych grup wiekowych, długotrwale bezrobotnych, kobiet i osób z niepełnosprawnościami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego bezpieczeństwa zatrudnienia. Natomiast do jego celów szczegółowych należało:

- Dostosowanie działań urzędów pracy do zmieniającego się rynku pracy,
- Zwiększenie adaptacyjności bezrobotnych, pracujących i osób z grupy NEET na rynku pracy,

- Zwiększenie aktywności zawodowej osób związanych z rolnictwem w kierunku pozarolniczego rynku pracy,
- Rozwój kształcenia zawodowego i uczenia się przez całe życie,
- Zwiększenie bezpieczeństwa miejsc pracy.

Warto podkreślić, że wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20 - 64 lata (zdefiniowany dla pomiaru realizacji zadań w obszarze zatrudnienia) już w 2018 r. ukształtował się na poziomie 72,2%, co oznacza, że przekroczył wartość docelową dla Polski przyjętą na rok 2020 (71%).

Cele w obszarze polityki rynku pracy zostały również zapisane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w **planie działalności** na 2020 r.⁸⁸. *Wspieranie zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób wymagających wsparcia w funkcjonowaniu na rynku pracy* zostało wskazane jako jeden z celów w części A (najważniejsze cele do realizacji w 2020 r.). Do tego celu przypisano w planie liczne zadania, takie jak m.in. koordynacja i wsparcie publicznych służb zatrudnienia, ale też wspieranie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (powyżej 50 roku życia, długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni, młodzi bezrobotni). Innym z celów wskazanych w części A planu, odnoszących się do rynku pracy, jest budowanie kompetencji zawodowych u młodzieży zagrożonej marginalizacją.

2.1.3. Cele określone w budżecie w układzie zadaniowym i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa

Również **budżet w układzie zadaniowym**⁸⁹ uwzględnia kwestie związane z polityką zatrudnienia. Są one zapisane w funkcji 14. *Rynek pracy*, zadaniu 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*. W ramach tejże funkcji mieszczą się ponadto kwestie związane z prawem pracy, wyrównywaniem szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, zabezpieczeniem wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także wspieraniem oraz organizowaniem dialogu i partnerstwa społecznego. Zagadnienia te nie są przedmiotem niniejszego przeglądu.

Zadaniu 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponent części 31. *Praca*, przyporządkował w projekcie budżetu w układzie zadaniowym na 2020 r.⁹⁰ następujące cele:

- Zapewnianie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy – odnoszący się do aktywizacji osób bezrobotnych, finansowany głównie ze środków Funduszu Pracy. Jako miernik do tego celu wskazano liczbę osób bezrobotnych objętych aktywnymi formami rynku pracy,
- Przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy – obejmujący działalność Ochotniczych Hufców Pracy w obszarze wspierania zatrudnienia (OHP realizują ponadto cele związane z edukacją i wychowaniem). Cel ten mierzony jest na podstawie liczby uczestnictw młodzieży w poszczególnych formach wsparcia na rynku pracy oferowanych przez OHP⁹¹,

⁸⁸ <https://www.gov.pl/web/rodzina/plan-dzialalnosci-ministra-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej>

⁸⁹ Budżet w układzie zadaniowym, obejmujący dwa aneksy tabelaryczne oraz uzasadnienie w układzie zadaniowym, jest częścią uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na dany rok.

⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu>

⁹¹ W lipcu 2020 r. zdecydowano o zmianie miernika na: *Liczba osób w wieku 15-25 lat objętych formami wsparcia w ramach rozwoju zawodowego oferowanymi przez OHP (jednostka miary – osoby)*, który miałby obowiązywać od 2021 r.

- Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych – realizowany głównie w oparciu o środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach części 44 budżetu państwa *Zabezpieczenie społeczne*. Wydatki w ramach tej części budżetowej nie są objęte zakresem przedmiotowego przeglądu.

W części opisowej uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. w układzie zadaniowym do celów polityk rynku pracy przyporządkowane zostały takie działania, jak: koordynacja i podnoszenie jakości funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad działalnością tych służb, tworzenie ram prawnych w zakresie regulacji rynku pracy, przygotowanie i realizacja programów na rzecz promocji zatrudnienia i aktywności zawodowej oraz łagodzenia skutków bezrobocia, zarządzanie migracjami, przeciwdziałanie marginalizacji zawodowej młodzieży wkraczającej na rynek pracy. Ponadto w ramach zadania 14.1 *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* w części 31. Praca Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zdefiniował cele dla 4 podzadań oraz 4 działań:

- W ramach podzadania 14.1.1. *W System publicznych służb zatrudnienia* wprowadzono cel: *Usprawnienie funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia i instytucji rynku pracy*, w ramach którego wprowadzono dwa cele dla działania 14.1.1.1. *W Koordynacja, wsparcie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia oraz usług i instrumentów rynku pracy: Wzmacnianie potencjału pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia i instytucji rynku pracy w celu usprawnienia obsługi klientów urzędów pracy oraz Usprawnienie wymiany informacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej oraz grupami podmiotów prawnych*,
- Dla podzadania 14.1.2 *Zasiłki dla bezrobotnych* oraz w działaniu 14.1.2.1. *Zasiłki dla bezrobotnych* wprowadzono po jednym celu w brzmieniu: *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób bezrobotnych*,
- Dla podzadania 14.1.3. *W Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* zdefiniowano cel: *Zapewnienie skuteczności działań urzędów pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy*. Cel ten jest również jednym z dwóch celów w działaniu 14.1.3.1. *W Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*. Drugi cel to: *Dostarczanie informacji nt. rynku pracy i aktywności zawodowej z wykorzystaniem nowych technologii*,
- Dla podzadania 14.1.4. *Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży* oraz w działaniu 14.1.4.2. *Wsparcie młodzieży w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych* wprowadzono po jednym celu w brzmieniu: *Aktywizacja zawodowa młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, poprzez wspieranie transferu edukacja – zatrudnienie*.

Na znaczenie zadań realizowanych w ramach tej funkcji wskazuje również aktualizowany corocznie **Wieloletni Plan Finansowy Państwa**. Jest to dokument przyjmowany w formie uchwały przez Radę Ministrów. Obowiązek jego opracowania wynika z art. 104 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹². Dokument zawiera Program Konwergencji oraz cele i mierniki głównych funkcji państwa. Zgodnie z WFPF uchwalonym na lata 2019 – 2022⁹³ głównymi celami funkcji 14. *Rynek Pracy* są:

- Zwiększenie aktywności zawodowej. Jako miernik dla tego celu wskazano *wskaźnik zatrudnienia w wieku 20 – 64 lata*,

⁹² Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

⁹³ <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>

- Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy, z przyporządkowanym do niego miernikiem wskaźnik wypadkowości (liczba niemianowana).

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgłosiło w lutym 2020 r. postulat, by zmienić nazwę pierwszego z ww. celów na „zwiększanie zatrudnienia”, co miało zostać odzwierciedlone w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2020 – 2023. Jednak art. 76 ust.1 uchwalonej w międzyczasie ustawy z dn. 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁹⁴ przesądził, że w roku 2020 nie sporządza się Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. W efekcie zmiana celu będzie mogła zostać uwzględniona dopiero w WFPF sporządzonym na lata 2021 – 2024.

W dokumencie podkreślono, że zwiększanie aktywności zawodowej wymaga stworzenia warunków instytucjonalnych sprzyjających tworzeniu miejsc pracy wysokiej jakości, tj. takich, które oznaczają godne warunki pracy, dostęp do praw pracowniczych oraz systemu zabezpieczenia społecznego, zadania dostosowane do kwalifikacji oraz możliwość rozwoju, a także sprawiedliwe wynagrodzenie. Zwrócono uwagę na konieczność aktywizacji grup charakteryzujących się znacznym stopniem bierności zawodowej – kobiet, osób młodych kontynuujących naukę, a także osób starszych.

2.2. Cele zdefiniowane w dokumentach międzynarodowych

Cele określone w dokumentach i strategiach Unii Europejskiej także odnoszą się do obszaru wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. W myśl **Strategii Lizbońskiej**, przyjętej w 2000 r., zwiększanie zatrudnienia powinno być jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Polityka zatrudnienia powinna rozwijać trzy główne, spójne i wzajemnie się uzupełniające cele:

- Pełne zatrudnienie,
- Poprawa jakości i wydajności pracy,
- Wzmocnienie spójności i integracji społecznej.

Również **Europejska Strategia Zatrudnienia**, powstała w 1997 r., miała na celu tworzenie lepszych i liczniejszych miejsc pracy w krajach UE. Obecnie jest ona częścią strategii na rzecz wzrostu gospodarczego „Europa 2020”. Wg tego dokumentu jednym z priorytetów Unii Europejskiej jest rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (tzw. *inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Na poziomie krajowym głównym dokumentem służącym realizacji powyższej strategii jest **Krajowy Program Reform (KPR)**, a Krajowe Plany Działań na rzecz Zatrudnienia, o których wspomniano wyżej, są dokumentami operacjonalizującymi m.in. powyższy KPR w zakresie polityki zatrudnienia.

W związku z zaangażowaniem Polski w prace związane z programowaniem **perspektywy finansowej 2021 – 2027**, polityka na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu musi wpisywać się w cel 4 polityki spójności - *Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych* - wskazany w art. 4 ust. 1 lit. e projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018)375 (tzw. rozporządzenie ogólne, określające

⁹⁴ Dz. U. poz. 568.

główne zasady wdrażania m.in. funduszy polityki spójności). Ponadto, w projekcie *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) COM(2018) 382* zdefiniowano następujące cele szczegółowe wspierane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarach polityki dotyczących zatrudnienia:

- 4.1.1 Poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, zwłaszcza osób młodych i długotrwale bezrobotnych oraz dla osób biernych zawodowo, a jednocześnie promowanie samozatrudnienia i gospodarki społeczną,
- 4.1.2 Modernizacja instytucji i służb rynków pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy i wsparcia na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, zmian w karierze zawodowej i mobilności.

Minister właściwy ds. pracy odpowiada za spełnienie i monitorowanie funkcjonowania warunku podstawowego pn. *Ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnej polityki rynku pracy*, który jest bezpośrednio powiązany z ww. celami, przez cały okres wdrażania funduszy w perspektywie finansowej 2021 - 2027.

W **Rocznej Strategii Zrównoważonego Wzrostu (ASGS)**, opracowanej przez Komisję Europejską w 2019 r., do priorytetowych działań w wymiarze sprawiedliwości (jeden z 4 wymiarów ASGS) zaliczono działania ukierunkowane na wdrożenie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, inwestowanie w umiejętności i zdrowie, zwalczanie ubóstwa, zapewnienie równouprawnienia płci, wdrożenie sprawiedliwego opodatkowania, zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, zapewnienie dobrej jakości miejsc pracy. Jako środki zaradcze przewidziano m.in. inwestowanie w ludzi i ich umiejętności, rozwijanie dialogu społecznego, a także zwalczanie wszelkich form nielegalnego zatrudnienia.

Opublikowana we wrześniu 2020 r. **Roczna Strategia Zrównoważonego Wzrostu ASGS 2021** odnosi się do konieczności podjęcia przez państwa członkowskie działań niwelujących skutki pandemii Covid-19. Powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego powinien zostać osiągnięty poprzez transformację ekologiczną, cyfrową, tworzenie miejsc pracy i zagwarantowanie stabilności makroekonomicznej. W zakresie rynku pracy, państwa członkowskie powinny przyjąć środki służące zapewnieniu równych szans, edukacji włączającej, sprawiedliwych warunków pracy i odpowiedniej ochrony socjalnej. Działania powinny uwzględniać reformy i inwestycje odpowiadające celom UE, w tym dążeniu do zrównoważonego wzrostu i spójności, a obejmować 7 inicjatyw flagowych odzwierciedlających wspólne wyzwania państw członkowskich. Do obszaru rynku pracy odnoszą się przede wszystkim dwie inicjatywy flagowe: *Modernise* (digitalizacja administracji publicznej), oraz *Reskill and upskill* (rozwój kompetencji cyfrowych i kształcenie ustawiczne – *lifelong learning*).

W związku z pandemią COVID-19 i jej skutkami społeczno-gospodarczymi, w 2020 r. Krajowy Program Reform (KPR), a także **Zalecenia Rady UE w sprawie Krajowego Programu Reform dla Polski na 2020 r. (CSR)** sformułowane zostały z perspektywy priorytetowego traktowania działań mających na celu przeciwdziałanie kryzysowi gospodarczemu i utrzymanie miejsc pracy. Jednocześnie w mocy pozostaną zalecenia przyjęte w 2019 r.

Zalecenie 2 Rady obejmuje łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, zwłaszcza przez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy i pracy w zmniejszonym wymiarze czasu, lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym, podnoszenie umiejętności cyfrowych oraz dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej. Rozwój zasobów ludzkich to z kolei domena Europejskiego programu na rzecz umiejętności (*Skills Agenda*).

W celu niwelowania skutków pandemii COVID-19 państwa członkowskie UE, w tym Polska, zostały zobligowane do przygotowania Krajowych Planów Odbudowy (KPO). Działania zawarte z KPO będą finansowane z europejskich środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). W ramach KPO zaplanowano reformę państwowych służb zatrudnienia (PSZ). Modernizacja PSZ i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań cyfrowych umożliwi szybsze i efektywniejsze załatwianie spraw i skuteczniejsze pośrednictwo pomiędzy osobami poszukującymi pracy a pracodawcami. Usprawnienie działania PSZ ma kluczowe znaczenie dla wsparcia funkcjonowania rynku pracy i niwelowania nierównowagi pomiędzy popytem a podażą siły roboczej w poszczególnych sektorach gospodarki. Sprawne pośrednictwo pracy przyczyni się do spadku bezrobocia, a także stanowić będzie wsparcie dla zachodzących przemian strukturalnych i przechodzenia pracowników z branż tradycyjnych, bardziej dotkniętych przez skutki pandemii do branż bardziej nowoczesnych, zaawansowanych technologicznie i cyfrowo, mniej podlegającym wpływom ograniczeń i niestabilności gospodarczej.

Do polityk rynku pracy odnosi się również **Międzynarodowa Organizacja Pracy**. Choć głównym obszarem działania tej instytucji są warunki pracy w kontekście praw człowieka i zagadnienia koncentrujące się wokół ubóstwa, organizacja podkreśla także konieczność działań na rzecz tworzenia godnych⁹⁵ miejsc pracy.

Europejska Karta Społeczna jest umową Rady Europy, dotyczącą praw społeczno-ekonomicznych obywateli, przyjętą w 1961 r. w Turynie. Obowiązuje od 26 lutego 1965 r., a Polska stała się sygnatariuszem Karty w 1997 r. Karta gwarantuje szereg praw i wolności dotyczących sfery społecznej. W sferze polityki zatrudnienia zgodnie z Kartą, państwa sygnatariusze zobowiązują się m.in.:

- Przyjąć, jako jeden z ich zasadniczych celów i obowiązków, osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia oraz ustanowić lub utrzymywać bezpłatne służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników (art. 1),
- Zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową (art. 9),
- Zapewniać skuteczne wykonywanie prawa do szkolenia zawodowego (art. 10).

W powyższym zakresie Karta ustanawia bardziej szczegółowe zobowiązania państw - sygnatariuszy.

W Polsce jest realizowana również inicjatywa ONZ pn. **Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 zawierająca Cele Zrównoważonego Rozwoju** (ang. *The Sustainable Development Goals*). Jest to dokument przyjęty przez 193 państwa należące do ONZ. Wspomniana Agenda określa 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz związanych z nimi 169 zadań (ang. *targets*), które mają zostać osiągnięte przez świat do 2030 roku. Dotyczą osiągnięć w 5 obszarach określanych jako tzw. 5xP: ludzie (ang. *people*), planeta (ang. *planet*), dobrobyt (ang. *prosperity*), pokój (ang. *peace*), partnerstwo (ang. *partnership*). Cele Agendy obejmują szeroki zakres wyzwań, takich jak ubóstwo, głód, zdrowie, edukacja, równość płci, zmiany klimatu, zrównoważony rozwój, pokój, sprawiedliwość społeczna. Zastąpiły one Milenijne Cele Rozwoju, które realizowano do 2015 roku. Cel 8 Agendy pn. *Promowanie stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi*, odnosi się do obszaru rynku pracy.

⁹⁵ Według Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), godna praca polega na możliwości pracy, która jest wydajna i dostarcza odpowiedniego dochodu, gwarantuje bezpieczeństwo w miejscu pracy i ochronę socjalną dla rodzin, lepsze perspektywy dla osobistego rozwoju i integracji społecznej, wolności ludzi do wyrażania swoich obaw, organizowania i uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na ich życie i równość szans i traktowania wszystkich kobiet i mężczyzn.

Przewidziane w ramach tego celu zadania zakładają m.in.: zapewnienie pełnego produktywnego i godnego zatrudnienia, zmniejszenie odsetka młodych osób pozostających bez pracy bądź nieuczestniczących w edukacji i szkoleniach, podjęcie działań na rzecz eliminacji pracy przymusowej i pracy dzieci oraz ochronę praw pracowniczych i promocję bezpiecznego środowiska pracy dla wszystkich.

Umowa partnerstwa na lata 2014 – 2020 jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014 – 2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Instrumentami realizacji UP są krajowe programy operacyjne (KPO) i regionalne programy operacyjne (RPO). Dokumenty te wraz z UP tworzą spójny system dokumentów strategicznych i programowych na perspektywę finansową do 2020 r.

Jednym z celów tematycznych umowy jest (8) Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników. Cel szczegółowy to *bardziej efektywne wykorzystanie zasobów na rynku pracy*, realizowany poprzez następujące priorytety:

- Poprawa szans na zatrudnienie osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo oraz poprawa sytuacji zawodowej innych grup, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym poprzez rozwój przedsiębiorczości, z uwzględnieniem samozatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy, podniesienie efektywności i skuteczności działań instytucji rynku pracy na rzecz osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji,
- Zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3 oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego,
- Poprawa zdrowia zasobów pracy poprzez poprawę dostępu do profilaktyki, diagnostyki i rehabilitacji leczniczej ułatwiającej pozostanie w zatrudnieniu i powrót do pracy, ograniczenie występowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy,
- Poprawa adaptacyjności osób aktywnych zawodowo i pracodawców przedsiębiorstw sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez poprawę jakości zarządzania rozwojem przedsiębiorstw sektora MŚP (zarządzanie strategiczne, zarządzanie zasobami ludzkimi i zarządzanie w sytuacji kryzysowej), podniesienie uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, w tym lepsze dopasowanie kształcenia do potrzeb odbiorców wsparcia,
- Poprawa warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia poprzez rozwój endogenicznych potencjałów.

Innym celem tematycznym umowy jest (10) *Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie*. Celem szczegółowym UP są w tym przypadku lepsze kompetencje kadr gospodarki. Interwencje służące osiągnięciu tego celu będą koncentrowały się m.in. na priorytecie zwiększenia powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy poprzez: rozwój współpracy szkół, placówek oświatowych i szkół wyższych z ich otoczeniem, zwłaszcza z pracodawcami, doskonalenie modelu kształcenia zawodowego oraz promocja kształcenia zawodowego w tym w miejscu pracy, wzrost liczby studentów w dziedzinach i obszarach istotnych dla gospodarki, zdefiniowanych na podstawie analiz i ewaluacji, wdrożenie Krajowego Systemu Kwalifikacji, wzrost uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu oraz poprawa jakości kształcenia osób dorosłych.

Założenia do umowy partnerstwa na lata 2021 – 2027, stanowiące podstawę do sformułowania umowy na te lata, określające warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r., również obejmują cele główne związane z rynkiem pracy.

Należy do nich cel Polityki 4 - *Europa o silniejszym wymiarze społecznym*. Priorytetami inwestycyjnymi tego celu będą: m.in.

- *Rozwój kompetencji i umiejętności wspierających transformację gospodarczą* realizowany poprzez rozwój nowoczesnego szkolnictwa zawodowego (w tym w szczególności branżowego) w drodze podnoszenia jego jakości i konkurencyjności, włączenie pracodawców w proces kształcenia zawodowego oraz rozwój kształcenia w miejscu pracy, doskonalenie mechanizmów diagnozowania i prognozowania zapotrzebowania na kompetencje w gospodarce oraz zaangażowanie w ten proces partnerów społecznych; upowszechnienie uczenia się przez całe życie oraz rozwijanie kompetencji istotnych z punktu widzenia potrzeb rynku pracy w szczególności wśród osób o niskich i niedopasowanych do potrzeb kwalifikacjach, osób starszych, osób pracujących w niestandardowych formach pracy oraz osób, których praca zostanie objęta automatyzacją; wsparcie edukacji i szkolnictwa wyższego w szczególności w zakresie rozwijania kierunków kształcenia w obszarze STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*) oraz kompetencji w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- *Rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu* realizowany poprzez: aktywizację niewykorzystanych zasobów pracy, tj. wzrost zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, osób młodych (w szczególności młodzieży NEET), kobiet, osób w wieku 50+, odchodzących z rolnictwa, osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo; promowanie równości szans kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu poprzez zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3, wsparcie rodziców (lub innych opiekunów prawnych) osób z niepełnosprawnościami; dalsza zmiana rynku pracy zgodnie z filozofią *flexicurity*, która sprzyja budowaniu równowagi pomiędzy życiem zawodowym i prywatnym; doskonalenie potencjału instytucji rynku pracy, szczególnie wobec konieczności dostosowania się do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy poprzez inwestowanie w kompetencje pracowników tych instytucji, wspieranie zmian organizacyjnych, współpracy z innymi instytucjami rynku pracy; dostosowywanie miejsc pracy do potrzeb osób starszych i osób z niepełnosprawnościami; wzmacnianie jakości pracy i standardów pracy poprzez wzmacnianie PIP oraz innych służb służących ochronie miejsc pracy.

2.3. Spójność celów

Cele w zakresie polityki rynku pracy należy ocenić jako spójne ze sobą i uporządkowane hierarchicznie - cele określone w dokumentach niższej rangi wpisują się w cele zdefiniowane w dokumentach wyższego rzędu. Przykładowo, cele zawarte w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* odwołują się do celów ujętych w Konstytucji RP (dążenie do pełnego zatrudnienia), ale jednocześnie uszczegóławiają je i operacjonalizują (np. podkreślenie mobilności czy wzmacniania integracji społecznej). Podobnie cele zawarte w planie działalności i w budżecie zadaniowym wpisują się w cele określone w ustawie zasadniczej i *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, jednocześnie uwzględniając ich rozbitcie na pomniejsze części składowe (np. wyodrębnienie w celach poszczególnych osób wymagających wsparcia na rynku pracy – kobiet, osób w wieku 50+). Z kolei cele zawarte w budżecie w układzie zadaniowym wpisują się w cele zapisane w WPF – np. cel *zapewnianie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy* dla zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* mieści się w zdefiniowanych i planowanych celach dla funkcji 14. *Rynek pracy* w WPF, czyli *zwiększaniu aktywności zawodowej / zwiększaniu zatrudnienia*, które są pojęciami szerszymi niż aktywizacja osób bezrobotnych. Koresponduje to z bardziej strategicznym charakterem WPF.

Cele polityki rynku pracy, ujęte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, budżecie w układzie zadaniowym, planie działalności i WPFPP są również zbieżne z celami ustalonymi w dokumentach strategicznych, tj. w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego⁹⁶ oraz w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.⁹⁷, choć należy zauważyć, że cele zapisane w dokumentach międzynarodowych mają, co do zasady, bardzo ogólny charakter.

2.4. Ocena formułowania celów

Cele są łatwiejsze w realizacji, kiedy zostały określone w sposób pozwalający łatwo ocenić stopień ich realizacji. Z tego względu jest wskazane, aby w trakcie planowania polityki lub interwencji formułować cele tak, by były:

- **konkretne** (ang. *specific*) – sformułowane w sposób jednoznaczny i niepozostawiający miejsca na luźną interpretację,
- **mierzalne** (ang. *measurable*) – możliwe do zmierzenia w ujęciu ilościowym,
- **istotne** (ang. *relevant*) – ważne dla tego, kto będzie je realizował,
- **osiągalne** (ang. *achievable*) – ich właściciel ma na nie wpływ oraz możliwość ich realizacji (osiągnięcia),
- **określone w czasie** (ang. *time-bound*) – został określony horyzont czasowy, w którym cele powinny zostać osiągnięte.

Zidentyfikowane w niniejszym rozdziale cele charakteryzują się różnym stopniem spełnienia ww. kryteriów. Są one co do zasady **istotne** – wszystkie odnoszą się do zaspokojenia ważnych z punktu widzenia jednostki, rynku pracy, gospodarki oraz finansów publicznych potrzeb: wspierania zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu, podnoszeniu kwalifikacji. Ze względu na rozbudowaną statystykę w obszarze rynku pracy (sprawozdawczość służb zatrudnienia, dane GUS, bieżące analizy efektywności kosztowej i zatrudnieniowej form wsparcia, dane zbierane na potrzeby ewaluacji projektów współfinansowanych ze środków UE) większość celów (cele ilościowe) jest także **mierzalna**, czyli umożliwia wnioskowanie o poziomie ich realizacji na podstawie przyjętych wskaźników. Natomiast cele jakościowe wyznaczone w ww. dokumentach z definicji nie są mierzalne. Jeśli chodzi o stopień **osiągalności** celów, należy stwierdzić, że właściciel (państwo) ma na nie wpływ oraz możliwość realizacji. Warto zaznaczyć, że osiągnięcie wyznaczonych celów jest jednak również uwarunkowane występowaniem czynników zewnętrznych, niezależnych od instytucji rynku pracy czy w ogóle władz publicznych. Te cele, które zostały wymienione w dokumentach programowych i finansowych, zostały **określone w czasie**. W budżecie w układzie zadaniowym, Wieloletnim Planie Finansowym Państwa oraz planie działalności do każdego z celów przypisany jest miernik ze zdefiniowaną dla niego wartością i bazową i docelową na konkretne lata – w przypadku budżetu w układzie zadaniowym i WPFPP w horyzoncie trzyletnim. W dłuższym horyzoncie czasowym wyznaczone zostały cele przedstawione w dokumentach programowych. Określone w czasie są również cele ujęte w programach operacyjnych związanych z wydatkowaniem środków UE. Cele zdefiniowane w budżecie w układzie zadaniowym, WPFPP i planie działalności charakteryzowały się ponadto wysokim stopniem **konkretności** (*zwiększanie zatrudnienia / aktywności zawodowej, zapewnianie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy*), natomiast pewne ogólne cele określone w strategiach

⁹⁶ Cel szczegółowy 1 - wzrost zatrudnienia oraz cel szczegółowy 3 – poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, SRKL została przyjęta uchwałą Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 640).

⁹⁷ Cel szczegółowy 2 - rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony poprzez wzrost i poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy. Strategia została przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.

i aktach prawnych były trudne w jednoznacznej interpretacji (przykładowo, *wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej, rozwój zasobów ludzkich*). Jest to zgodne z *ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁹⁸. Długookresowe strategie rozwoju kraju określają główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (zawierają bardziej ogólne zapisy), które są doprecyzowane w dokumentach niższej rangi, wykonawczych, dotyczących krótszego horyzontu czasowego. Stąd najbardziej ogólne brzmienie miały cele określone w dokumentach, które nadawały ramy systemowi wsparcia osób bezrobotnych i promocji zatrudnienia. Jeśli dany dokument miał operacyjny charakter i podlegał corocznej aktualizacji, cele były zazwyczaj formułowane w sposób spełniający omawiane kryteria i uszczegóławiający ogólne cele określone w dokumentach strategicznych i aktach prawnych o podstawowym znaczeniu dla systemu PSZ.

⁹⁸Dz.U. poz. 1658 z późn. zm.

Rozdział 3. Publiczne wydatki na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu

Polityka na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu realizowana jest zarówno przez administrację państwową, jak i samorządową. Ten podział zadań między rząd i samorząd terytorialny ma również odzwierciedlenie w źródłach finansowania. Państwo finansuje polityki rynku pracy przede wszystkim poprzez Fundusz Pracy, który jest głównym źródłem finansowania instrumentów skierowanych do osób bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w urzędach pracy. Również do zadań administracji centralnej należy finansowanie (w ramach środków budżetu państwa oraz środków Funduszu Pracy) Ochotniczych Hufców Pracy, realizujących zadania w obszarze aktywizacji zawodowej młodzieży. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego (na szczeblu województw i powiatów) realizują zadania samorządów województw i powiatów w zakresie polityki rynku pracy. W rozdziale tym zostaną omówione wszystkie ww. źródła finansowania polityk na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Integracja z UE umożliwiła również wykorzystywanie unijnych funduszy (głównie Europejskiego Funduszu Społecznego) w realizacji polityki na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

3.1. Fundusz Pracy

Fundusz Pracy (dalej także: Fundusz) działa na podstawie *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Jego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Wysokość składki na Fundusz Pracy określa ustawa budżetowa. W szczególności Fundusz ten jest źródłem finansowania instrumentów skierowanych do osób bezrobotnych i poszukujących pracy (aktywnych i pasywnych form przeciwdziałania skutkom bezrobocia).

Wydatki Funduszu Pracy mieszczą się w limicie określonym w art. 112aa *ustawy o finansach publicznych* i pomniejszają maksymalną łączną kwotę wydatków, która może być określona w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi (łączny limit wydatków budżetu państwa). Stan środków Funduszu (na koniec roku) wpływa z kolei na wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy*⁹⁹ plan finansowy Funduszu sporządzany według zadań oraz organów i jednostek realizujących te zadania, uwzględniający kwoty wynikające z planu finansowego Funduszu, obejmuje środki na:

- Wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i innych obowiązkowych świadczeń (nielimitowane wydatki),
- Realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (limitowane wydatki),
- Realizację innych zadań fakultatywnych (limitowane wydatki),
- Realizację innych zadań finansowanych z Funduszu.

Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie*¹⁰⁰ środki Funduszu ustala się dla zadań dotyczących finansowania:

⁹⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 472.

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 1294 z późn. zm.

- Programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej,
- Innych fakultatywnych zadań,
- Kosztów zadań realizowanych w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego,
- Wynagrodzeń, nagród, nagród specjalnych i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowych urzędów pracy.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* kwoty środków (limity) Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie, są ustalane, na dany rok budżetowy, przez ministra właściwego do spraw pracy według algorytmu – tzn. wzoru matematycznego określonego przepisami (rozporządzeniem *Rady Ministrów w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie*).

Do ustalenia według algorytmu kwot środków (limitów) Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na realizację w województwie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, realizowanych przez samorządy powiatów, przyjmuje się kwotę środków w wysokości odpowiadającej kwocie środków określonej w planie finansowym Funduszu Pracy na dany rok budżetowy, jaka może być wydatkowana na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, pomniejszoną o kwotę środków ustaloną na realizację tych zadań przez ministra, samorządy województw i Ochotnicze Hufce Pracy oraz o kwotę środków rezerwy będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy.

Z kolei do ustalenia według algorytmu kwot środków (limitów) Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na finansowanie w województwie innych fakultatywnych zadań, realizowanych przez samorządy powiatów, przyjmuje się kwotę środków w wysokości odpowiadającej kwocie środków określonej w planie finansowym Funduszu Pracy na dany rok budżetowy, jaka może być wydatkowana na finansowanie innych fakultatywnych zadań, pomniejszoną o kwotę środków ustaloną na realizację tych zadań przez ministra, samorządy województw, wojewodów i Ochotnicze Hufce Pracy.

Wzór algorytmu opiera się na dwóch głównych czynnikach – w 75% na poziomie bezrobocia (liczbie osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy danego województwa oraz stopie bezrobocia) oraz w 25% na efektywności działań aktywizacyjnych (tj. im więcej osób objętych działaniami aktywizacyjnymi powraca w województwie na rynek pracy, tym wyższa pula środków Funduszu Pracy trafia na powyższy cel do samorządu województwa).

Ww. rozporządzenie normuje również algorytm podziału kwot środków Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na finansowanie w województwie zadań określonych w art. 108 ust. 1 pkt 2, 6, 27, 30, 31, 31a, 33-36a, 38, 43, 49 i 50 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, realizowanych przez samorząd województwa.

Trudność analizy wydatków Funduszu Pracy wynika przede wszystkim ze sposobu agregowania wydatków w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego¹⁰¹. Przykładowo, sprawozdania sprzed 2018 r. nie zawierały informacji o łącznej wysokości wydatków z tytułu realizacji programów na rzecz

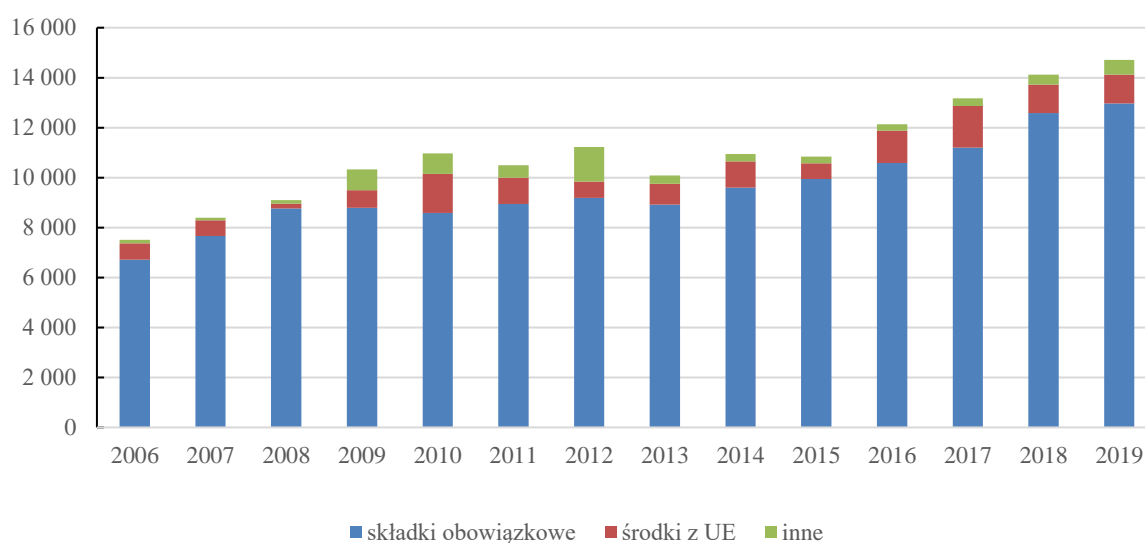
¹⁰¹ W tym łączenie niektórych kategorii wydatków, które wcześniej były wykazywane oddzielnie. Przykładowo do 2018 r. wydatki z tytułu: (1) poradnictwa zawodowego, badań i ekspertyz dotyczących rynku pracy i (2) partnerstwa lokalnego, EURES, były wykazywane w ramach oddzielnych kategorii. Od 2018 r. są wykazywane jako jedna kategoria wydatków pn. „poradnictwo zawodowe, badania i ekspertyzy dotyczące rynku pracy, partnerstwo lokalne, EURES, konferencje, zadania zlecone przez Ministra”.

promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, zaś sprawozdania za lata 2000 – 2006 oraz 2018 – 2019 - łącznych wydatków na poszczególne instrumenty wspierania osób bezrobotnych (staże, szkolenia, prace interwencyjne itd.)¹⁰². Sprawozdania nie zawierały też zbiorczej wysokości wydatków (w poszczególnych latach) dotyczących finansowania innych fakultatywnych zadań.

3.1.1. Przychody Funduszu Pracy

Przychodami Funduszu Pracy są w szczególności: (1) obowiązkowe składki, (2) dotacje budżetu państwa, (3) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, (4) odsetki od środków Funduszu pozostających na rachunkach bankowych dysponenta Funduszu oraz samorządów województw, powiatów, Ochotniczych Hufców Pracy i wojewodów czy (5) spłaty rat i odsetki od pożyczek udzielonych ze środków Funduszu.

Wykres 13. Wielkość przychodów Funduszu Pracy w podziale na źródła w latach 2006 – 2019 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰³.

Głównym źródłem finansowania wydatków Funduszu są obowiązkowe składki. Jak wyjaśnia Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹⁰⁴, składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i obowiązkowych ubezpieczeń rentowych, w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne. Składki ustalane są od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę. Opłacają je pracodawcy oraz inne jednostki organizacyjne za poszczególne kategorie osób (za osoby pozostające w stosunku pracy lub stosunku służbowym, wykonujące pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą, wykonujące pracę na podstawie umów o świadczenie usług, tj. umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, wykonujące pracę w okresie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, pobierające stypendia sportowe, itd.), rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych lub spółdzielnie usług

¹⁰² Dla przykładu w sprawozdaniach za lata 2000 - 2006, w pozycji prace interwencyjne wskazana była kwota refundacji wydatków z tytułu wynagrodzeń (§ 4010), zaś kwota refundacji z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (§4110) była zawarta w (zbiorczej) kwocie refundacji składek (zawierającej także m.in. składki z tytułu refundacji wynagrodzeń w ramach robót publicznych).

¹⁰³ <https://www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie/przychodywydatkifp1>

¹⁰⁴ ZUS – Zasady opłacania składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz Fundusz Solidarnościowy, <https://www.zus.pl/pracujacy/fundusze-pozabezpieczeniowe/fp>

rolniczych za swoich członków oraz pozostałe osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Z kolei za część osób pracodawcy oraz inne jednostki organizacyjne nie opłacają składek. Dotyczy to pracowników w wieku powyżej 50 lat, którzy w okresie 30 dni przed zatrudnieniem byli zarejestrowani jako bezrobotni – przez okres 12 miesięcy od pierwszego miesiąca po zawarciu umowy o pracę, pracowników, którzy nie ukończyli 30 lat, skierowanych do pracy jako bezrobotni przez powiatowy urząd pracy - przez okres 12 miesięcy od pierwszego miesiąca po zawarciu umowy o pracę oraz pracowników powracających z urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego – przez okres 36 miesięcy od pierwszego miesiąca po powrocie z tych urlopów. Nie opłaca się również składek za osoby w wieku co najmniej 55 lat w przypadku kobiet i co najmniej 60 lat w przypadku mężczyzn. Wysokość składki na Fundusz Pracy określona jest w ustawie budżetowej, a składka jest finansowana w całości przez płatnika składek. Do 2018 r. wysokość tej składki wynosiła 2,45% podstawy jej wymiaru. W 2019 r. wynosiła ona 2,3%, w 2020 r. 2,0%, a od stycznia 2021 r. 1%¹⁰⁵.

Ponieważ w ostatnich latach obowiązkowe składki stanowią prawie 90% przychodów FP, taki sposób finansowania wydatków Funduszu sprawia, że jego sytuacja silnie zależy od liczby zatrudnionych w gospodarce oraz od poziomu wynagrodzeń. W warunkach dobrej sytuacji gospodarczej Polski w ostatnich latach obie te wielkości wzrastały, co prowadziło do coraz wyższych przychodów Funduszu – między rokiem 2015 a 2019 ich wielkość z tego tytułu wzrosła o prawie 3 mld zł (tj. o 30%).

Drugim najistotniejszym źródłem finansowania wydatków Funduszu Pracy były środki z Unii Europejskiej – z tego źródła w latach 2018 - 2019 FP pozyskiwał ponad 1,1 mld zł środków rocznie, co stanowiło ok. 8% przychodów. W całym okresie 2006 – 2019 udział tego źródła finansowania był bardzo zmienny (wynosił od 2,1% przychodów w roku 2008 do 14,2% w zaledwie dwa lata później). Zróżnicowanie to wynika ze zmiennej kwoty na aktywizację bezrobotnych, uzależnionej od stopy bezrobocia i wzrostu kwoty przychodów FP. Poziom osiągniętych przychodów z UE uzależniony jest od wysokości przyznanej alokacji środków w danej perspektywie finansowej na zadania – programy operacyjne, a także od faktycznie zrealizowanych wydatków przez powiatowe urzędy pracy i certyfikowanych do Komisji Europejskiej. Przychody pochodzą ze zwrotów z budżetu środków europejskich (Europejskiego Funduszu Społecznego) wydatków ponoszonych z Funduszu Pracy przez powiatowe urzędy pracy na aktywizację bezrobotnych. Do 2015 r. przychody z budżetu środków europejskich pochodziły z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, od 2016 r. ich źródłem są Regionalne Programy Operacyjne i Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

Przychody z innych źródeł były w porównaniu do obowiązkowych składek i środków z UE marginalne i stanowiły w analizowanym okresie 2 - 4% przychodów Funduszu.

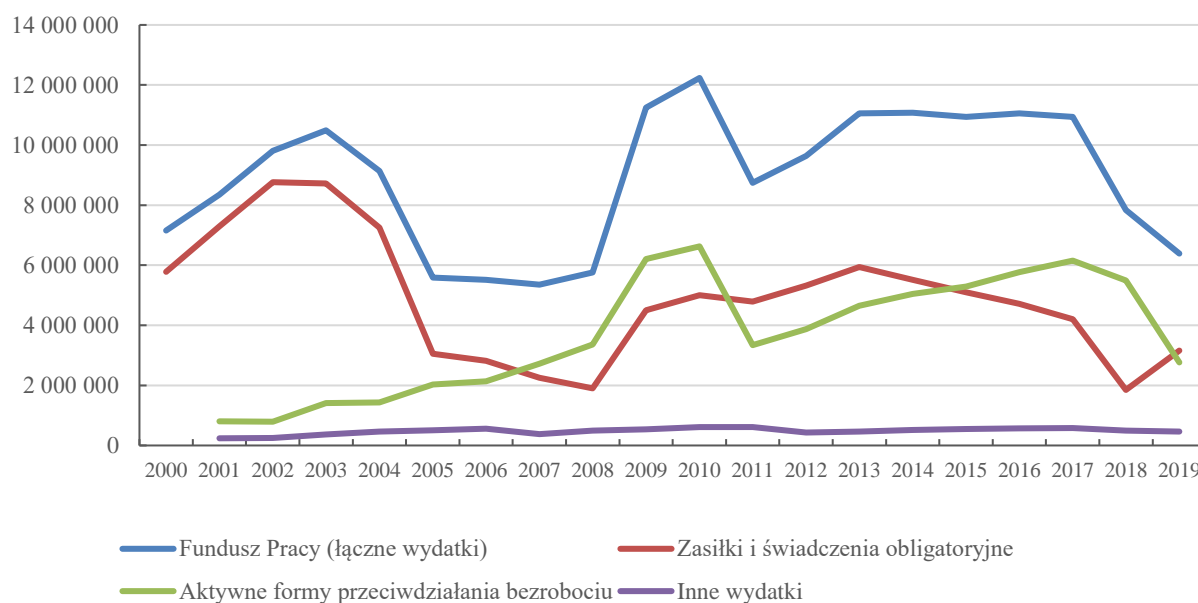
3.1.2. Wydatki Funduszu Pracy ogółem

Główne kategorie wydatków Funduszu Pracy to: (1) zasiłki i świadczenia obowiązkowe, (2) aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz (3) inne wydatki. Do tych ostatnich można zaliczyć w szczególności: dofinansowanie wynagrodzeń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy oraz Ochotniczych Hufców Pracy, wydatki z tytułu tzw. innych fakultatywnych zadań (dalej także wydatki fakultatywne), wydatki z tytułu poboru składki na Fundusz Pracy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wydatki inwestycyjne.

¹⁰⁵ Płatnik zobowiązany do opłacania składek na Fundusz Pracy począwszy od rozliczeń za styczeń 2019 r. opłaca je razem ze składkami na Fundusz Solidarnościowy w łącznej wysokości 2,45% podstawy ich wymiaru, która w obu przypadkach jest taka sama. W 2019 r. wysokość składki na FS wynosiła 0,15% podstawy jej wymiaru, w 2020 r. - 0,45%, a od stycznia 2021 r. – 1,45%. Faktyczne obciążenie płatnika z obu ww. tytułów jest zatem niezmiennie i wynosi 2,45% podstawy wymiaru.

Na przestrzeni lat 2000 – 2019 wydatki Funduszu Pracy wynosiły od około 6 mld zł (w latach 2005 – 2008) do nieco ponad 12 mld zł (w 2010 r.). W większości były przeznaczane na zasiłki i świadczenia obligatoryjne (z wyjątkiem lat 2007 – 2010 oraz 2015 – 2018, zgodnie z danymi na poniższym wykresie).

Wykres 14. Wykonanie wydatków Funduszu Pracy w latach 2000 – 2019 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W 2019 r., zgodnie z przepisami art. 7-8 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019¹⁰⁶ z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zostały przekazane środki na finansowanie:

- Staży podyplomowych wraz z kosztem obsługi określonym w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz szkoleń specjalizacyjnych lekarzy i lekarzy dentystrów, o których mowa w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz specjalizacji pielęgniarek i położnych, o których mowa w przepisach o zawodach pielęgniarki i położnej. Wydatki zaplanowano w wysokości 2 243 mln zł, zrealizowano w kwocie 1 943 mln zł, co stanowiło 86,6% planu,
- Refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego dla 93,8 tys. osób – zaplanowano wydatki w wysokości 337,5 mln zł, zrealizowano w kwocie 231 mln zł, co stanowiło 68,4% planu.

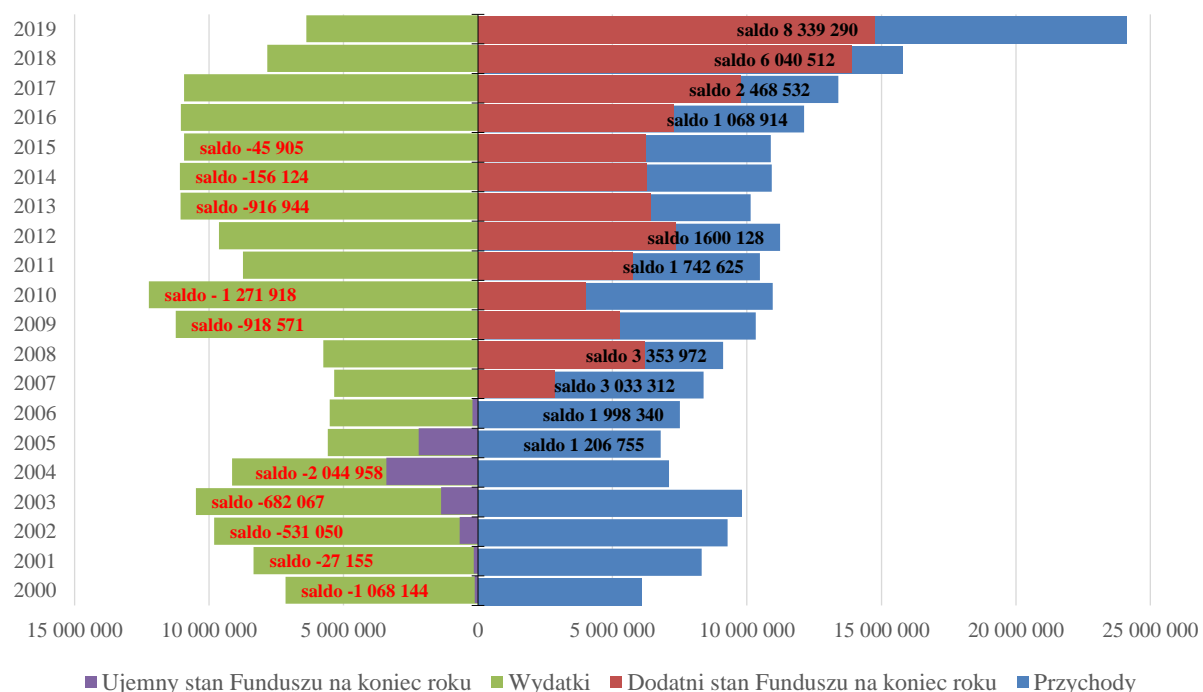
W 2018 r. zasiłki i świadczenia przedemerytalne finansowane były ze środków FGŚP na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹⁰⁷, który stanowi, iż W roku 2018 zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne oraz zasiłki pogrzebowe wraz z kosztami ich obsługi, o których mowa w art. 108 ust. 1 pkt 54 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, są finansowane ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o którym mowa

¹⁰⁶ Dz. U. poz. 2435.

¹⁰⁷ Dz. U. poz. 2371.

w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹⁰⁸.

Wykres 15. Przychody i wydatki Funduszu Pracy oraz jego stan na koniec roku na przestrzeni lat 2000 – 2019 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W dziesięciu spośród dwudziestu analizowanych lat Fundusz posiadał ujemne saldo, najniższe w 2004 r. (-2 mld zł), najwyższe zaś (dodatnie) w wysokości 8,34 mld zł w 2019 r. Najniższy stan środków Funduszu odnotowano na koniec 2004 r. (-3,4 mld zł). Od 2007 r. Fundusz notuje corocznie nadwyżkę środków na koniec roku (na koniec roku 2019 było to ponad 24 mld zł, w tym nieco ponad 20 mld zł środków pieniężnych oraz 4 mld zł należności z tytułu pożyczek udzielonych jednostkom sektora finansów publicznych).

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020 stan Funduszu na koniec 2020 r. planowany był na poziomie 26,9 mld zł (w tym środki pieniężne 18,8 mld zł). Jednak w związku z zaistniałą sytuacją epidemiczną i koniecznością finansowania instrumentów mających na celu przeciwdziałanie skutkom COVID-19 przewidywany stan Funduszu na koniec 2020 r. zmniejszy się do poziomu 16,9 mld zł (w tym środki pieniężne 7,0 mld zł).

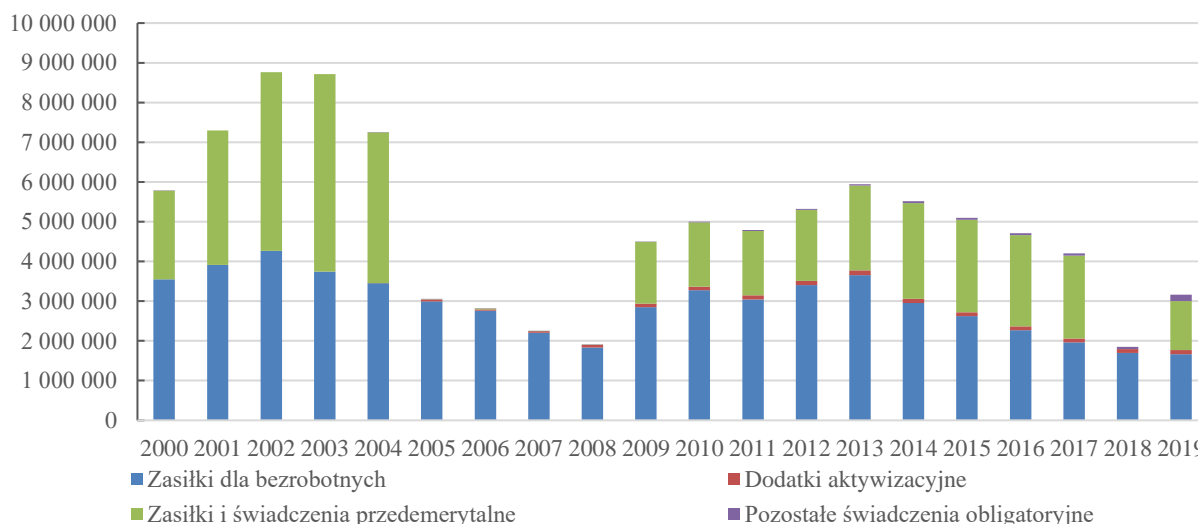
3.1.3. Wydatki Funduszu Pracy na zasiłki i świadczenia obligatoryjne

Wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń obligatoryjnych obejmowały: (1) zasiłki dla bezrobotnych, (2) świadczenia przedemerytalne, (3) świadczenia integracyjne, (4) dodatki aktywizacyjne oraz (5) refundacje składek na ubezpieczenia dla zwalnianych rolników. Nie podlegały one limitom oraz nie były uwzględniane w ramach podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (realizowanych przez powiaty).

¹⁰⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1256 oraz z 2017 r. poz. 1557.

W latach 2000 – 2004 wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń obligatoryjnych stanowiły corocznie ponad 80% łącznych wydatków Funduszu, obecnie jest to około 50% (najmniejszy ich udział w 2018 r. to niecałe 24%). Największe wydatki z tego tytułu zostały poniesione w 2002 i 2003 r. (ponad 8,7 mld zł), najmniejsze – w 2008 i 2018 r. – ponad czterokrotnie mniej (odpowiednio: 1,9 oraz 1,85 mld zł).

Wykres 16. Wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń obligatoryjnych na przestrzeni lat 2000 – 2019 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Warto zauważyć, iż w latach 2005 – 2008 zostały poniesione niewielkie (w stosunku do pozostałych lat) wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych¹⁰⁹ (tj. odpowiednio w wysokości: 6,2 mln zł w 2005 r., 17,8 mln zł w 2006 r., 420 tys. zł w 2007 r. oraz 116 tys. zł w 2008 r.). W tym okresie zasiłki i świadczenia przedemerytalne wraz z kosztami ich obsługi finansowane były przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych ze środków budżetu państwa.

Na podstawie art. 1 pkt 79 lit.a tiret 9 oraz art. 16 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹⁰, wprowadzających zmiany odpowiednio w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych¹¹¹, od dnia 1 lutego 2009 r. zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne wraz z kosztami ich obsługi są finansowane z Funduszu Pracy (jak wspomniano wcześniej, w 2018 roku zadanie to finansowane było ze środków FGŚP).

Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych nie przekraczają rocznie 4 mld zł (z jednym wyjątkiem w 2002 r. – 4,2 mld zł).

3.1.4. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu

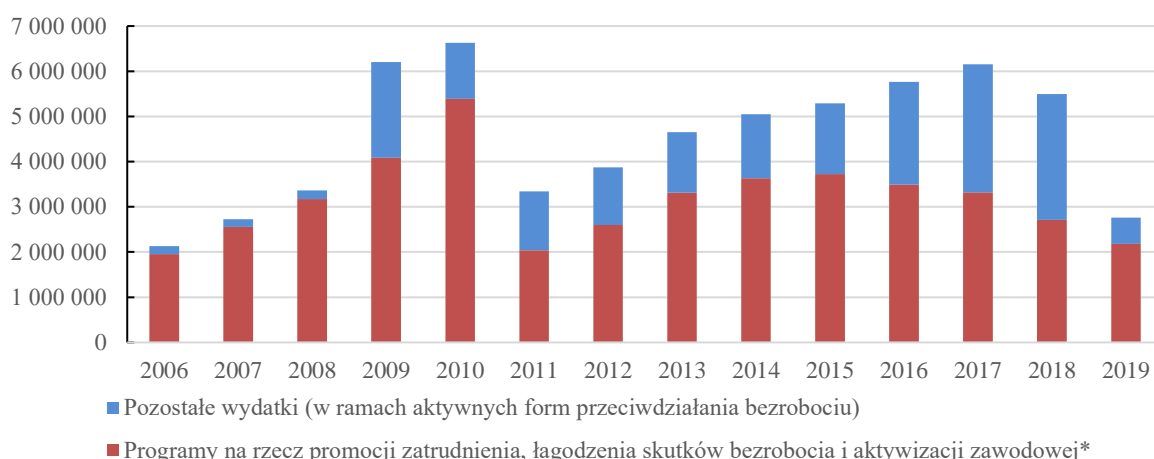
Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu są drugą największą kategorią wydatków Funduszu Pracy, a w niektórych okresach (w latach 2007 – 2010 oraz 2015 – 2018) stanowiły największy odsetek wydatków Funduszu. Są one przeznaczane na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz na pozostałe wydatki.

¹⁰⁹ W oparciu o ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2173 z późn. zm.).

¹¹⁰ Dz. U. z 2009 r. poz. 33.

¹¹¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 2173.

Wykres 17. Wydatki z tytułu aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu na przestrzeni lat 2006 – 2019 (w tys. zł)

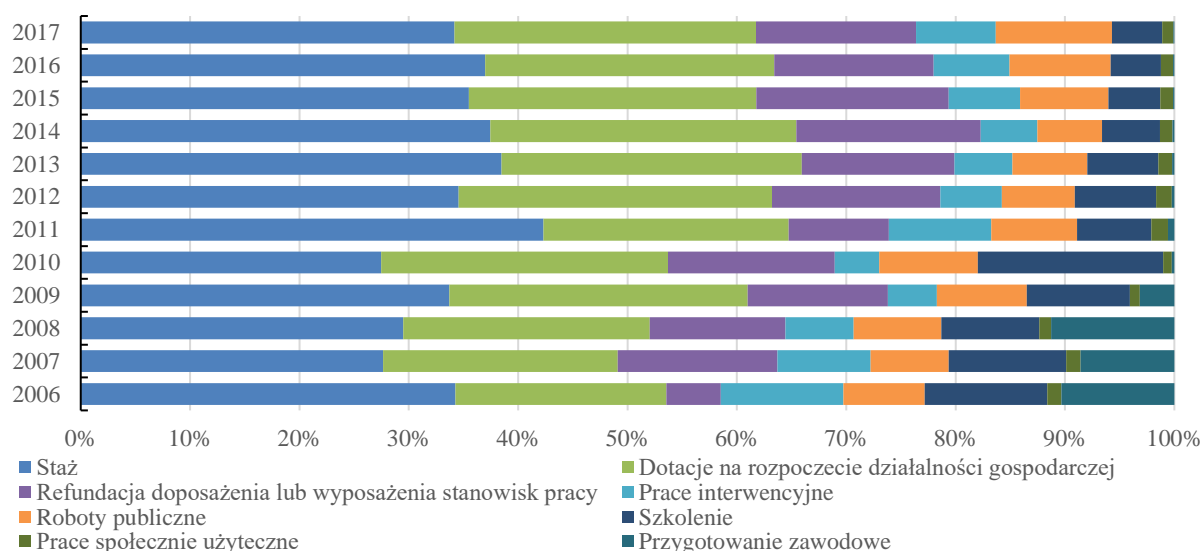


*Szacunkowe dane za lata 2006 – 2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Na przestrzeni lat 2006 – 2019 łączne wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wynosiły od nieco ponad 2 mld zł (w latach 2006, 2007 i 2019) do około 6,5 mld zł w 2010 r. Wysokość wydatków na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej była zbliżona do wydatków na zasiłki dla bezrobotnych i mieściła się, co do zasady, w przedziale 2 - 4 mld zł (z wyjątkiem 2010 r. – ponad 5 mld zł). Na przestrzeni ostatnich 10 lat około $\frac{3}{4}$ wydatków na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej stanowią (łącznie): staże, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacje doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy.

Wykres 18. Główne kategorie* wydatków w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej na przestrzeni lat 2006 – 2017



* Instrumenty nieujęte na wykresie nie przekraczały łącznie 5% wydatków.

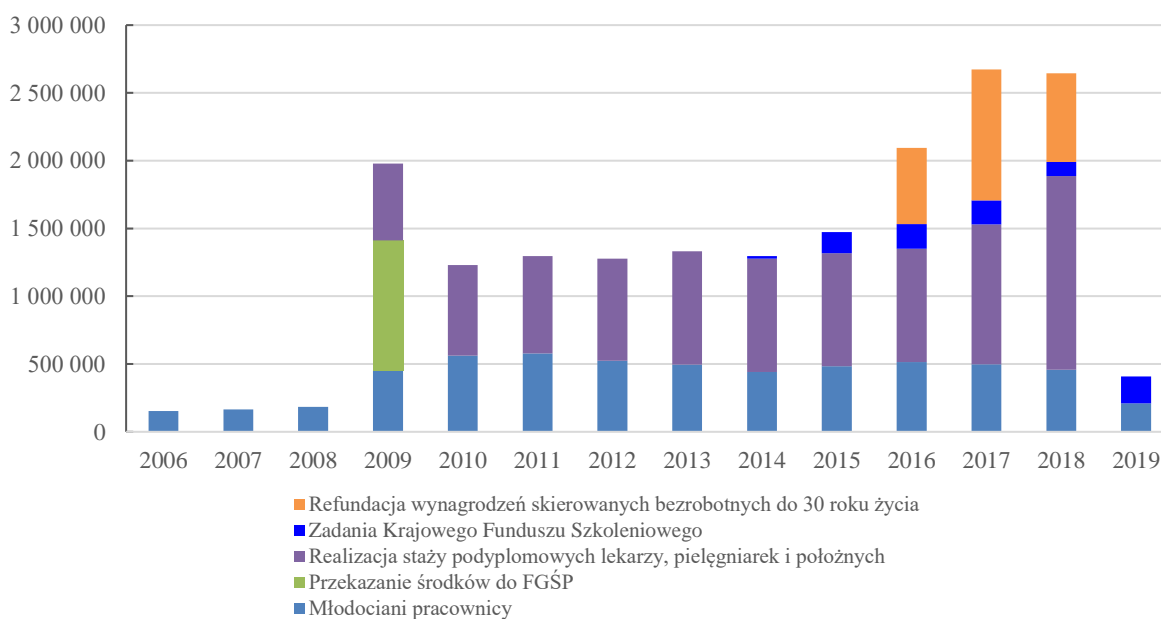
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wysokość pozostałych wydatków w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w latach 2009 – 2018 przekraczała rokrocznie 1,2 mld zł (w latach 2017 – 2018 sięgała nawet 2,7 mld zł), zaś

najwięcej z nich (co do zasady ponad 50%¹¹² – poniższy wykres) dotyczyło realizacji staży podyplomowych oraz specjalizacji lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (zadania realizowane przez marszałków województw). Istotny udział w pozostałych wydatkach mają też: (a) refundacje wynagrodzeń młodocianych pracowników, (b) w latach 2016 – 2018 także refundacje wynagrodzeń skierowanych bezrobotnych do 30 roku życia, zaś w 2009 r. – (c) środki przekazane na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (jednorazowy wydatek). Udział wydatków na zadania realizowane w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego wahał się od 1,4% (w 2014 r.) do prawie 10% (w 2015 r.) pozostałych wydatków (oraz od 0,2% do 3,1% łącznych wydatków Funduszu Pracy).

Wymieniony w pkt (b) instrument rynku pracy wprowadzony został na mocy *ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹¹³ i dotyczył bezrobotnych do 30 roku życia. Zgodnie z art. 150g ust. 3 tejże ustawy, na finansowanie pracodawcy lub przedsiębiorcy przez okres 12 miesięcy części kosztów poniesionych wynagrodzeń, nagród oraz składek na ubezpieczenia społeczne skierowanych bezrobotnych do 30 roku życia, w planie finansowym Funduszu Pracy przeznaczone były środki w kwocie łącznej 2 800 mln zł, z czego w roku 2016 – 700 mln zł i po 1 050 mln zł w roku 2017 i 2018. Ostatecznie wydatki wyniosły odpowiednio: w 2016 r. 562,3 mln zł, w 2017 r. 966,6 mln zł, w 2018 r. 655,9 mln zł. Razem na ten cel wydatkowano 2 184,8 mln zł.

Wykres 19. Wybrane kategorie pozostałych wydatków w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Refundacja wynagrodzeń skierowanych bezrobotnych do 30 roku życia zgodnie z art. 150g *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* przestała być finansowana w 2018 r. Z kolei środki na finansowanie staży podyplomowych wraz z kosztem obsługi określonym w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz szkoleń specjalizacyjnych zostały w 2019 r. pokryte ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

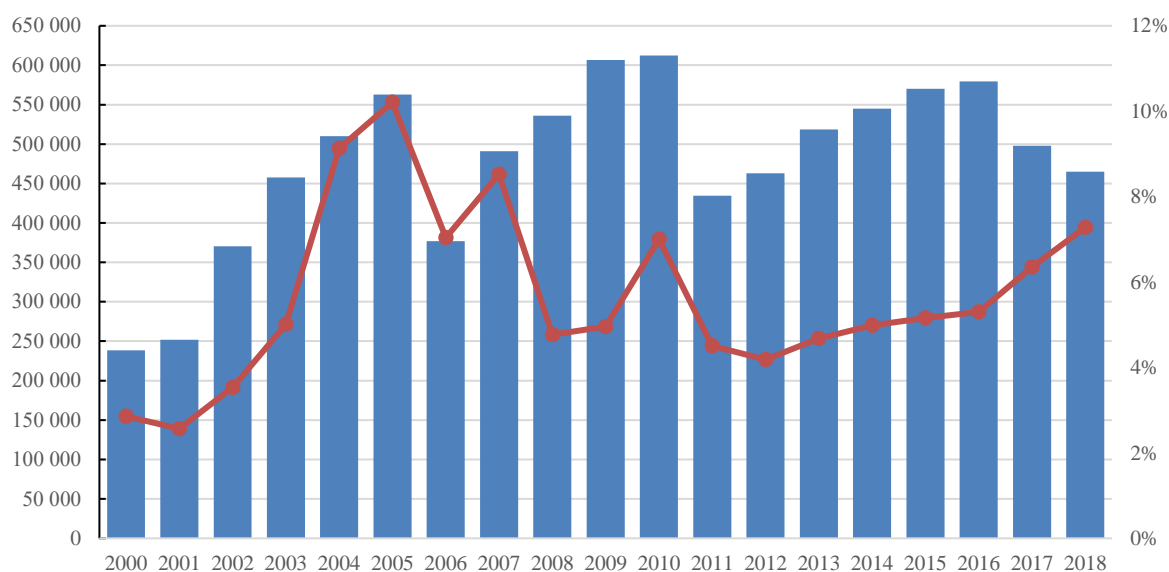
¹¹² Biorąc pod uwagę okres od 2009 r., od którego występują te wydatki (w 2009 r. ze środków Funduszu przekazano 960 mln zł do FGŚP, co wpłynęło na strukturę pozostałych wydatków). Brak danych za 2019 r.

¹¹³ Dz. U. poz. 1814.

3.1.5. Pozostałe wydatki Funduszu Pracy – wydatki fakultatywne

W ramach innych wydatków Funduszu Pracy (tj. wydatków nienależących do kategorii zasiłków i świadczeń obligacyjnych ani aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu) istotny udział mają tzw. wydatki fakultatywne. Pełny ich katalog został określony w przywoływanym *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie* (w §2 ust. 1 pkt 2 – odwołującym się do kategorii wydatków określonych w art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Wykres 20. Wysokość fakultatywnych wydatków (lewa oś – wykres kolumnowy) oraz ich udział w łącznych wydatkach Funduszu Pracy (prawa oś – wykres liniowy) na przestrzeni lat 2001 – 2019, w tys. zł

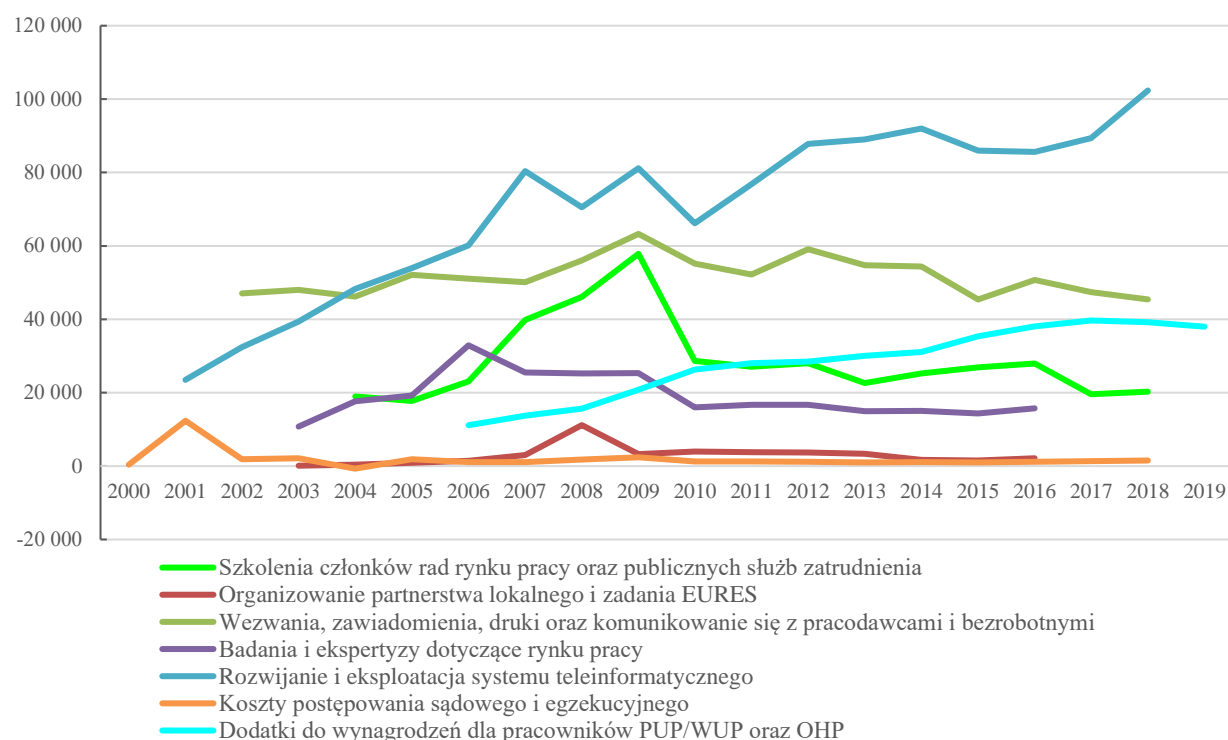


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Na przestrzeni lat 2001 – 2019 pozostałe wydatki stanowiły od około 2,5% do ponad 10% łącznych wydatków Funduszu Pracy (najwyższe zostały poniesione w 2009 i 2010 r. – po około 0,6 mld zł). Około połowę z nich stanowiły wydatki z tytułu dofinansowania wynagrodzeń pracowników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz Ochotniczych Hufców Pracy. Ponadto do tej kategorii zaliczają się także m.in. wydatki fakultatywne (zob. poniżej), koszty obsługi kredytów, koszty poboru składki przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i wydatki inwestycyjne.

Wydatki fakultatywne są ponoszone na względnie stałym poziomie (pomimo wzrostu poziomu cen). Zauważalny jest jednak niemal coroczny wzrost wydatków na rozwijanie i eksploatację systemów informatycznych. Ponadto w latach 2005 – 2009 można zaobserwować wysoką dynamikę wydatków na szkolenia pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz rad rynku pracy (wcześniej rad zatrudnienia).

Wykres 21. Wydatki z tytułu wybranych zadań fakultatywnych na przestrzeni lat 2000 – 2019 (w tys. zł)



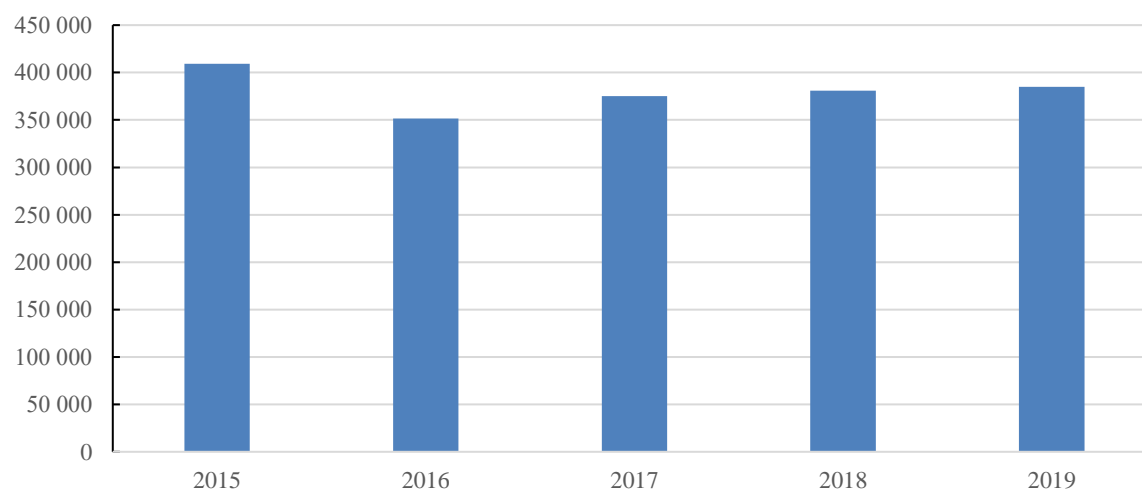
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wydatki fakultatywne ujmowane są w planie finansowym Funduszu Pracy w części A w pozycji *pozostałe zadania*. Warto także odnotować, iż w 2004 r. wydatki z tytułu postępowania sądowego i egzekucyjnego osiągnęły wartość ujemną (tj. został uzyskany przychód z tego tytułu).

3.2. Budżet państwa

Wydatki na politykę wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu finansowane są również z budżetu państwa – części 31. *Praca*, której dysponentem jest minister właściwy ds. pracy.

Wykres 22. Wydatki budżetu państwa w części 31. Praca w latach 2015 – 2019 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustaw budżetowych za kolejne lata.

W latach 2015 – 2019 wydatki z budżetu państwa w części 31. *Praca* ulegały nieznacznym wahaniom, od 2016 r. mieszcząc się w przedziale 350 – 400 mln zł. Główną pozycją w tych wydatkach jest zapewnienie funkcjonowania Ochotniczych Hufców Pracy. Pozostałe istotne pozycje wydatkowe to:

- Koszty funkcjonowania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz pozostałych jednostek podległych i nadzorowanych,
- Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej,
- Realizacja programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

3.2.1. Ochotnicze Hufce Pracy

Zadania realizowane przez OHP finansowane są z budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz Funduszu Pracy. Z budżetu środków europejskich finansowane są projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (w tym *Gwarancje dla Młodzieży*), Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020. Ze środków Funduszu Pracy finansowane są głównie refundacje wynagrodzeń młodocianych pracowników, które zostały przeanalizowane w części dotyczącej wydatków Funduszu Pracy. Pozostałe wydatki na funkcjonowanie OHP pochodzą z budżetu państwa.

Tabela 5. Wykonane wydatki oraz zatrudnienie w OHP w latach 2015 – 2019 (w mln zł)

	2015	2016	2017	2018	2019
Budżet państwa	231,4	236,2	245,9	250,1	252,4
w tym wynagrodzenia z pochodnymi	146,2	158,2	167,8	169,3	173,8
Budżet środków europejskich	81,6	17,8	39,0	38,4	18,6
ogółem część 31	313,0	254,0	284,9	288,5	271,0
w tym na aktywizację zawodową	57,8	59,8	63,6	63,8	63,1
Liczba etatów* (przeciętne wykonanie w okresie sprawozdawczym wg sprawozdania Rb-70)	3 352	3 378	3 309	3 251	3 041

*Bez pracowników młodocianych zatrudnianych przez OHP.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2015 – 2019, Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 31-praca za lata 2015 – 2019, Informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu Pracy za lata 2015 – 2019, danych MRPiPS oraz OHP¹¹⁴.

W ostatnich latach nieznacznie wzrastały wydatki z budżetu państwa na działalność OHP. Większość wydatków stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi. W latach 2015 – 2019 stanowiły one od 63 do 69% wszystkich wydatków na OHP z budżetu państwa. Należy przy tym pamiętać, że działalność Ochotniczych Hufców Pracy tylko w części dotyczy polityk na rzecz rynku pracy. W roku 2019 wydatkowano łącznie z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na aktywizację zawodową

¹¹⁴ Raport z przeglądu wydatków publicznych na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy, s.9 <https://www.gov.pl/web/finanse/przeglad-wydatkow-publicznych-na-zadania-realizowane-przez-ochotnicze-hufce-pracy-raport-z-przegladu> (dostęp: 23.06.2020 r.)

młodzieży 63,1 mln zł, co oznacza lekką tendencję wzrostową (w roku 2015 było to 57,8 mln zł). W całym analizowanym okresie przeznaczano na ten cel ok. 20% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na Ochotnicze Hufce Pracy. Pozostałe zadania realizowane są w obszarze kształcenia i wychowania młodzieży. Zatrudnienie ogółem w OHP wykazywało w badanym okresie tendencję spadkową – w roku 2019 było to 3 041 etatów, co stanowiło 90,7% stanu osiągniętego w roku 2015.

Wydatki na realizację zadań przez Ochotnicze Hufce Pracy były przedmiotem przeglądu wydatków przeprowadzonego w 2017 r. przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Komendą Główną Ochotniczych Hufców Pracy oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów¹¹⁵.

3.2.2. Inne wydatki z budżetu państwa

Poza finansowaniem realizacji zadań przez Ochotnicze Hufce Pracy, środki w ramach części 31. *Praca* wydatkowano również na następujące pozycje:

Tabela 6. Wykonane inne wydatki (bez OHP) z budżetu państwa w latach 2015 – 2019 (w mln zł)

	2015	2016	2017	2018	2019
Koszty funkcjonowania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz pozostałych jednostek podległych i nadzorowanych	79,9	81,7	90,0	78,8	79,7
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	75,9	12,6	18,2	31,0	32,7
Realizacja programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”	22,0	21,0	21,0	21,0	20,0
Ogółem część 31	177,8	115,3	129,2	130,8	132,4

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wśród pozostałych wydatków ponoszonych w ramach części budżetowej 31. *Praca* większość przeznaczana była na funkcjonowanie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – w latach 2015 – 2019 było to ok. 80 mln zł rocznie (wyłączywszy rok 2017 – 90 mln zł), co z wyjątkiem roku 2015 stanowiło ponad połowę pozostałych kosztów. Wydatki przeznaczane na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE cechowały się większą zmiennością i wynosiły od 12,6 do 75,9 mln zł w analizowanym okresie. Około 20 mln zł rocznie wydatkowano w latach 2015 – 2019 na realizację programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

3.3. Jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹⁶ oraz art. 14, ust. 1 pkt 15 ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹⁷ zadania z zakresu

¹¹⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/przeglad-wydatkow-publicznych-na-zadania-realizowane-przez-ochotnicze-hufce-pracy-raport-z-przegladu>

¹¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

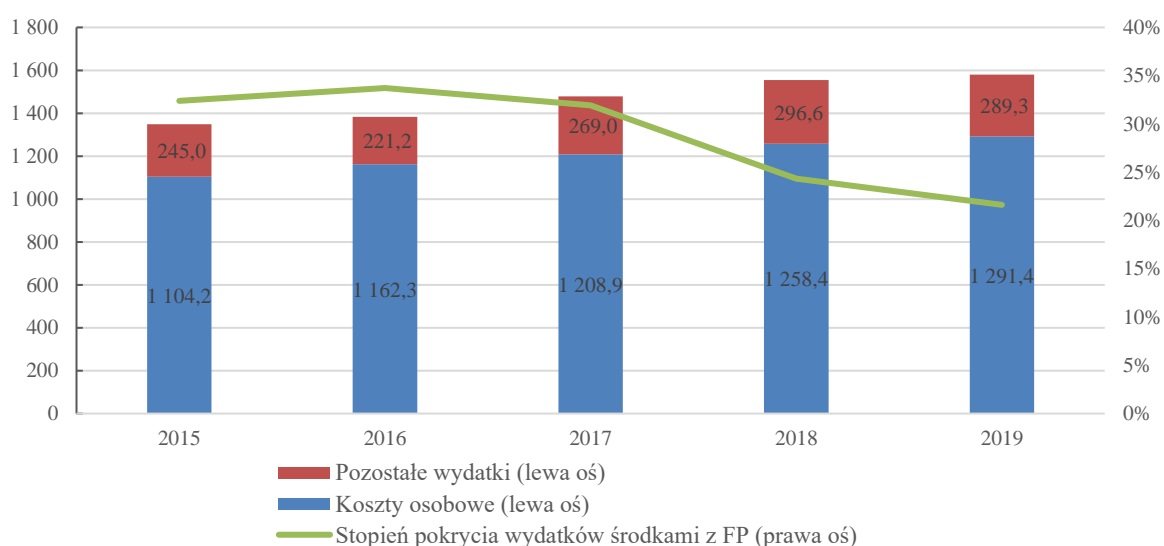
¹¹⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815.

przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy należą do zadań własnych, odpowiednio, powiatu i województwa, które realizują je za pośrednictwem powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Utrzymanie tych urzędów finansowane jest z dochodów jst, czyli ze środków własnych, udziałów w podatkach dochodowych bądź subwencji ogólnej. Należy jednak dodać, że funkcjonowanie urzędów pracy w części dotowane jest przez Fundusz Pracy – są to środki na dofinansowanie do wynagrodzeń i składek pracowników oraz inne zadania fakultatywne. Innymi zadaniami fakultatywnymi są m.in. wydatki na rozwój i eksploatację systemów informatycznych, wysyłkę zawiadomień, druki, audyt zewnętrzny, koszty postępowań sądowych i egzekucyjnych, badania i ekspertyzy rynku pracy, szkolenia pracowników PSZ.

Publiczne służby zatrudnienia mają zatem charakter rządowo-samorządowy, a ich cechą jest niezależność każdej jednostki organizacyjnej. Na koniec 2019 r. istniało w Polsce 340 powiatowych urzędów pracy (pup) oraz 16 wojewódzkich urzędów pracy (wup). Obsługują one odpowiednio 380 powiatów oraz 16 województw. Powiatowe urzędy pracy wchodzą w skład powiatowej administracji zespolonej i działają pod zwierzchnictwem starosty/prezydenta miasta. Decyzje dotyczące zapewnienia środków finansowych na utrzymywanie i funkcjonowanie urzędu pracy oraz wynagrodzenia i nagrody dla pracowników urzędów pracy należą do starosty. Środki Funduszu Pracy stanowią jedynie wsparcie samorządów w zapewnieniu odpowiedniego poziomu wynagrodzeń pracowników.

Środki jst na utrzymanie urzędów pracy finansowane są z rozdziału 85333 *Powiatowe urzędy pracy* (w przypadku powiatów i miast na prawach powiatu) oraz 85332 *Wojewódzkie urzędy pracy* (w przypadku województw).

Wykres 23. Wydatki jst na utrzymanie urzędów pracy w latach 2015 – 2019 (w mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie sprawozdań Rb-28S, Sprawozdanie MRPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.

W latach 2015 – 2019 odnotowano powolny, systematyczny wzrost całkowitych wydatków na utrzymanie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy z poziomu 1,35 do 1,58 mld zł, pomimo, że stopa bezrobocia oraz liczba bezrobotnych w tym samym czasie ulegały spadkowi. W całym analizowanym okresie dominującą pozycję w strukturze tych wydatków zajmowały koszty osobowe¹¹⁸,

¹¹⁸ Suma wydatków na wynagrodzenia osobowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

które w każdym z badanych lat przekraczały 80% wydatków jst na utrzymanie urzędów pracy. Częściowo koszty te były dofinansowane ze środków Funduszu Pracy.

Tabela 7. Wydatki z Funduszu Pracy przekazywane samorządom na działalność urzędów pracy w latach 2015 – 2019 (w mln zł)

	2015	2016	2017	2018	2019
Wydatki na wynagrodzenia oraz inne fakultatywne zadania	437,2	466,6	471,8	378,6	341,8
w tym wydatki na wynagrodzenia	255,2	284,1	279,9	231,4	188,6

Źródło: Sprawozdanie MRPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.

Wielkość środków przekazywanych z Funduszu Pracy do jst wzrastała do roku 2017, osiągając wówczas poziom 471,8 mln zł. Od tego czasu ze środków Funduszu Pracy przyznawano coraz mniej środków samorządom – w 2019 r. było to już tylko 341,8 mln zł. W rezultacie stopień pokrycia wydatków jst na urzędy pracy środkami Funduszu Pracy spadł z poziomu 33,7% w roku 2016 do 21,6% w roku 2019. W większości (od 55,2% do 61,1% w analizowanym okresie) środki FP wykorzystywane były na wsparcie finansowania wynagrodzeń w urzędach pracy (dofinansowanie kosztów wynagrodzeń i składek oraz refundację dodatków do wynagrodzeń pracowników wup i pup).

W całym badanym okresie zdecydowanie więcej środków przeznaczano na funkcjonowanie powiatowych niż wojewódzkich urzędów pracy. Wydatki na pup stanowiły w latach 2015 – 2019 między 77,7% a 81,1% ogółu wydatków samorządów na urzędy pracy. Szczegółową wielkość oraz strukturę wydatków, odpowiednio powiatów i województw, na utrzymanie urzędów pracy przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 8. Wydatki powiatów i miast na prawach powiatów w rozdziale 85333 „powiatowe urzędy pracy” w latach 2015 – 2019

Pozycja wydatkowa	2015		2016		2017		2018		2019	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego	79,3	7,2%	85,0	7,6%	86,6	7,4%	91,9	7,6%	98,2	8,0%
Świadczenia społeczne	13,1	1,2%	4,4	0,4%	5,6	0,5%	5,9	0,5%	4,8	0,4%
Wynagrodzenia osobowe pracowników	687,9	62,9%	724,7	65,0%	751,8	64,5%	776,0	64,2%	790,2	64,1%
Dodatkowe wynagrodzenie roczne	49,8	4,6%	51,7	4,6%	53,4	4,6%	55,5	4,6%	57,9	4,7%
Składki na ubezpieczenia społeczne	129,3	11,8%	133,1	11,9%	137,8	11,8%	141,8	11,7%	144,0	11,7%
Składki na Fundusz Pracy	13,2	1,2%	14,0	1,3%	14,5	1,2%	15,0	1,2%	15,5	1,3%
Zakup materiałów i wyposażenia	15,8	1,4%	14,6	1,3%	15,6	1,3%	19,2	1,6%	17,4	1,4%
Zakup energii	18,8	1,7%	18,6	1,7%	19,1	1,6%	18,7	1,5%	18,9	1,5%
Zakup usług remontowych	3,9	0,4%	4,6	0,4%	5,1	0,4%	5,8	0,5%	6,7	0,5%
Zakup usług pozostałych	18,3	1,7%	16,4	1,5%	19,2	1,6%	22,3	1,8%	24,1	2,0%
Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	8,2	0,8%	7,8	0,7%	8,2	0,7%	8,5	0,7%	8,8	0,7%

Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	21,2	1,9%	21,4	1,9%	23,1	2,0%	22,8	1,9%	23,4	1,9%
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	8,4	0,8%	3,9	0,3%	4,9	0,4%	5,9	0,5%	4,7	0,4%
Pozostałe wydatki	26,3	2,4%	15,3	1,4%	20,5	1,8%	19,0	1,6%	18,7	1,5%
Razem	1 093,6	100,0%	1 115,6	100,0%	1 165,3	100,0%	1 208,4	100,0%	1 233,2	100,0%

Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie sprawozdań Rb-28S.

Poza kosztami osobowymi w strukturze wydatków samorządów powiatowych relatywnie istotną pozycją były dotacje celowe na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumienia z innymi jst – w latach 2015 – 2018 stanowiły one 7 - 8% wszystkich wydatków na utrzymanie urzędów pracy przez powiaty. Pozostałe kategorie wydatków nie przekraczały, co do zasady, 2% łącznych wydatków na utrzymanie urzędów pracy.

Tabela 9. Wydatki województw w rozdziale 85332 „wojewódzkie urzędy pracy” w latach 2015 – 2019

Pozycja wydatkowa	2015		2016		2017		2018		2019	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich	14,7	5,8%	6,4	2,4%	36,2	11,6%	54,8	15,8%	41,5	11,9%
Wynagrodzenia osobowe pracowników	156,1	61,1%	167,8	62,7%	176,4	56,4%	192,3	55,5%	201,9	58,1%
Dodatkowe wynagrodzenie roczne	11,9	4,6%	12,6	4,7%	12,8	4,1%	13,3	3,8%	14,2	4,1%
Składki na ubezpieczenia społeczne	28,1	11,0%	30,0	11,2%	31,6	10,1%	33,9	9,8%	36,1	10,4%
Składki na Fundusz Pracy	3,1	1,2%	3,3	1,2%	3,5	1,1%	3,7	1,1%	4,1	1,2%
Zakup materiałów i wyposażenia	3,8	1,5%	4,7	1,7%	4,5	1,4%	4,5	1,3%	5,0	1,4%
Zakup energii	3,3	1,3%	3,3	1,2%	3,6	1,2%	3,6	1,0%	3,6	1,0%
Zakup usług remontowych	1,5	0,6%	1,5	0,6%	1,2	0,4%	1,5	0,4%	1,5	0,4%
Zakup usług pozostałych	9,7	3,8%	9,2	3,4%	12,2	3,9%	14,2	4,1%	13,5	3,9%
Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	12,0	4,7%	12,2	4,5%	12,7	4,1%	12,6	3,6%	12,6	3,6%
Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	3,6	1,4%	3,6	1,3%	3,9	1,3%	4,0	1,1%	4,2	1,2%
Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1,1	0,4%	1,6	0,6%	1,9	0,6%	2,2	0,6%	2,0	0,6%
Pozostałe wydatki	6,8	2,7%	11,8	4,4%	12,0	3,8%	6,0	1,7%	7,2	2,1%
Razem	255,6	100,0%	267,9	100,0%	312,6	100,0%	346,7	100,0%	347,4	100,0%

Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie sprawozdań Rb-28S.

Struktura wydatków samorządów województw na urzędy pracy była podobna jak w przypadku powiatów – przeważającą pozycją wydatkową były koszty osobowe, które stanowiły rocznie między 70% a 80% łącznych wydatków. Stosunkowo duże środki przeznaczano na dotacje celowe, które stanowiły od 2,4% do 15,8% całkowitych wydatków. W porównaniu z samorządami powiatowymi,

województwa w latach 2015 – 2019 częściej środki wydatkowały na zakup usług innych niż dostarczanie energii i usługi remontowe (od 3,4% do 4,1%) oraz na opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (między 3,6% a 4,7%). Wszystkie pozostałe kategorie wydatków razem wzięte nie przekraczały kilku procent ogółu.

3.3.1. Zatrudnienie w urzędach pracy

Ponieważ większość środków jest przekazywanych na urzędy pracy związana jest z finansowaniem kosztów osobowych, stan i struktura zatrudnienia w urzędach pracy wymaga osobnej analizy.

Powiatowe urzędy pracy są jednostkami organizacyjnymi samorządu powiatów. Pracownicy urzędów pracy są zatem pracownikami samorządowymi. O zatrudnieniu, wysokości wynagrodzenia lub zwolnieniu pracowników powiatowego urzędu pracy decyduje dyrektor powiatowego urzędu pracy (w ramach budżetu ustalonego przez samorząd powiatu). Wojewódzkie urzędy pracy są z kolei jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa, a o zatrudnieniu, wysokości wynagrodzenia lub zwolnieniu pracowników wup decyduje dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy (w ramach budżetu ustalonego przez samorząd województwa). Zarówno pup jak i wup działają w formie jednostek budżetowych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych.

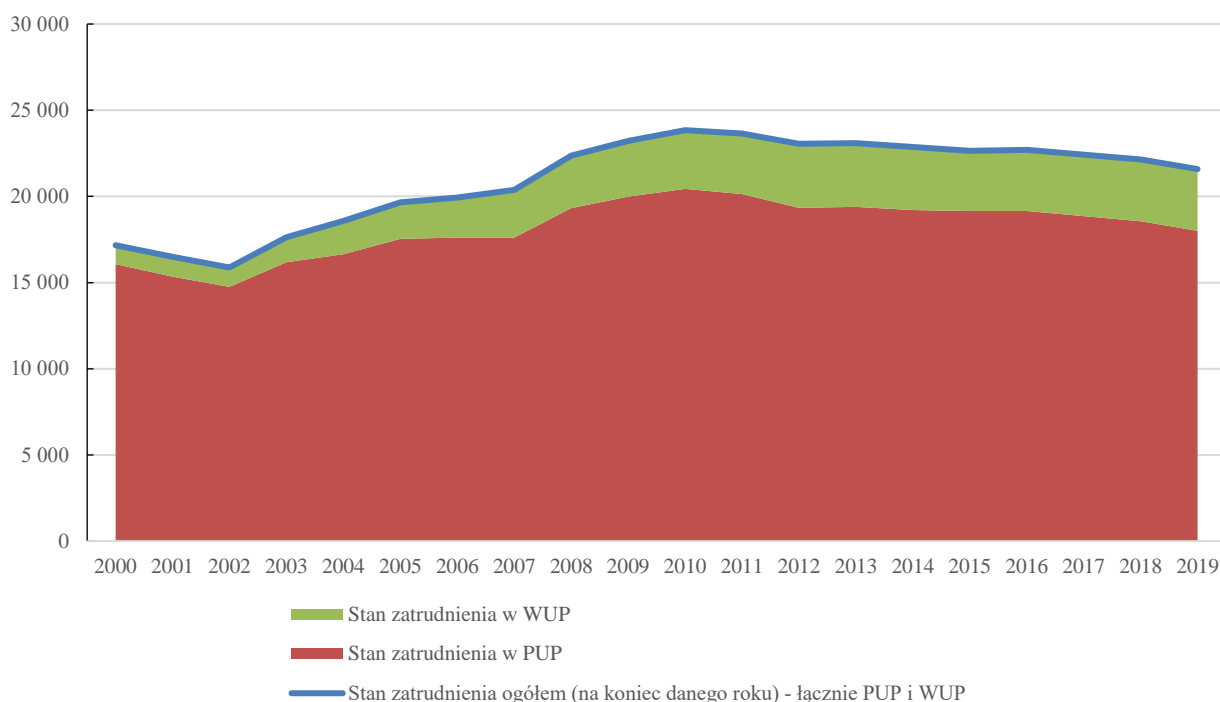
Stan zatrudnienia w urzędach pracy¹¹⁹

Od 2000 r. najniższy stan zatrudnienia w urzędach pracy odnotowano w końcu 2002 r., kiedy w urzędach pracy były zatrudnione 15 874 osoby (zarejestrowanych było wtedy ponad 3 mln osób bezrobotnych). W kolejnych latach, tj. 2003 – 2010, liczba pracowników urzędów pracy stale wzrastała i w 2010 r. osiągnęła poziom 23 841 (najwyższy na przestrzeni analizowanych 20 lat).

Natomiast od 2011 r. liczba zatrudnionych w urzędach pracy powoli, ale systematycznie spada - tylko w 2013 i 2016 r. zanotowano niewielkie wzrosty zatrudnienia. W końcu 2019 r. w urzędach pracy zatrudnionych było 21 580 osób, z czego w pup - 18 009 osób, w wup – 3 571 osób.

¹¹⁹ Na podstawie publikacji MRPIPS "Stan i struktura zatrudnienia w PUP i WUP – rok 2019", <https://psz.praca.gov.pl/-/12399741-stan-i-struktura-zatrudnienia-w-pup-i-wup-rok-2019>

Wykres 24. Stan zatrudnienia w urzędach pracy w latach 2000 – 2019



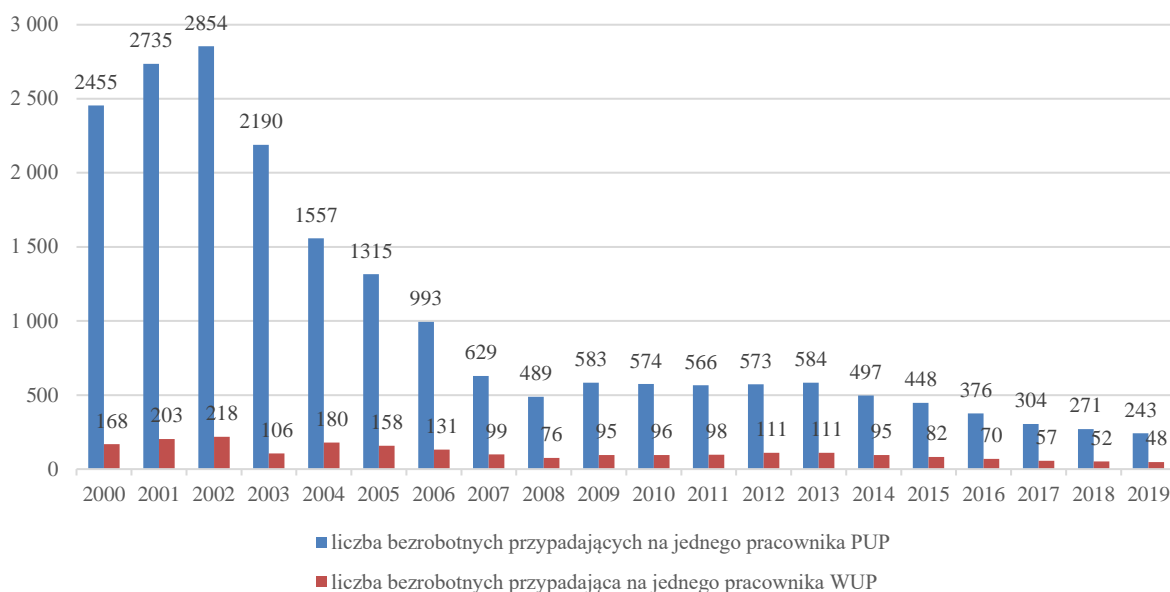
Źródło: Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2019 r.

Zatrudnieni w pup stanowili w 2019 r. 83,5% ogółu osób zatrudnionych w urzędach pracy, natomiast pracownicy wup – 16,5% i był to najwyższy wskaźnik od 2000 roku. Najniższy udział pracowników wup odnotowano w 2000 r. (6,4%).

Co ważne, systematycznemu spadkowi bezrobocia w latach 2003 – 2008 towarzyszył wzrost zatrudnienia w urzędach pracy. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w końcu 2008 r. (1,5 mln osób) była ponad połowę mniejsza niż w latach 2001 – 2003, a zatrudnienie w wojewódzkich urzędach pracy wzrosło ponad dwukrotnie, natomiast w powiatowych urzędach pracy o ok. ¼.

Na koniec 2019 r. było zarejestrowanych ok. 866 tys. bezrobotnych, a zatrudnionych w urzędach pracy 21 580 osób. Porównując te dane z danymi z 2000 r. należy stwierdzić, że spadkowi liczby bezrobotnych o 68% towarzyszył wzrost zatrudnienia w urzędach pracy o ok. 25%. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że poziom zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy wzrósł o 12%, natomiast w wojewódzkich urzędach pracy zwiększył się ponad 3-krotnie.

Wykres 25. Liczba bezrobotnych przypadających na 1 pracownika pup i wup w latach 2000 – 2019 według stanu na koniec okresu sprawozdawczego (w liczbach bezwzględnych)



Źródło: Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2019 r.

W końcu 2019 r. na jednego pracownika wup przypadało 243 bezrobotnych, a na pracownika pup – 48 bezrobotnych. W końcu 2019 r. powyżej 60 osób na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy przypadało w województwach: lubelskim (64), podkarpackim (63) i podlaskim (60), a poniżej 40 osób w województwach: dolnośląskim (39), śląskim (35), lubuskim oraz wielkopolskim (po 34). Zdecydowanie większa liczba osób bezrobotnych na jednego pracownika wup i pup przypadała w latach 2000 – 2005. Najtrudniejsza sytuacja była w 2002 r., kiedy jeden pracownik wup zajmował się obsługą 2 854 bezrobotnych, a pracownik pup – 218. Rozbieżności w liczbie bezrobotnych przypadających na jednego pracownika urzędu pracy wynikają z różnic na lokalnych rynkach pracy, a także lokalnych uwarunkowań w postaci rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, położenia geograficznego, co wpływa z kolei na poziom zatrudnienia w urzędach pracy. Systematyczny spadek liczby bezrobotnych w latach 2015 – 2019 oraz spadek liczby pracowników urzędu pracy przyczyniły się do spadku liczby osób bezrobotnych przypadających na pracownika urzędu pracy w końcu 2019 r. W rezultacie wskaźnik ten osiągnął wartość najniższą na przestrzeni 20 lat.

Według stanu na koniec 2019 r. w urzędach pracy łącznie w przeliczeniu na pełne etaty poziom zatrudnienia wyniósł 20 364 etatów wobec 21 580 osób zatrudnionych. Było zatem o 1 216 etatów mniej niż wynika to z osobowego stanu zatrudnienia. W wup etatów było 3 452 wobec 3 571 zatrudnionych, zaś w pup 16 912 etatów wobec 18 009 zatrudnionych.

Analizując liczbę pracowników up przypadających na bezrobotnego należy zaznaczyć, że po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej urzędy pracy zostały obciążone nowymi zadaniami. Wojewódzkie urzędy pracy pełnią funkcję Instytucji Pośredniczących w strukturze dystrybucji środków unijnych (nie tylko Europejskiego Funduszu Społecznego) i realizują zadania zarządzane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (poprzednio Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Jest to duży aparat administracyjny, finansowany także z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów operacyjnych, krajowych i regionalnych, obsługujący projekty nie tylko związane z aktywizacją zawodową. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku powiatowych urzędów pracy - wraz ze wstąpieniem w struktury UE w 2004 roku nastąpił wzrost liczby pracowników obsługujących projekty z dofinansowaniem EFS.

Struktura zatrudnienia w urzędach pracy

Według płci

W końcu 2019 r. w urzędach pracy zatrudnionych było 3 816 mężczyzn oraz 17 764 kobiety. Udział procentowy mężczyzn w porównaniu do udziału kobiet jest niewielki i wyniósł w 2019 r. 17,7% wobec 82,3%. W powiatowych urzędach pracy udział mężczyzn wśród pracowników wyniósł 16,7%, w wojewódzkich urzędach pracy udział ten był wyższy o 5 pkt proc. (22,7%).

Według wieku

W końcu 2019 r. średni wiek pracowników zatrudnionych wyniósł 42,7 lat w przypadku wup i 43,1 lat dla pup. Wśród zatrudnionych w urzędach pracy najliczniej reprezentowane były osoby w wieku 35 – 44 lata (8 665 osób), które stanowiły 40,2% ogółu zatrudnionych w urzędach pracy (o 1,2% więcej niż w roku 2018). W porównaniu do roku 2018 o 3,7 % wzrosła również liczba pracowników w wieku 45 – 54 lata. W pozostałych grupach wiekowych liczba zatrudnionych r/r spadła tj.: w grupie wiekowej 55 lat i więcej - o 3,5%., w grupie 24 lata i mniej - o 8,6%, największy spadek odnotowano w grupie 25 – 34 lata (o 13,6%).

Natomiast w stosunku do roku 2000 nastąpił:

- wzrost udziału osób zatrudnionych w wieku 55 lat i więcej (z 3,7% do 15,7%) oraz w wieku 35 – 44 lata (z 27,1% do 40,2%),
- spadek odsetka osób zatrudnionych w wieku 24 lata i mniej (z 12,1% do 1,6%) oraz w wieku 25 - 34 lata (z 29,0% do 19,9%) i w wieku 45-54 lata (z 28,1% do 22,7%).

Według poziomu wykształcenia

Wśród zatrudnionych w urzędach pracy dominują osoby z wyższym wykształceniem. W końcu 2019 r. wyższe wykształcenie posiadało 17 649 pracowników up, co stanowiło 81,8% ogółu zatrudnionych. Wyższe wykształcenie posiadało ponad 90% osób zatrudnionych było w wup oraz prawie 80% zatrudnionych w pup.

W porównaniu do roku 2000 udział procentowy osób z wyższym wykształceniem zwiększył się 3-krotnie (za sprawą pracowników powiatowych urzędów pracy, wśród których odsetek osób z wyższym wykształceniem wzrósł z 28% w 2000 r do 79,5% w 2019 r.), natomiast największy systematyczny spadek odsetka odnotowuje się wśród osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (z 49,5% w 2000 r. do 12,5% w 2019 r.) oraz średnim ogólnokształcącym (z 14,8% w 2000 r. do 3,4% w 2019 r.).

Według stażu pracy w służbach zatrudnienia

Według stanu na koniec 2019 r. najczęściej zatrudnionych legitymowało się stażem pracy od 10 do 20 lat (40,8%, tj. 8 796 osób) oraz 20 lat i więcej (26,1%, tj. 5 627 osób). W stosunku do roku 2000 obserwuje się:

- 2,6-krotny spadek odsetka pracowników z najkrótszym stażem do 1 roku (z 12,2% do 4,7%),
- 2-krotny spadek odsetka pracowników ze stażem od 1 do 5 lat (z 30,3% do 15,4%),
- prawie 3-krotny spadek odsetka pracowników ze stażem od 5 do 10 lat (z 37,1% do 13,0%),
- 2,7-krotny wzrost odsetka liczby osób ze stażem pracy od 10 do 20 lat (z 14,9% do 40,8%),
- prawie 5-krotny wzrost odsetka osób ze stażem 20 lat i więcej (z 5,4% do 26,1%).

Według zajmowanego stanowiska:

2 827 osób (tj. 13,1% wszystkich zatrudnionych w końcu 2019 r. w urzędach pracy) zajmowało stanowiska kierownicze. W pup na kierowniczych stanowiskach pracowało 2 286 osób (12,7% pracowników tych urzędów), a w wup – 541 osób, czyli 15,2% osób zatrudnionych w wup.

W końcu 2019 r. na stanowiskach kluczowych zatrudnione były łącznie 8 993 osoby, z czego na stanowisku:

- Pośrednika pracy - 4 096 osób (4 074 w pup i 22 w wup),
- Doradcy zawodowego – 1 856 osób (1620 w pup i 236 w wup),
- Specjaliści do spraw rozwoju zawodowego – 771 osób (770 w pup i 1 w wup),
- Specjaliści do spraw programów – 2 218 osób (1 899 w pup i 319 w wup),
- 52 pracowników w ramach kadry EURES zatrudnionych w wup.

Od 2016 r. spadała liczba osób zatrudnionych na kluczowych stanowiskach, spadał również udział procentowy pracowników na tych stanowiskach w zatrudnieniu w urzędach pracy. W końcu 2019 r. wyniósł on 41,7% wobec 44,3% w końcu roku 2016.

W konsekwencji jednoczesnego spadku liczby osób bezrobotnych zmniejszyła się również liczba bezrobotnych przypadających na 1 pracownika kluczowego w pup i w końcu 2019 r. wyniosła 104 osoby wobec 110 osób w 2018 r. Warto zwrócić uwagę na fakt, że wskaźnik ten jest silnie zróżnicowany przestrzennie – najniższą jego wartość odnotowano w Kępnie (22), a najwyższą w Rzeszowie (238). Dodatkowo, na jednego pośrednika pracy przypadało 213 bezrobotnych. Z kolei na jednego doradcę zawodowego w pup przypadało 535 osób. Analizując dane należy stwierdzić, że od 2013 r. liczba bezrobotnych przypadających na jednego pośrednika pracy oraz doradcę zawodowego systematycznie spadała.

Od 27 maja 2014 r. pośrednicy pracy, doradcy zawodowi oraz specjaliści do spraw programów zatrudnienia w powiatowym urzędzie pracy mogą pełnić funkcję doradcy klienta (na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹²⁰). W końcu 2019 r. funkcję tę pełniło 7 547 pracowników pup. Ponad 50% tej liczby stanowili pośrednicy pracy.

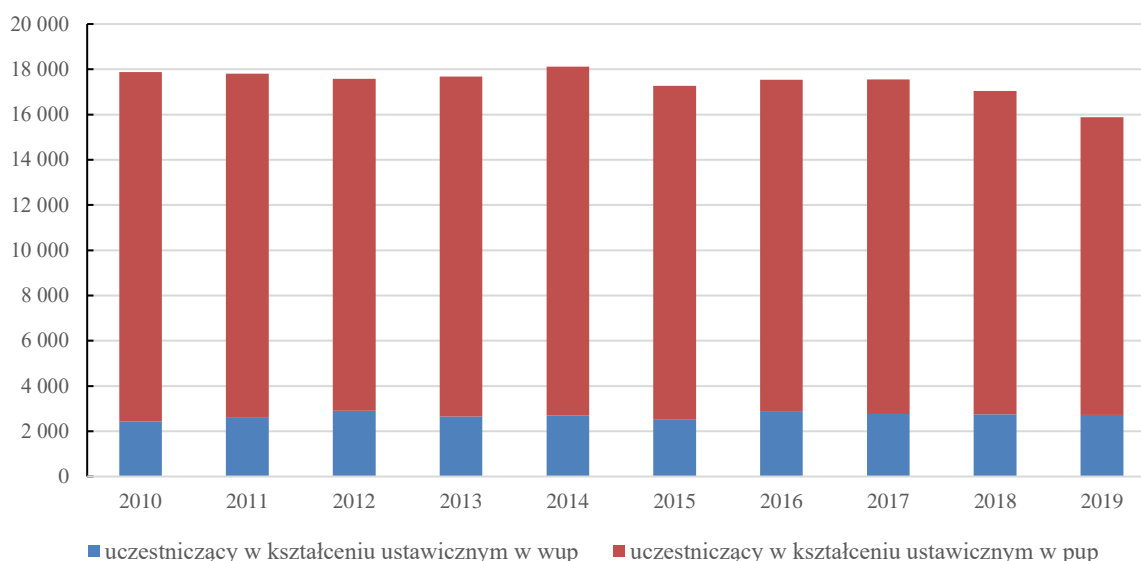
Na jednego pracownika pełniącego funkcję doradcy klienta przypadało 115 bezrobotnych. Od 2016 r. obserwuje się stały spadek liczby doradców klienta (o 1 134 między 2016 a 2019 r.) oraz liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta (o 39 między 2016 a 2019 r.). Największy był odsetek doradców klienta wśród pracowników pup w województwie pomorskim (44,9%), a najmniejszy w podkarpackim (36,9%).

Uczestnictwo pracowników urzędów pracy w kształceniu ustawicznym

W kształceniu ustawicznym brało udział w końcu 2019 r. 15 888 pracowników urzędów pracy, czyli 73,6% zatrudnionych. Najpopularniejszą formą były szkolenia, w których udział wzięło 99,6% uczestników kształcenia ustawicznego (15 831 pracowników).

¹²⁰ Dz.U. poz. 598.

Wykres 26. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym w wup i pup w latach 2010 – 2019



Źródło: Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2019 r.

Na przestrzeni lat 2010 – 2019 największa liczba pracowników wup skorzystała z kształcenia ustawicznego w roku 2012 (2 913) oraz 2016 r. (2 890). Z kolei najwięcej pracowników pup korzystało z tego rodzaju kształcenia w 2010 i 2014 r. Od roku 2018 r. obserwuje się spadek liczby pracowników wup i pup kształcących się.

W kształceniu ustawicznym w 2019 r. uczestniczyło 2 721 pracowników wup, co stanowiło 76,2% ogółu zatrudnionych w wup. Ponad 99% uczestniczących wzięło udział w szkoleniach. 77,2% ogółu uczestniczących w kształceniu stanowiły kobiety. Biorąc pod uwagę zajmowane stanowiska największy udział w kształceniu ustawicznym w stosunku do osób zatrudnionych na danym stanowisku cechował asystentów EURES (91,4%), kierowników (87,4%) oraz doradców zawodowych (85,1%). Największy odsetek kształcących się w stosunku do liczby zatrudnionych w wup wystąpił w województwie podlaskim, mazowieckim i świętokrzyskim.

Z kolei 13 167 pracowników pup brało udział w kształceniu ustawicznym w 2019 r. Stanowili oni 73,1% wszystkich zatrudnionych w tych urzędach. Tak samo jak w wup dominującą formą były szkolenia, w których wzięło udział 99,7% kształcących się. Najwyższy odsetek pracowników korzystających z kształcenia ustawicznego zanotowano w województwie opolskim. Biorąc pod uwagę zajmowane stanowiska największy udział w kształceniu ustawicznym w stosunku do osób zatrudnionych na danym w stanowisku w powiatowych urzędach pracy cechował pośredników realizujących zadania EURES (87,3%), pośredników pracy (85,9%) oraz specjalistów do spraw rozwoju zawodowego (85,7%).

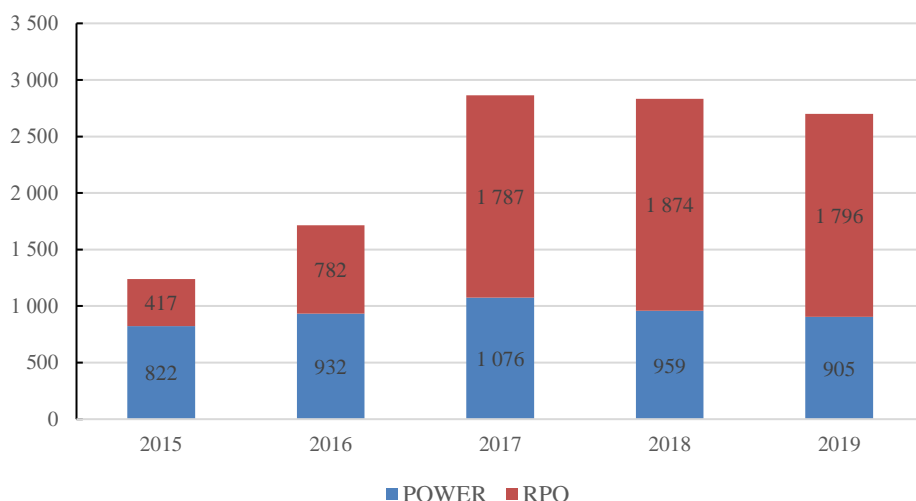
3.4. Środki z UE

Środki UE na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu pochodzą głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Jest on jednym z pięciu głównych funduszy, poprzez które Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy krajów członkowskich. EFS wspiera dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy, a także mobilność geograficzną i zawodową pracowników, ułatwiając im dostosowanie się do zmian. W tym celu EFS promuje kształcenie i szkolenie zawodowe. Wzrost kwalifikacji i zatrudnienia postrzegane są jako najskuteczniejszy sposób zapewnienia ludziom bezpieczeństwa finansowego, niezależności oraz poczucia godności i przynależności. W ramach Funduszu realizowane są inicjatywy

wspierające przechodzenie młodych ludzi z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia, zwalczanie ubóstwa, wzmocnienie włączenia społecznego, równość płci i szans, a także przeciwdziałanie dyskryminacji.

W okresie 2014 – 2020 UE przeznaczyła na EFS ponad 80 mld euro, co stanowiło prawie jedną czwartą wydatków na politykę rozwoju regionalnego. Do Polski trafiło z tej puli ok. 13,2 mld euro. Środki z EFS są wykorzystywane na dwóch poziomach: krajowym (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój) i regionalnym (16 programów regionalnych)¹²¹.

Wykres 27. Wkład UE w finansowanie realizowanych przez Polskę projektów w ramach EFS w latach 2015 – 2019, dane szacunkowe, w mln zł

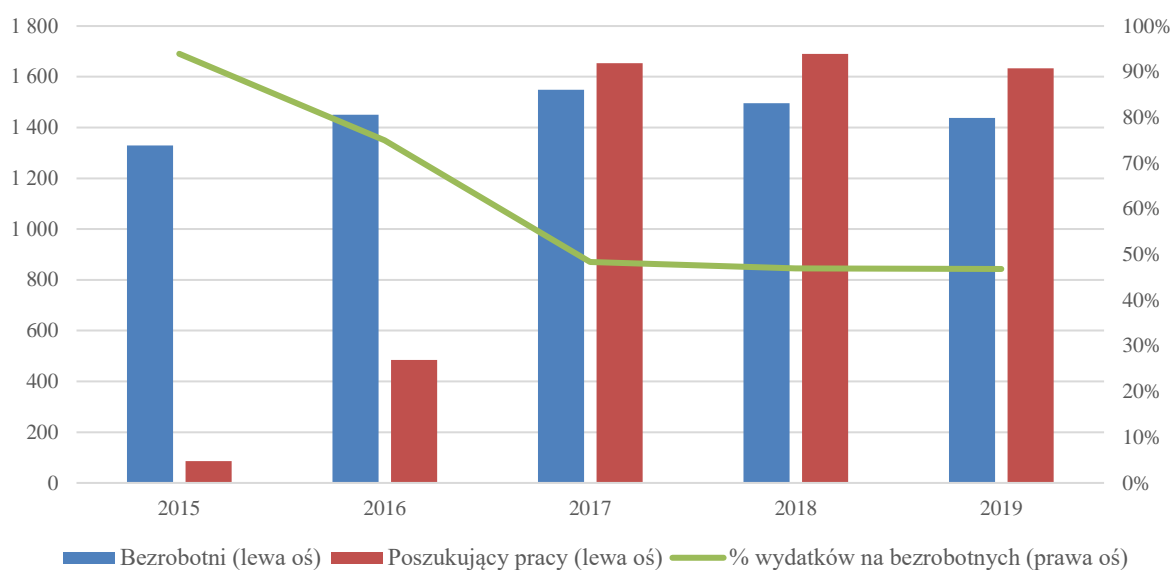


Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Wkład UE w realizację projektów finansowanych z EFS przez Polskę jest znaczący - od 2017 r. jest to ponad 2,7 mld zł rocznie. Niższe wydatkowanie środków w roku 2015 wynikało z konieczności opracowania w tym czasie odpowiednich procedur, konieczności realizacji działań związanych z naborem i oceną wniosków oraz, następnie, wyborem przedsięwzięć, na które zostaną przekazane środki, a także ze zwrotu niewykorzystanych na koniec roku środków budżetu państwa. W latach 2015 – 2016 większość środków z EFS była wydatkowana w ramach POWER. Od 2017 r. stosunkowo więcej środków zostało przeznaczonych na działania realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych. W 2019 r. było to 66,5% środków wydatkowanych przez Polskę w ramach środków z EFS.

¹²¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolesnym/>

Wykres 28. Wydatki EFS poniesione przez Polskę w podziale na rodzaj beneficjentów, dane szacunkowe w mln zł



Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Wydatki ze środków EFS przeznaczane w latach 2015 – 2019 r. na osoby bezrobotne kształtowały się na stabilnym poziomie 1,33 – 1,55 mld zł rocznie. Natomiast wraz ze spadkiem stopy bezrobocia znacznie wzrastały wydatki na osoby poszukujące pracy – między 2015 a 2017 r. był to wzrost z 86 mln zł do 1,65 mld zł, co spowodowało to, że wydatki te przekroczyły wydatki na wspieranie osób bezrobotnych. Od tego czasu poziom wydatków na osoby poszukujące pracy pozostaje na w miarę stabilnym poziomie ponad 1,6 mld zł rocznie.

Środki z EFS w znacznym stopniu przyczyniają się do aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Możliwość ich wykorzystania uwarunkowana jest zapewnieniem wkładu krajowego. W części finansowanie tego wkładu należy do beneficjenta projektu (np. jest różnego szczebla, beneficjenci z sektora prywatnego), w części środki krajowe pochodzą z dofinansowania ze środków budżetu państwa. Zdecydowana ich większość pochodzi jednak z EFS. Dla przykładu, w latach 2015 – 2018 większość wydatków w ramach POWER realizowana była w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*. Dla tych środków KE przewidziała wyższy udział środków EFS (91,89%), co oznacza, że z poziomu krajowego Polska wydatkowała na ten cel maksymalnie 8,11% całkowitej alokacji środków.

Rozdział 4. Analiza i ocena skuteczności polityki i form wsparcia

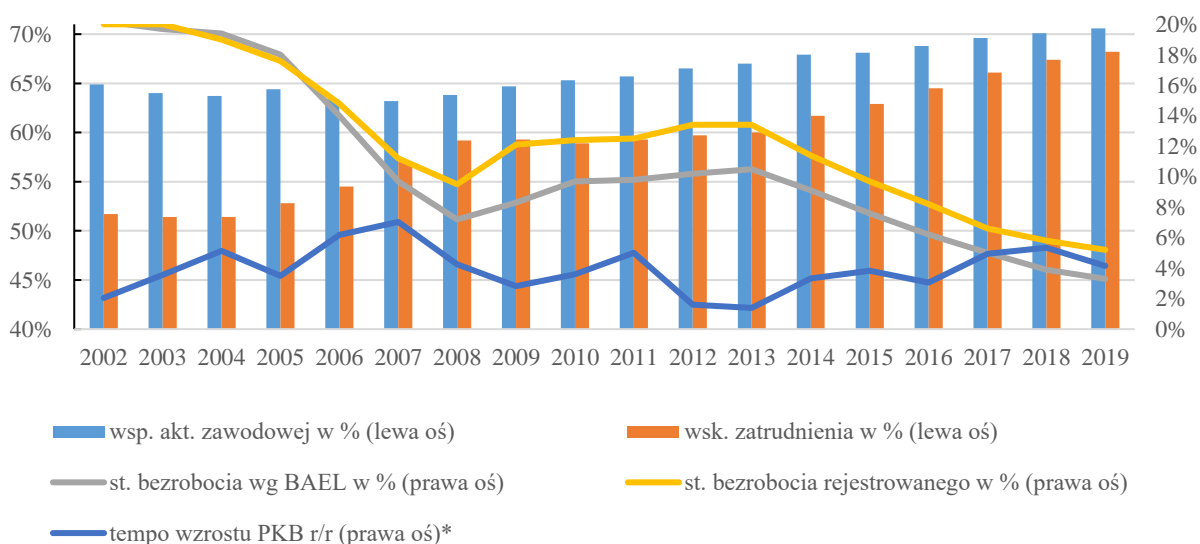
Jednym z kluczowych aspektów przeglądów wydatków jest analiza i ocena skuteczności, czyli zbadanie, w jakim stopniu podjęte działania przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych celów. Przez cel w przeglądzie wydatków należy rozumieć pożądaną stan, planowany do osiągnięcia dzięki prowadzonym działaniom. W niniejszym przeglądzie skuteczność została poddana ocenie dwustopniowo. W pierwszej kolejności rozdział ten obejmuje badanie skuteczności całego systemu organizacji publicznych służb zatrudnienia (skuteczność polityki rynku pracy). Następnie przedmiotem analizy jest skuteczność poszczególnych form wsparcia beneficjentów, finansowanych ze środków Funduszu Pracy oraz budżetu państwa.

Dane działanie czy formę wsparcia uważa się za skuteczne, gdy zamierzony cel został osiągnięty i potwierdzają to dostępne dane. Istotne jest przy tym wskazanie bezpośredniego związku pomiędzy osiągniętym celem a działaniem, na które ponoszone są wydatki podlegające przeglądowi. Zdarzają się przypadki, gdy ocena skuteczności nie jest możliwa w przypadku braku dostępu do danych lub nieprawidłowo określonych celów danej interwencji. Ocena skuteczności ma swoje odzwierciedlenie w rekomendacjach do przeglądu.

4.1. Skuteczność polityki rynku pracy

Większość celów odnoszących się do rynku pracy, zdefiniowanych w prawodawstwie, strategiach, planach i innych dokumentach odnosi się do kwestii związanych z aktywnością zawodową, zatrudnieniem oraz bezrobociem. Jak wspomniano w pierwszej części tego raportu, w ostatnich latach odnotowano znaczącą poprawę sytuacji w tych obszarach.

Wykres 29. Podstawowe wskaźniki obrazujące sytuację na rynku pracy w Polsce w latach 2002 – 2019, dane dla osób w wieku 15 – 64 lata



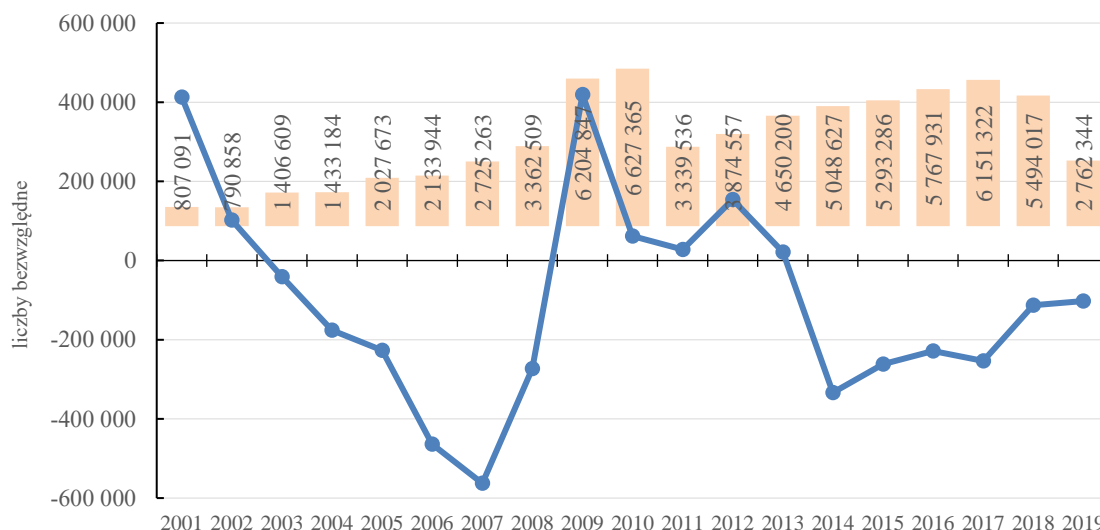
*tempo wzrostu PKB r/r pochodzi z bazy World Development Indicators i jest definiowane jako roczny procentowy wzrost PKB w cenach rynkowych wyrażonych w zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, psz.praca.gov.pl, Bank Światowy.

Powyższe dane wskazują na poprawę sytuacji na rynku pracy we wszystkich wymienionych obszarach, postępującą od 2013 r.¹²². Między 2013 a 2019 r. korzystnie kształtował się każdy z wymienionych wskaźników: wskaźnik zatrudnienia wzrósł w tym czasie aż o 8,2 pkt. proc., współczynnik aktywności zawodowej o 3,6 pkt proc, a stopa bezrobocia spadła w tym czasie 2,5-krotnie (w przypadku bezrobocia rejestrowanego) lub 3-krotnie (bezrobocie liczone wg BAEL). Jednocześnie przez cały ten okres utrzymywał się dodatni wzrost gospodarczy, który począwszy od 2017 r. nie spadał poniżej poziomu 4%.

Dobra sytuacja na rynku pracy nie musi jednak oznaczać skutecznej realizacji polityki. Na cele związane ze zwiększaniem aktywności zawodowej i zatrudnienia oraz przeciwdziałaniem bezrobociu wpływ ma wiele innych czynników zewnętrznych (zagranicznych) i wewnętrznych (krajowych). Do czynników wewnętrznych należą działania podejmowane w obszarze innych polityk, a które mają pośredni wpływ na sytuację na rynku pracy. Omawiając czynniki wewnętrzne należy szczególnie podkreślić rolę innych polityk rządowych: gospodarczej (kształtowanie odpowiedniego klimatu dla prowadzenia działalności gospodarczej), fiskalnej (pozytywne lub negatywne bodźce ekonomiczne dla przedsiębiorców tworzących miejsca pracy), zapewnienia działania prawa gospodarczego itp. Wpływ na sytuację na rynku pracy mają również działania banku centralnego (zarządzanie skłonnością do konsumpcji i inwestycji poprzez regulację poziomu stóp procentowych) czy wymiaru sprawiedliwości (od którego zależy poziom ryzyka zawierania transakcji). Czynniki zewnętrznymi są np. koniunktura gospodarcza w krajach będących największymi partnerami handlowymi, ogólnoświatowe kryzysy (jak w przypadku epidemii wirusa SARS-CoV-2), wojny celne pomiędzy blokami państw, migracje ludności itd. Dysponent części budżetowej 31. Praca oraz Funduszu Pracy ma wpływ przede wszystkim na odpływ z bezrobocia, czyli może aktywizować osoby, które już znajdują się w rejestrach. Napływ do rejestrów jest kształtowany w istotnej mierze przez czynniki niezależne od dysponenta¹²³.

Wykres 30. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (wykres kolumnowy dane w tys. zł) oraz bilans bezrobotnych (lewa oś – wykres liniowy) w latach 2001 – 2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

W związku z powyższym w oparciu o dostępne oficjalne dane statystyki publicznej, nie można jednoznacznie przesądzić, czy wydatkowanie środków Funduszu Pracy na realizację aktywnych form

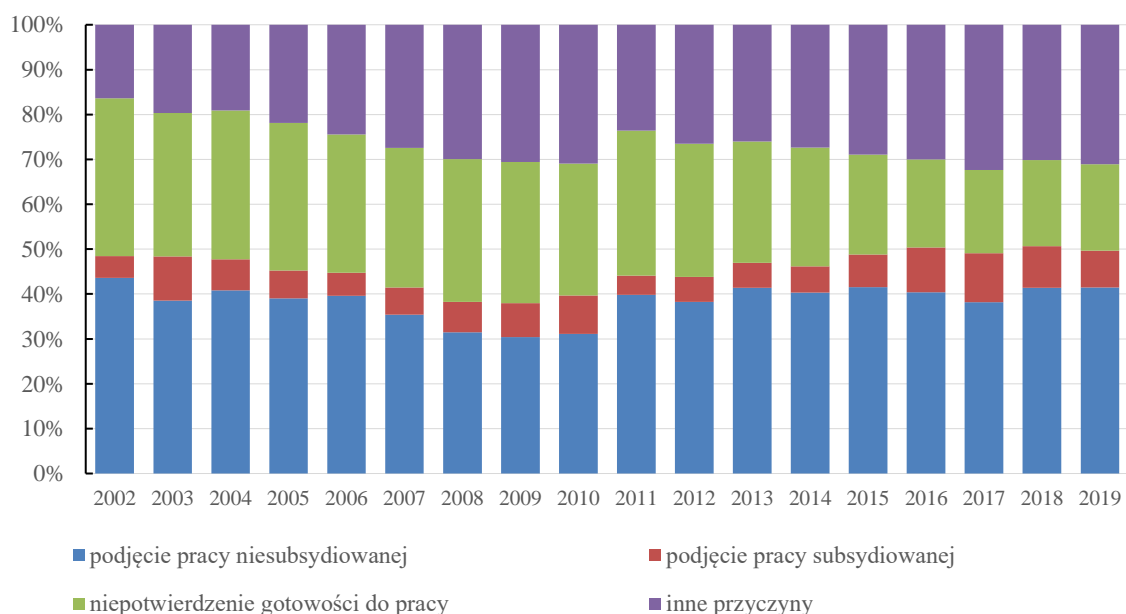
¹²² Zakłada się tymczasowy charakter trudności na rynku pracy spowodowanych epidemią wirusa Sars-CoV-2. Jednak w zależności od kierunku i siły rozwoju epidemii nie można wykluczyć, że będzie ona rzutować na długotrwałe trendy na rynku pracy.

¹²³ Ostatnie doświadczenia w zakresie tarcz antykryzysowych pokazują, że w wyjątkowych sytuacjach dysponent może mieć również wpływ na napływ do bezrobocia.

przeciwdziałania bezrobociu miało istotny wpływ na zmniejszenie bezrobocia rejestrowanego w Polsce. Przykładowo, na przestrzeni ostatnich 20 lat największy spadek liczby bezrobotnych miał miejsce w latach 2004 – 2008, w których zostały poniesione znacznie mniejsze wydatki z tytułu aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu niż w latach kolejnych (szczególnie w 2009 i 2010 r., w których z kolei nastąpił wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych) i zaledwie nieco wyższe niż w latach poprzednich (2001 – 2003). Istotny udział w redukcji bezrobocia rejestrowanego w Polsce (szczególnie w latach 2004 – 2008), miało przede wszystkim zmniejszenie napływu osób bezrobotnych rejestrujących się w urzędach pracy, w tym osób, które wcześniej nie pracowały, głównie absolwentów szkół. Akcesja do UE, która miała miejsce w 2004 r. spowodowała zwiększony odpływ osób w wieku produkcyjnym do innych państw, co przełożyło się na spadek bezrobocia rejestrowanego. Warto również odnotować sześciokrotny spadek liczby osób rejestrujących się po zwolnieniu z pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (porównując dane za lata 2019 i 2002).

Po stronie „odpływu”, największy udział w zmniejszeniu bezrobocia rejestrowanego miały (łącznie) niepotwierdzenia gotowości do pracy (wyrejestrowania z powodu niedopełnienia przez osoby bezrobotne określonych obowiązków) oraz inne przyczyny, w tym przejścia na emeryturę, czy też wyrejestrowania się na własną prośbę, ale też inne formy wsparcia, jak staże, szkolenia czy prace społecznie użyteczne (poniższy wykres).

Wykres 31. Główne przyczyny odpływu bezrobotnych w latach 2002 – 2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

Powyższe dane mogą sugerować, iż za zmniejszenie bezrobocia w Polsce odpowiadały w głównej mierze czynniki po stronie podaży pracy (wspomniany spadek zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy), w tym możliwość emigracji zarobkowej oraz dotyczące zmian demograficznych (przykładowo liczba absolwentów szkół podstawowych zmniejszyła się na przestrzeni lat 2001 – 2015 o ponad $\frac{1}{3}$ ¹²⁴), w tym w zakresie wieku emerytalnego. Choć nie można jednoznacznie stwierdzić, że finansowanie przez urzędy pracy aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu przyczyniło się w istotny sposób do zmniejszenia bezrobocia rejestrowanego, to niewątpliwie umożliwiło podniesienie kwalifikacji zawodowych, czy zdobycie doświadczenia zawodowego przez osoby objęte wsparciem,

¹²⁴ Źródło: <https://www.liczby.pl/baza-wiedzy/ludnosc/pytania/zestawienie-absolwentow-i-uczniow-szkol-podstawowych> (dostęp: 17.07.2020 r.)

a także spowodowało inne (niemierzalne) bardzo istotne efekty, jak zwiększenie bezpieczeństwa czy poczucia własnej wartości.

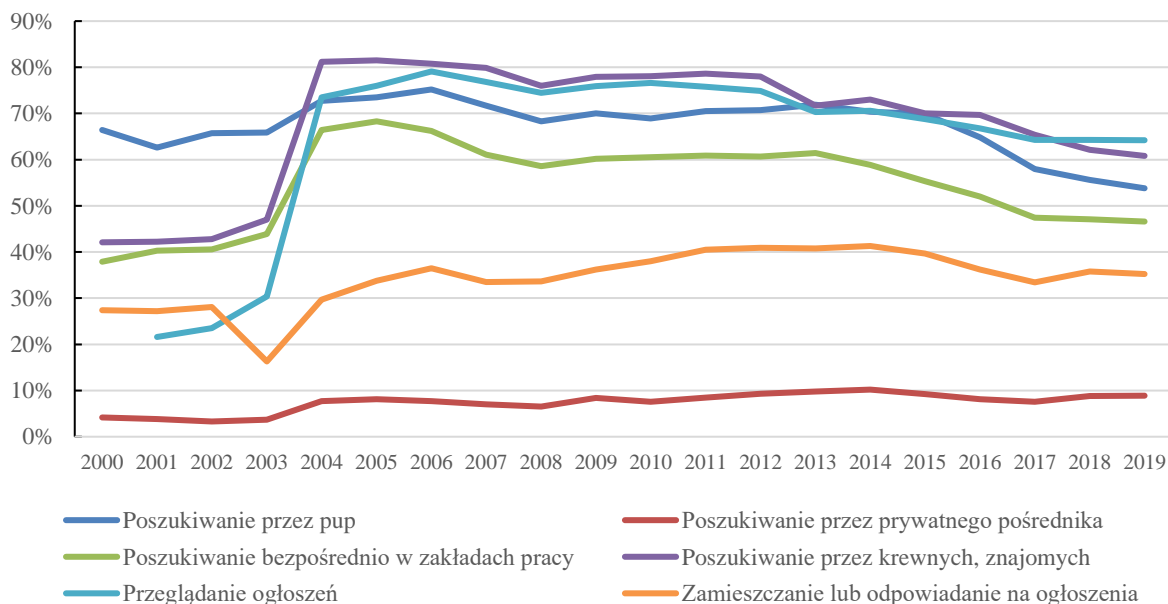
Dokładniejsze wyniki porównań (oraz wnioski na ich podstawie) byłyby możliwe, gdyby w statystykach bezrobocia rejestrowanego nie były wykazywane (sumowane) w danym roku kilkakrotnie te same osoby, które w szczególności: (a) były włączane i/lub wyłączane z ewidencji kilka razy w ciągu roku, (b) skorzystały z kilku form wsparcia (w jednym roku), a także osoby, które korzystają z „permanentnego wsparcia”, (tj. w kilku kolejnych latach są/były kierowane np. do odbycia stażu na kolejne stanowiska pracy i nie podjęły zatrudnienia), albo gdyby ww. osoby były wykazywane oddzielnie.

Polityka wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu adresowana jest przede wszystkim do osób bezrobotnych oraz pracodawców. W związku z tym, że nie da się ocenić skuteczności polityk rynku pracy na podstawie danych makroekonomicznych, ocena skuteczności musi uwzględniać również analizę wpływu obecnie funkcjonujących polityk rynku pracy na te dwie grupy beneficjentów. W tej części raportu analizie poddane zostanie korzystanie przez osoby bezrobotne z oferty urzędów pracy przy poszukiwaniu zatrudnienia, udział urzędów pracy w znajdowaniu zatrudnienia przez osoby bezrobotne, a także opinie na temat oferty urzędów pracy wyrażone przez pracodawców oraz samych pracowników pup.

4.1.1. Bezrobotni i osoby poszukujące pracy

Osoby bezrobotne w różnych okresach preferowały inne źródła poszukiwania pracy, co przedstawia poniższy wykres.

Wykres 32. Wybrane deklarowane metody poszukiwania pracy przez bezrobotnych (w %) w Polsce w latach 2000 – 2019 na podstawie wyników badania BAEL¹²⁵



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, zmienna lfsa_ugmsw.

Poza latami 2018 – 2019, gdy najbardziej popularną formą poszukiwania pracy było przeglądanie ogłoszeń, od 2004 roku podstawowym sposobem na znalezienie pracy było poszukiwanie jej poprzez

¹²⁵ Ograniczona porównywalność danych za lata 2000 – 2001, 2003 – 2006, 2008, 2010. Udziały nie sumują się do 100%, ponieważ badani mogli wskazać więcej niż jedno źródło. W zestawieniu uwzględniono tylko najczęściej wskazywane metody poszukiwania pracy.

rodzinę i znajomych. W latach 2004 – 2006 ponad 80% bezrobotnych poszukiwało pracy w ten sposób, choć w ostatnich latach odsetek ten spadł do 60%. Przez cały badany okres wśród trzech najczęściej wymienianych źródeł poszukiwania zatrudnienia był urząd pracy. Jeszcze w 2013 r. 71,9% bezrobotnych szukało pracy w ten sposób, jednak odsetek ten spadł do poziomu zaledwie 53,8% w 2019 r. Częstość korzystania z tego sposobu – obok poszukiwania pracy bezpośrednio w zakładach pracy - spadła w ostatnich latach w sposób najbardziej znaczący. Należy przy tym mieć na uwadze, że poszukiwanie pracy przez przeglądanie ogłoszeń może oznaczać jednocześnie korzystanie z oferty urzędu pracy – tak się dzieje w przypadku korzystania z Centralnej Bazy Ofert Pracy.

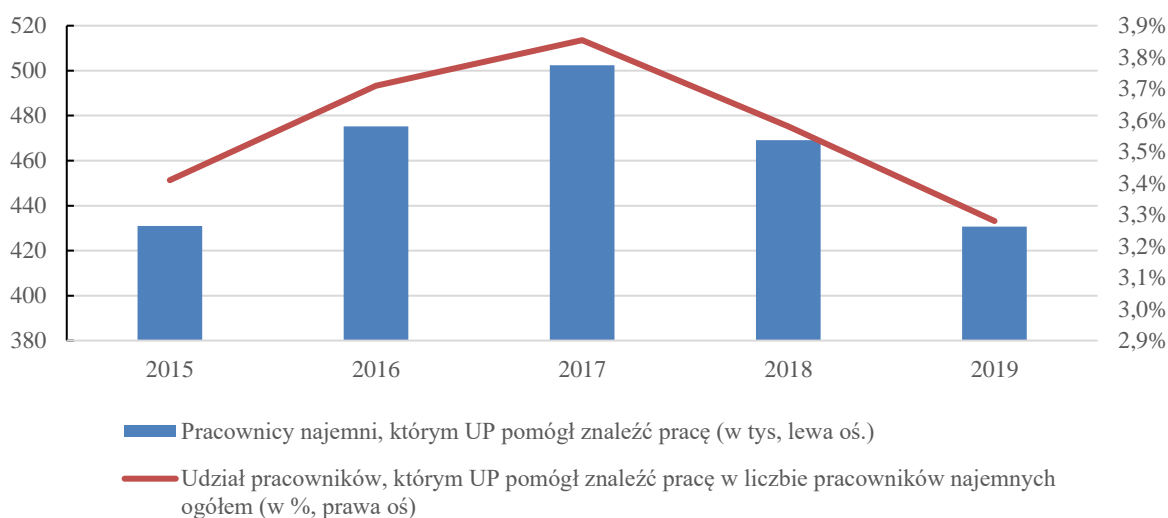
Warto ponadto zauważyć, że w przeciwieństwie do usług publicznego pośrednictwa pracy, choć oferta prywatnych pośredników nie cieszy się dużą popularnością, to była wybierana coraz częściej. W ostatnich latach oscyluje ona na poziomie ok. 8 – 9%, podczas gdy na początku XXI wieku odsetek ten był ponad dwukrotnie niższy.

W świetle powyższych danych należy uznać, że urzędy pracy były względnie coraz rzadziej wybierane przez bezrobotnych poszukujących pracy w porównaniu z innymi formami, choć ten spadek zainteresowania nie był na tyle istotny, by można mówić o marginalizacji ich roli, gdyż poszukiwanie zatrudnienia przez urząd pracy było nadal jedną z trzech najczęściej wskazywanych metod.

W ostatnich latach spadła popularność wykorzystywania niemal wszystkich form poszukiwania pracy stosowanych przez osoby bezrobotne, co świadczy o mniejszej aktywności poszukiwania pracy. Zjawisko to może być spowodowane wysokim popytem na pracę oraz spadającą stopą bezrobocia, w efekcie czego w rejestrach w coraz większej mierze pozostają klienci oddaleni od rynku pracy - długo pozostający bez pracy, o niskich kwalifikacjach, zdemotywowani bezskutecznością poszukiwania zatrudnienia, których przywrócenie na rynek pracy jest najtrudniejsze.

Spadający udział bezrobotnych poszukujących zatrudnienia przez urząd pracy nie musi jednak oznaczać niskiej skuteczności działania tych urzędów. Powyższe dane pozwalają zidentyfikować formy poszukiwania zatrudnienia, które są chętnie wybierane przez osoby bezrobotne, bez uwzględnienia rezultatu tych poszukiwań. Jednak konieczna jest również analiza, w jakim ostatecznie stopniu urząd przyczynił się do znalezienia pracy wśród tych, którzy znaleźli zatrudnienie.

Wykres 33. Udział urzędów pracy w znajdowaniu zatrudnienia wśród pracowników najemnych w Polsce w latach 2015 – 2019 wg BAEL*

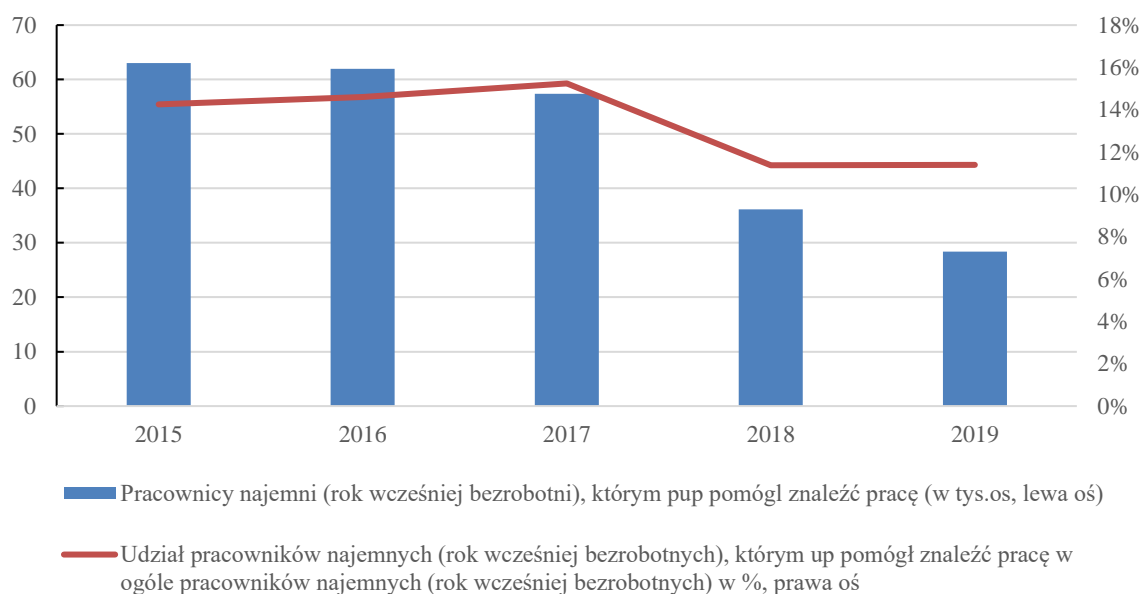


* Dane nie obejmują osób, które dzięki urzędowi pracy były zatrudnione krócej niż przez rok czasu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych z *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*.

Liczba pracowników najemnych deklarujących, że urząd pracy przyczynił się do znalezienia przez nich pracy głównej, wahała się w latach 2015 – 2019 ok. 0,4 – 0,5 mln osób, co stanowiło 3,3% – 3,9% ogółu pracowników najemnych.

Wykres 34. Udział pup w znajdowaniu zatrudnienia przez pracowników najemnych, którzy w roku poprzedzającym byli bezrobotni, w latach 2015 – 2019*wg BAEL



* Dane nie obejmują osób, które dzięki urzędowi pracy były zatrudnione krócej niż przez rok czasu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych z *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*.

Zawężając analizę jedynie do osób, które deklarowały, że w badanym roku były pracownikami najemnymi, a w roku poprzedzającym badanie były bezrobotne, okazuje się, że coraz rzadziej urzędy pracy przyczyniają się do znalezienia pracy przez osoby bezrobotne. Pracownicy najemni, którzy rok temu byli bezrobotni i którzy deklarują, że pup przyczynił się do znalezienia przez nich pracy głównej, spadał od 2015 r., przy czym początkowo był to niewielki spadek – między 2015 a 2016 r. zaledwie o 1,1 tys., między 2016 a 2017 r. o 4,5 tys. Jednak w 2018 r. ta liczba spadła aż o 21,3 tys., a w roku 2019 o kolejne 7,7 tys. W konsekwencji, w końcu badanego okresu liczba tych osób stanowiła jedynie 45% wartości odnotowanej w 2015 r.

Po części to zjawisko było spowodowane ogólnym spadkiem liczby bezrobotnych. Należy zauważyć, iż od 2014 do 2016 stopa bezrobocia była jeszcze na relatywnie wysokim poziomie – jednocześnie rosła względna liczba deklarujących, w 2015 – 2017, będących bezrobotnymi rok wcześniej, że pup przyczynił się do znalezienia przez nie pracy. Wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy od 2017 r. nastąpił spadek liczby osób deklarujących, że pup pomógł im znaleźć pracę. Prawdopodobnie sporą część z tych osób stanowią osoby trudne do aktywizacji, które z trudem opuszczają statystyki urzędów pracy, dla których koszt aktywizacji będzie zawsze wyższy niż dla przeciętnego bezrobotnego.

Jednak również w ujęciu względnym nastąpił pod tym względem spadek – między rokiem 2015 a 2019 udział osób deklarujących, że urząd pracy przyczynił się do znalezienia przez nich pracy głównej w ogóle pracowników najemnych, którzy rok wcześniej byli bezrobotni, spadł z 14,3% do 11,4%, przy czym do 2017 r. odnotowywano niewielki wzrost, a spadek tego odsetka nastąpił dopiero w latach 2018 – 2019, kiedy sytuacja na rynku pracy była najlepsza i stosunkowo najłatwiej było znaleźć zatrudnienie.

Zgodnie z XI edycją Barometru Rynku Pracy z marca 2019 r.¹²⁶ większość pracodawców (69,4%) twierdziła, że niedobór pracowników wywiera wpływ na ich firmy. Z kolei wg badania „Plany Pracodawców” (czerwiec 2019)¹²⁷ poszukiwanie pracowników przewidywało 78% pracodawców (o 1 pkt. proc. więcej w stosunku do analogicznego okresu w 2018 roku). Z 11% do 15% w stosunku do poprzedniego roku wzrosła liczba pracodawców, którzy w celu zatrudnienia założonej liczby pracowników, byli zmuszeni obniżyć/zmienić swoje wymagania w stosunku do kandydatów.

Dane z BAEL nie obejmują osób, które dzięki urzędowi pracy były zatrudnione krócej niż przez rok czasu, a odzwierciedlają raczej długotrwały efekt wsparcia w ramach instrumentów stosowanych przez publiczne służby zatrudnienia.

Powyższe analizy na podstawie z BAEL powinny być traktowane ostrożnie (badanie jest oparte na próbie). Po drugie, opinia na temat udziału urzędu pracy w znalezieniu zatrudnienia jest subiektywna. Pytanie „Czy urząd pracy przyczynił się do znalezienia pracy” może być różnie interpretowane przez rozmówców. Pytanie dot. osób najemnych nie uwzględnia osób, które dzięki pup rozpoczęły działalność gospodarczą. Wreszcie należy również pamiętać, iż część bezrobotnych z BAEL nie rejestruje się w urzędzie pracy, w sytuacji przejściowego bezrobocia poszukując pracy samodzielnie.

4.1.2. Pracodawcy

W okresie 01.10.2017 r. - 31.10.2019 r. na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej organizacja pozarządowa WiseEuropa zrealizowała wspólnie z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Krakowie oraz Konfederacją Lewiatan badanie w ramach projektu *Modelowe procedury współpracy IRP z pracodawcami i przedsiębiorcami* w ramach działania 2.4 osi priorytetowej II Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój: Modernizacja publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy.

Celem badania było odtworzenie modelu współpracy pomiędzy wybranymi instytucjami rynku pracy (IRP), tj. wojewódzkimi urzędami pracy, powiatowymi urzędami pracy, Ochotniczymi Hufcami Pracy, agencjami zatrudnienia i instytucjami szkoleniowymi a pracodawcami w ramach trzech instrumentów wsparcia, tj. pośrednictwa pracy oraz szkoleń realizowanych w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego i trójstronnych umów szkoleniowych. Wyniki oraz wypracowane na ich podstawie wnioski zostały wykorzystane do zaprojektowania modelowych procedur współpracy pomiędzy instytucjami rynku pracy, w szczególności publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ) a pracodawcami. Największą badaną grupą byli pracodawcy – przeprowadzono z nimi 524 ankiety. Próba stosunkowo proporcjonalnie ujmowała przedsiębiorców różnej wielkości.

Pracodawcy najczęściej zgłaszali następujące **uwagi i zastrzeżenia** w zakresie współpracy z pup: pozyskanie pracowników bez wystarczającej motywacji do pracy, zbyt długi czas trwania rekrutacji, pozyskanie pracowników o nieodpowiednich lub niewystarczających kwalifikacjach, zbyt duży zakres informacji wymaganych do złożenia oferty pracy, pozyskanie pracowników bez wystarczającej kultury pracy, pozyskanie pracowników o niewłaściwych cechach psychologicznych, mało elastyczny proces rekrutacji, zbyt trudne procedury.

Potrzeby związane z pośrednictwem pracy, wskazywane przez pracodawców najczęściej jako najważniejsze, to: znalezienie pracownika, który będzie dokładnie odpowiadał wymaganiom (69,1% pracodawców), szybkie znalezienie pracownika (50,3%), dofinansowanie miejsca pracy (29,0%), mało formalności (20,3%), zastosowanie trafnych metod selekcji (pewność, że zatrudniana osoba ma wymagane kompetencje) - 13,4%.

¹²⁶ <https://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy>

¹²⁷ *Plany Pracodawców*. Instytut badawczy Randstad

W opinii pracodawców najbardziej optymalny **czas trwania usługi** pośrednictwa pracy mógłby wynosić maksymalnie ponad jeden tydzień – dla pracowników (robotników) niewykwalifikowanych oraz ponad dwa tygodnie dla pracowników (robotników) wykwalifikowanych. Dla stanowisk specjalistycznych i biurowych wskazywano dłuższy optymalny czas trwania usługi: przeciętnie 2,7 tygodnia, natomiast dla kadry zarządzającej (dyrektorzy i menedżerowie) - przeciętnie 2,9 tygodnia.

Do potencjalnych wskazanych czynników, które mogłyby **zachęcić** pracodawców do współpracy z pup-ami, należą: większa liczba kandydatów dostępnych w pup-ach, większa przydatność i lepsze kwalifikacje kandydatów, mniej biurokracji i formalności, chęć pracowników do pracy (odpowiednia motywacja kandydatów do pracy), przyspieszenie procesów rekrutacji.

Najczęstszą **motywacją** do współpracy z pup-ami była możliwość uzyskania dofinansowania (staże, dofinansowanie stanowiska pracy itp.) – odpowiedzi tej udzieliło 56,7% pracodawców. Jako istotny oceniano również bezpłatny charakter pośrednictwa pup-ów (36,9%), a także duża baza potencjalnych pracowników (32,1%).

Dla przeważającej większości (91,2%) badanych pracodawców zgłoszenie oferty pracy nie zawiera niepotrzebnych informacji.

Do najczęściej **oczekiwanych** przez pracodawców elementów, powiązanych z pośrednictwem pracy, należą: staże (64,3%), szkolenia (29,3%), prace interwencyjne/prace społecznie użyteczne (25,2%), refundacja kosztów wynagrodzenia i składek ZUS (23,9%).

Najczęstszą **przyczyną niepowodzenia** pośrednictwa pracy był brak rzeczywistej chęci podjęcia pracy przez kandydata (50,6% przypadków).

Ponad połowa badanych pracodawców **pozytywnie** lub raczej pozytywnie oceniła działalność powiatowych urzędów pracy, a także przygotowanie pracowników pup-u do świadczenia usług w zakresie pośrednictwa pracy. Dominowały także pozytywne i raczej pozytywne opinie na temat kontaktów pracodawców z pracownikami pup-u.

4.1.3. Pracownicy urzędów pracy

W ramach tego samego badania przeanalizowano również opinie samych urzędów pracy. Badaniem objęto łącznie 243 pup, w tym: 123 realizujących zadania w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego lub trójstronnych umów szkoleniowych oraz 120 realizujących zadania w ramach pośrednictwa pracy.

Zdaniem przeważającej części badanych pup (49,2%) współpraca w zakresie pośrednictwa pracy jest **inicjowana** mniej więcej tak samo często przez pup-y, jak i samych pracodawców. Z kolei zdaniem 38,3% badanych stroną inicjującą współpracę są pracodawcy; urzędy pracy jako strona aktywna (inicjująca współpracę) pojawia się w opinii 12,5% badanych pracowników pup.

Najczęściej jako **problemy** wskazywano przekonanie pracodawców o niskiej jakości oferty pup-ów (niskiej jakości oferowanych pracowników) – wskazało tak 55,0% badanych pup. Podkreślano również zagadnienie niewystarczającej liczby pracowników pup (37,5%) oraz małe zainteresowanie pracodawców (30,8%) i niewystarczające środki na promocję (28,3%).

Pracownicy pup wskazywali również potencjalne **usprawnienia**: uproszczenie formularza zgłoszenia oferty pracy, zachęcenie pracodawców do składania ofert poprzez stronę internetową urzędu pracy, akcent na system informatyczny z dużym ograniczeniem wersji papierowej, zwiększenie liczby pracowników pup-ów zajmujących się pośrednictwem pracy. W opinii pup korzystne byłoby także zachęcenie pracodawców, by precyzyjnie i rzetelnie określali wymagania i opisywali stanowisko pracy. Jako istotne usprawnienie wymieniano pozostawianie w ewidencji bezrobotnych jedynie osób, które

szukają pracy (są gotowe do jej podjęcia), a nie ubezpieczenia zdrowotnego. Zwracano uwagę na potrzebę lepszej promocji, np. materiały informacyjno-promocyjne (ogólnokrajowe) promujące pośrednictwo pracy, a także na konieczność uproszczenia procedur, ograniczenia biurokracji (np. konieczności dokumentowania pracy pośredników), możliwość częstszych wyjazdów bezpośrednio do pracodawców, a także odciążenie pracowników z innych obowiązków niezwiązanych z pośrednictwem pracy.

4.2. Skuteczność instrumentów

Rodzaje wsparcia kierowanego do pracodawców, osób bezrobotnych i poszukujących pracy są bardzo różnorodne. Poszczególne instrumenty, formy i usługi na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy są zróżnicowane ze względu na adresata wsparcia (bezrobotny, pracodawca), rodzaj wsparcia (usługa, świadczenie pieniężne) i inne kryteria, zatem każde z nich może mieć inną skuteczność. Skuteczność poszczególnych instrumentów (tzw. efektywność zatrudnieniowa) jest analizowana przez ministerstwo właściwe ds. pracy. W tej części raportu zostaną przedstawione oceny skuteczności poszczególnych instrumentów wyrażane przez Najwyższą Izbę Kontroli, pracodawców oraz samych pracowników pup. Dalsza część rozdziału będzie poświęcona ograniczeniom w badaniu i interpretacji wyników analizy skuteczności poszczególnych form aktywizacji zawodowej.

Należy także zaznaczyć, że w przypadku niektórych instrumentów (szkolenie, środki na podjęcie działalności, subsydiowanie zatrudnienia danej osoby) liczy się skuteczność adresowania – nieskuteczne adresowanie (dobór osób do instrumentu) może być jednym z powodów nieskutecznego instrumentu.

4.2.1. Analiza efektywności zatrudnieniowej instrumentów finansowanych z Funduszu Pracy

Formy wsparcia finansowane ze środków Funduszu Pracy były znacznie zróżnicowane ze względu na częstość korzystania z nich przez adresatów. Liczbę osób korzystających z tych form przedstawia poniższa tabela.

Tabela 10. Uczestnictwo osób bezrobotnych w podstawowych instrumentach aktywizacji zawodowej finansowanych w ramach (limitowanych) środków Funduszu Pracy

Wyszczególnienie	2015		2016		2017		2018	
	Liczba osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji	Liczba osób, które zostały zatrudnione	Liczba osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji	Liczba osób, które zostały zatrudnione	Liczba osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji	Liczba osób, które zostały zatrudnione	Liczba osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji	Liczba osób, które zostały zatrudnione
Szkolenia	67 048	32 208	53 605	28 158	48 368	29 359	37 680	24 666
Prace interwencyjne	25 097	21 941	40 130	34 553	36 766	32 890	37 608	34 590
Roboty publiczne	31 348	22 490	30 567	24 447	30 087	25 267	24 310	21 599
Staże	167 621	136 031	171 988	138 259	137 085	112 395	123 957	103 678
Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	47 335	43 642	45 222	42 415	46 054	43 580	41 474	39 752
Refundacja kosztów wyposażenia	22 081	17 302	27 645	22 850	29 484	25 264	25 107	22 222

lub doposażenia stanowisk pracy								
---------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

* w przypadku: 1) dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz 2) refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy – utrzymanie zatrudnienia dodatkowo przez co najmniej 3 miesiące

Źródło: załączniki 1 do sprawozdania MRPiPS-02 za lata 2015 – 2018.

W związku z postępującą w ostatnich latach poprawą sytuacji na polskim rynku pracy, przejawiającą się spadkiem liczby osób bezrobotnych ogółem, spadała również liczba osób korzystających ze wsparcia urzędów pracy. W 2018 r. najbardziej rozpowszechnioną formą wsparcia były staże, z których skorzystało prawie 124 tys. osób, jednak był to znaczny spadek w porównaniu z 2015 r., kiedy tą formą objęto 167,6 tys. Pozostałe formy były znacznie rzadziej wykorzystywane – w przypadku szkoleń, prac interwencyjnych i dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej liczba osób korzystających nie przekraczała 40 tys. osób.

Do oceny skuteczności instrumentów konieczna jest analiza, na ile te instrumenty realizowały stawiane przed nimi cele, tj. ogólnie mówiąc, prowadziły do zatrudnienia osób objętych nimi.

Według przyjętej metodologii skuteczność tych narzędzi bada się obliczając efektywność zatrudnieniową. Jest to udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione (w okresie trzech miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni) w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej. Powyższy opis obrazuje następujący wzór¹²⁸:

$$EZ = \frac{\text{Liczba osób zatrudnionych w trakcie lub po zakończeniu udziału}}{\text{Liczba osób, które zakończyły udział}} \cdot 100 \%$$

Od 2014 r. funkcjonuje katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej. Efektywność zatrudnieniową dla 6 podstawowych form aktywizacji zawodowej, na które przeznaczają się największe środki z Funduszu Pracy, prezentuje poniższa tabela.

Tabela 11. Efektywność zatrudnieniowa poszczególnych podstawowych form aktywizacji zawodowej w latach 2014 – 2018

L.p.	Form aktywizacji	2014	2015	2016	2017	2018
		Efektywność zatrudnieniowa (w %)				
1	Szkolenia	55,6	48,0	52,53	60,7	65,46
2	Prace interwencyjne	83,2	87,4	86,1	89,46	91,98
3	Roboty publiczne	72,3	71,7	79,98	83,98	88,85
4	Staże	74,1	81,2	80,39	81,99	83,64

¹²⁸ Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2018 roku, <https://www.gov.pl/attachment/d606c522-5146-4bb9-bb38-e03724b43a85>, (dostęp: 09.07.2020 r.)

5	Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	100,0	92,2	93,79	94,63	95,85
6	Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy	100,0	78,4	82,66	85,69	88,51
Ogółem		76,3	75,9	78,74	81,98	84,96

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Załącznik do formularza sprawozdawczego MRPiPS-02.

Przeciętna efektywność zatrudnieniowa sześciu podstawowych form aktywizacji wzrastała w ostatnich latach – z poziomu 75,9% w 2015 r. do 85,0% w roku 2018. W przypadku prac interwencyjnych, staży czy dofinansowania do działalności gospodarczej były to przyrosty niewielkie (rzędu kilku pkt. proc.), jednak należy odnotować, że efektywność tych instrumentów już na początku analizowanego okresu była wysoka (zbliżona lub przekraczająca poziom 85%). Natomiast istotny przyrost efektywności zatrudnieniowej uzyskano zwłaszcza w przypadku szkoleń i robót publicznych: w obu przypadkach w latach 2015 – 2018 był to wzrost o 17 pkt. proc.

Należy zaznaczyć, że wskaźniki efektywności zatrudnieniowej są znacznie zróżnicowane terytorialnie. Dla przykładu w 2018 r. najwyższą efektywność zatrudnieniową osiągnął Powiatowy Urząd Pracy w Kępnie (98,9%), a najniższą Powiatowy Urząd Pracy w Bytomiu - 56,8%. W 2019 r. najwyższą efektywność zatrudnieniową osiągnął ponownie Powiatowy Urząd Pracy w Kępnie (98,3%), natomiast najniższą Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach - 61,1%.

4.2.2. Skuteczność form wsparcia w świetle kontroli NIK i innych ewaluacji

Skuteczność poszczególnych form wsparcia bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców była m.in. przedmiotem kontroli NIK *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*. Raport z wyników kontroli został przedstawiony w lutym 2019 r. Badanie obejmowało m.in. trwałość podstawowych form aktywizacji w okresie dwóch lat po udzieleniu wsparcia.

Spośród podstawowych form aktywizacji zawodowej najwyższą wartością wskaźnika efektywności zatrudnienia po dwóch latach od objęcia wsparciem charakteryzowało się dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej – 87% osób objętych tą formą aktywizacji nie powróciło do rejestru osób bezrobotnych w przeciągu dwóch lat od działań aktywizacyjnych. Należy tu jednak zaznaczyć, że przez 2 lata od rozpoczęcia działalności gospodarczej przedsiębiorca odprowadza tzw. „mały” ZUS. Po przejściu na „duży” ZUS może pojawiać się większa motywacja do zamknięcia działalności i zarejestrowania się jako osoba bezrobotna. Ponad 70% skuteczność odnotowano również w przypadku bonu zatrudnieniowego, bonu na zasiedlenie oraz refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy. W przypadku pozostałych z ww. form osiągnano znacznie niższe wskaźniki skuteczności (poniżej 50%).

Tabela 12. Trwałość form aktywizacji zawodowej w okresie dwóch lat od rozpoczęcia udziału w danej formie aktywizacji w okresie od 2013 – 2016

Wyszczególnienie	Osoby aktywizowane, które nie powróciły do rejestru bezrobotnych (%)	Osoby aktywizowane, które ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne (%)
Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	86,9	13,1
Bon zatrudnieniowy	72,4	27,6
Bon na zasiedlenie	71,4	28,6
Refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy	70,3	28,7
Dofinansowanie wynagrodzenia bezrobotnych powyżej 50 roku życia	48,2	51,8
Prace interwencyjne	47,1	52,9
Roboty publiczne	9,5	90,5

Źródło: Najwyższa Izba Kontroli¹²⁹.

W ramach kontroli NIK przeprowadziła badanie ankietowe na próbie 878 bezrobotnych. Wykazało ono, że sami bezrobotni za najbardziej skuteczną i przydatną formę aktywizacji wskazali jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej (90% wskazań), natomiast najniżej oceniono grant na telepracę (48% wskazań). Po skorzystaniu z różnych form aktywizacji zatrudnienie znalazło 451 spośród 587 ankietowanych bezrobotnych, którzy udzielili odpowiedzi. 40% ankietowanych zwróciło uwagę na zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności.

NIK podkreśliła, że mimo wykazywanych przez urzędy pracy wysokich odsetków efektywności zatrudnieniowej, rezultaty działań aktywizujących były przeważnie krótkotrwałe i nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie. Jedynie nielicznym udało się uzyskać trwałe zatrudnienie. Pozostali, o ile znaleźli pracę, byli zazwyczaj zatrudniani na podstawie krótkoterminowych umów cywilnoprawnych. Po ich rozwiązaniu w zdecydowanej większości ponownie rejestrowali się jako bezrobotni i byli obejmowani kolejnymi działaniami aktywizującymi. W ograniczonym stopniu osiągnany był długookresowy cel aktywizacji, jakim jest utrzymanie zatrudnienia, a instrumenty aktywizacji okazały się skuteczne przede wszystkim w krótkim okresie czasu. Obserwacje NIK są pod tym kątem zbieżne z wynikami przytoczonej w tym rozdziale analizy w zakresie pracowników najemnych, bezrobotnych w roku poprzedzającym badanie, deklarujących, że urząd pracy przyczynił się do znalezienia przez nich pracy głównej.

¹²⁹ Efektywność świadczenia usług rynku pracy, Najwyższa Izba Kontroli, s. 57 <https://www.nik.gov.pl/plik/id.19346.vp.21954.pdf> (dostęp: 08.07.2020 r.)

Poszczególne formy charakteryzowały się jednak różnym stopniem trwałości. O ile w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej różnica między wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej wykazywanym po 3 miesiącach od objęcia działaniami aktywizacyjnymi (liczonym przez pup) oraz po 2 latach od objęcia pomocą była niewielka (odpowiednio, 93,4% i 86,9%), o tyle w przypadku innych form aktywność ta spadała bardzo wyraźnie. Największe różnice odnotowano w przypadku robót publicznych – po skorzystaniu z tej formy w przeciągu miesięcy zatrudnionych było 76,5%, natomiast do momentu upłynięcia dwóch lat od objęcia działaniami aktywizacyjnymi odsetek ten spadł do 9,5%. W efekcie przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała o wprowadzenie pomiaru efektywności zatrudnieniowej form wsparcia w horyzoncie dłuższym niż 12 miesięcy.

Skuteczność form wsparcia finansowanych ze środków Funduszu Pracy była również przedmiotem badania *Ocena efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych* w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) I osi priorytetowej *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* w latach 2015 – 2020. Raport ten został przygotowany przez konsorcjum IBS, Imapp i IQS na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. W badaniu zauważono, że brakowało instrumentów ułatwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Wprowadzenie takich instrumentów, dopasowanych do potrzeb młodych rodziców, jest konieczne w celu aktywizacji przede wszystkim kobiet nieaktywnych zawodowo z powodu konieczności opieki nad dzieckiem, które stanowią dużą część młodych osób niepracujących i nieuczących się. Podkreślano również, że formy wsparcia były mało zindywidualizowane a powiatowe urzędy pracy oferują krótkotrwałe wsparcie, ponieważ efektywność zatrudnieniowa i kosztowa liczona jest na poziomie formy wsparcia, a nie uczestnika projektu.

4.2.3. Opinia pracodawców i pracowników pup na temat skuteczności form wsparcia

W 2018 r. Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy przeprowadził badanie wśród przedstawicieli powiatowych urzędów pracy (pup) oraz przedsiębiorców, którego jednym z celów było uzyskanie ich (subiektywnej) opinii dotyczącej skuteczności instrumentów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Przedstawiciele powiatowych urzędów pracy oraz przedsiębiorcy oceniali tę skuteczność w pięciostopniowej skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało „bardzo źle”, a 5 – „bardzo dobrze”.

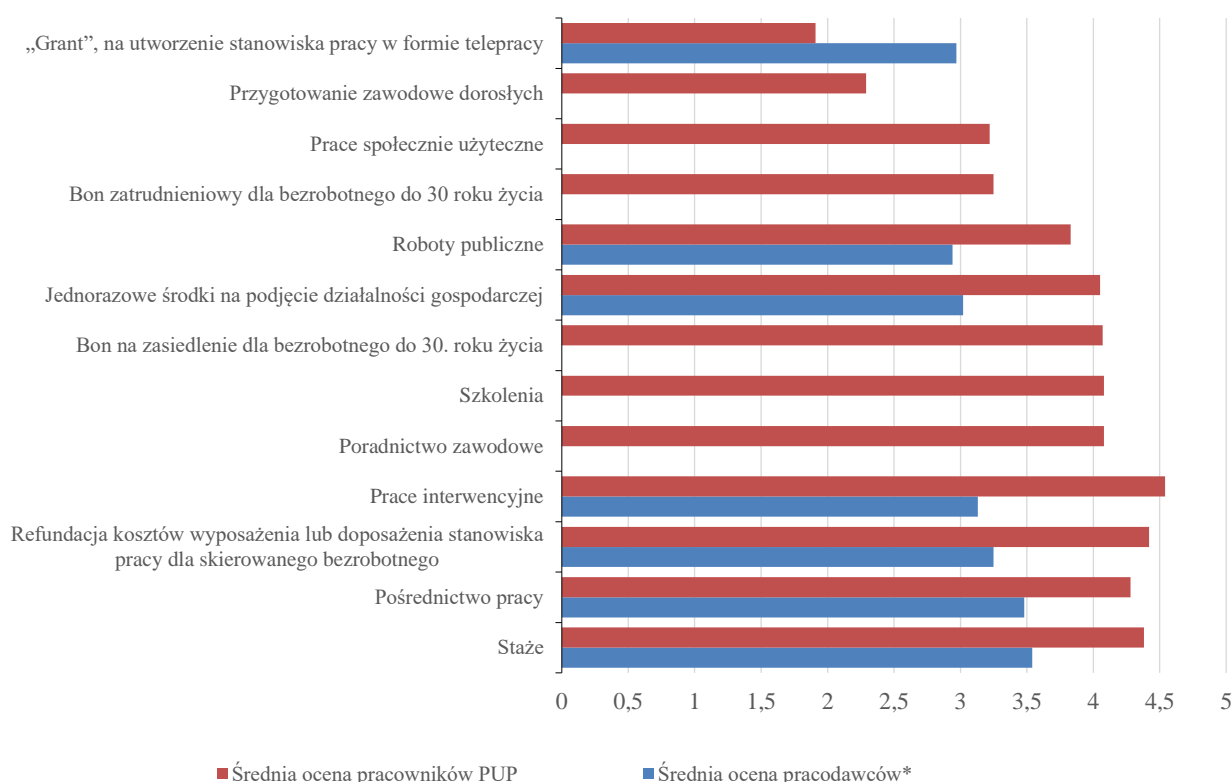
Najwyżej, zarówno wśród przedsiębiorców jak i pracowników pup, została oceniona skuteczność staży, prac interwencyjnych, pośrednictwa pracy oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, tj. najczęściej wykorzystywanych instrumentów (poniższy wykres). Najniższą skuteczność, wg pracowników pup, mają granty na utworzenie stanowiska w formie telepracy, zaś wg przedsiębiorców – roboty publiczne (z których, co do zasady, nie mogą skorzystać).

Warto zauważyć, iż pracownicy pup generalnie wyżej oceniali skuteczność poszczególnych instrumentów niż przedsiębiorcy. Wyjątkiem był grant na telepracę. Może to mieć swoje źródło w nieco innych kryteriach oceny przyjmowanych przez przedsiębiorców (patrzących przez pryzmat obniżania kosztów) oraz przez pracowników pup (mających na względzie wyłączenie jak największej liczby osób z ewidencji bezrobotnych dzięki zastosowaniu danego instrumentu – do czego na pewno nie przyczynił się np. grant na telepracę).

Ponad 32% urzędów badanych przez IBRKiK-PIB uważa, że należałoby wprowadzić różnego typu refundacje dla pracodawców za zatrudnienie bezrobotnego (bez rozróżnienia grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy). Taka forma pomocy miałyby polegać na refundacji pracodawcy całości lub części wynagrodzenia zatrudnionej osoby i/lub refundacji składek na ubezpieczenie społeczne. Część respondentów (12,5%) optowała również za wprowadzeniem nowych form poradnictwa zawodowego

takich jak np.: mentoring, coaching kariery czy doradztwo zawodowe dla osób zatrudnionych. Zwrócono również uwagę na fakt, że warto byłoby zapewnić bezrobotnym pomoc psychologiczną dla osób w szczególnie złej kondycji psychicznej (4,7% wskazań), co pomogłoby im w powrocie na rynek pracy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że „szczególnie zła kondycja psychiczna” jest często konsekwencją długotrwałego bezrobocia, jednocześnie negatywnie wpływa na możliwość zatrudnienia, co prowadzi do błędnego koła bezradności. Pojawiły się też wypowiedzi o konieczności przystosowania różnych form pomocy pod potrzeby konkretnego bezrobotnego. Jednocześnie wskazane byłoby wzmocnienie aktywności osoby bezrobotnej. Natomiast jedynie w niewielkiej części urzędów (7,8%) uznano, że nowe formy pomocy nie są potrzebne.

Wykres 35. Ocena skuteczności wybranych instrumentów aktywizacji osób bezrobotnych dokonana przez ankietowanych pracodawców oraz pracowników PUP



* brak oceny niektórych instrumentów przez ankietowanych pracodawców może wynikać z faktu, iż nie korzystali z nich, lub nie były do nich skierowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu z badania przeprowadzonego przez IBRKiK-PIB, w ramach projektu „Problemy zasobów pracy jako bariera rozwojowa polskiej gospodarki” (Załącznik 7.1.).

Wśród najczęściej wskazywanych rozwiązań systemowych, które zdaniem respondentów należałoby wdrożyć w celu realizacji skutecznej polityki rynku pracy znalazły się w szczególności:

- Ustalenie limitów Funduszu Pracy na kolejny rok z odpowiednim wyprzedzeniem (93,3% wskazań),
- Zwiększenie kwot przyznawanych w ramach subsydiowanych formach pomocy (82,6 %),
- Wprowadzenie wieloletnich ram finansowych Funduszu Pracy pozwalających na podejmowanie zobowiązań finansowych na okres dłuższy niż rok (78,1%),

- Zmiana definicji osoby bezrobotnej (utrzymywanie w rejestrach tylko osób bezrobotnych, które chcą być aktywizowane i podjąć pracę – ponad 70%),
- Zniesienie obowiązku opłacania przez urzędy pracy składek na ubezpieczenie zdrowotne za zarejestrowanych bezrobotnych bez prawa do zasiłku (ponad 70%).

Przedstawiciele pup w zdecydowanej większości (ok. 90%) nie są zwolennikami przekazania działań aktywizacyjnych podmiotom prywatnym i pozostawienia w urzędach pracy jedynie wypłaty zasiłków.

Przeprowadzona analiza wyników badań ankietowych wśród przedstawicieli powiatowych urzędów pracy umożliwiła również wychwycenie pewnych barier skutecznej realizacji polityki rynku pracy. Jedną z nich może być zbyt obszerny katalog form pomocy, który powoduje znaczne jej „rozdrobienie” (przy czym zgodnie z cytowaną wcześniej opinią, zdaniem jedynie 7,8% pup nowe instrumenty nie są potrzebne). Bariery w skutecznej aktywizacji osób bezrobotnych, są również pewne źle oceniane aspekty współpracy z przedsiębiorcami, do których można zaliczyć: zainteresowanie przedsiębiorców wyłącznie pozyskaniem dofinansowania miejsc pracy (wspomniane obniżanie kosztów), nieuczciwość w stosunku do kierowanych osób bezrobotnych oraz realizowanie przede wszystkim własnych celów biznesowych.

Z wypowiedzi przedstawicieli powiatowych urzędów pracy wynika, że istnieje również wiele przeszkód, które utrudniają współpracę pup oraz agencji zatrudnienia. Z przeprowadzonych badań wynika, że z usług agencji zatrudnienia korzystało 55,4% urzędów pracy, które wzięły udział w badaniu. Doświadczenia ze współpracy z agencjami wpłynęły na krytyczną ocenę ich potencjału. Źle i bardzo źle oceniło potencjał agencji zatrudnienia ponad połowa przedstawicieli urzędów pracy, które korzystały z ich usług, a dobrze i bardzo dobrze jedynie 4%. Respondenci wskazali na szereg słabych stron agencji zatrudnienia, do których można zaliczyć przede wszystkim: brak wystarczającego doświadczenia w świadczeniu usług zatrudnienia (65,7% wskazań) oraz ukierunkowanie działania agencji zatrudnienia przede wszystkim na pozyskiwanie środków unijnych (60,6%). Zdaniem ponad połowy respondentów słabą stroną agencji zatrudnienia jest brak/deficyt w ich szeregach dobrze wykwalifikowanych doradców zawodowych. Do innych czynników, które przyczyniają się do złej współpracy między agencjami zatrudnienia i publicznymi służbami można zaliczyć w szczególności: (a) wyłącznie finansowy, nastawiony na zysk, a nie na aktywizację i długotrwałe zatrudnienie osób bezrobotnych, cel działalności agencji zatrudnienia, (b) brak odpowiednich kompetencji do współpracy z osobami poszukującymi zatrudnienia, indywidualnego podejścia do osoby bezrobotnej, brak doświadczenia we współpracy z grupami ryzyka, w tym szczególnie z długotrwałe bezrobotnymi, (c) brak doświadczenia we współpracy z urzędem pracy, nieznanostwo lokalnych realiów rynku pracy, (d) nieatrakcyjna, nieadekwatna do posiadanych kwalifikacji oferta kierowana do osób poszukujących zatrudnienia, głównie umowy zlecenia, (e) nieuczciwe praktyki agencji zatrudnienia (zatrudnianie bezrobotnych na krótkie terminy celem poprawienia efektywności wskaźników zatrudnieniowych, fikcyjne zatrudnienie proponowane uczestnikom projektu), (f) wykorzystywanie współpracy z pup do realizacji własnych partykularnych celów, interesów, czy (g) mała mobilność agencji zatrudnienia w zakresie poszukiwania nowych miejsc pracy, nieprowadzenie monitoringu powstawania nowych miejsc pracy.

Wyniki analizy wskazują również na propozycje rozwiązań, które zdaniem respondentów poprawią skuteczność i efektywność funkcjonowania powiatowych urzędów pracy, do których można zaliczyć m.in.:

- Umożliwienie urzędom pracy dostępu do danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ośrodków pomocy społecznej, Państwowej Inspekcji Pracy, czy Straży Granicznej, w celu rzetelnej oceny sytuacji bezrobotnego i eliminacji nadużyć (86,5% wskazań),

- Wprowadzenie sankcji dla pracodawców i bezrobotnych np. za uchylanie się od zatrudnienia po szkoleniu w ramach trójstronnej umowy szkoleniowej, czy niezaoferowaniu pracy bezrobotnemu po zakończeniu wsparcia subsydiowanego (82,6%),
- Dodatek motywacyjny dla pracowników urzędów pracy (fakultatywny, przyznawany z uwzględnieniem zaangażowania i jakości pracy pracownika – 72,5%),
- Rezygnacja z obowiązkowego opracowywania tzw. indywidualnych planów działania dla bezrobotnych, z wyjątkiem osób z największymi trudnościami w wejściu na rynek pracy (68,0%).

Badani nie potrafili zająć zdecydowanego stanowiska w sprawie zmiany „centralnej dystrybucji” środków Funduszu Pracy na inny sposób, co mogłoby wpłynąć na wzrost skuteczności aktywizacji bezrobotnych. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku proponowanych zmian w dotychczasowej strukturze zatrudnienia w pup. Za zwiększeniem liczby pracowników zajmujących się aktywizacją bezrobotnych a zmniejszeniem pozostałych (administracyjnych) było 33,7% badanych, a 32,6% uważało, że nie należy wprowadzać takich zmian.

Wyniki badań wskazują na zasadność wprowadzenia określonych nowych bądź modyfikację już funkcjonujących, rozwiązań systemowych, których wdrożenie przyczyni się do realizacji skutecznej polityki rynku pracy.

4.2.4. Ograniczenia w analizie skuteczności form finansowanych z urzędów pracy

Podstawowym (ostatecznym) celem, dla którego ponoszone są wydatki ze środków Funduszu Pracy na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, jest podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez osoby korzystające z tych programów. Skuteczność tak sformułowanego celu jest mierzona w szczególności jako stosunek liczby osób podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w wyniku uczestnictwa w powyższych programach, do liczby osób w nich uczestniczących (w badanym okresie).

Opierając się, w ramach analizy i oceny skuteczności poszczególnych instrumentów¹³⁰ (tj. szkoleń, staży, prac interwencyjnych itd.), o dane prezentowane w sprawozdaniach publicznych służb zatrudnienia, można zidentyfikować m.in. następujące problemy:

1. Wynik pomiaru skuteczności zależy w największym stopniu od tego co zostanie (subiektywnie) uznane jako podjęcie pracy (lub samozatrudnienia). Przykładowo, w przypadku dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, czy też doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy, w statystykach (w ramach podjęć pracy w wyniku uczestnictwa w danym instrumencie), brane są pod uwagę te osoby, które prowadziły działalność lub były zatrudnione jeszcze przez 3 miesiące po zakończeniu umów (na podstawie których wypłacone były dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub refundacje kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego). W przypadku sfinansowania kosztów egzaminu, uzyskania licencji, dofinansowania studiów podyplomowych, lub uzyskania stypendium na kontynuowanie nauki – badane są podjęcia pracy do 3 miesięcy po zdaniu egzaminu, uzyskaniu licencji, ukończeniu studiów podyplomowych albo nauki. Inna sytuacja jest m.in. w przypadku prac interwencyjnych, robót publicznych, staży czy szkoleń, gdzie nie jest doprecyzowana ta kwestia, a więc w statystykach podjęć pracy może być uwzględniony w zasadzie każdy okres (teoretycznie na 1 miesiąc lub nawet krócej, gdzie osoba za krótką chwilę powraca do rejestrów bezrobotnych). Powyższe wpływa zatem istotnie na porównania skuteczności badanych instrumentów.

¹³⁰ Wchodzących w zakres programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

2. Wyniki pomiaru skuteczności dla poszczególnych lat są zniekształcane przez osoby, które zaczynają udział w danym instrumencie (np. stażu, pracach interwencyjnych) w jednym roku kalendarzowym, a kończą go w następnym. Może się bowiem np. zdarzyć, że znaczna liczba osób rozpocznie udział w 6-miesięcznym stażu w lipcu roku „n”, a skończy w styczniu roku „n+1”. W związku z powyższym pomimo iż wszystkie działania związane ze skierowaniem tych osób na staż, zostały podjęte w roku „n”, a także niemal cały okres odbywania stażu mieścił się w roku „n”, to skuteczność będzie odnosiła się w tym przypadku do roku „n+1” (w przypadku refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy może to być nawet rok „n+2”). Powyższe może wpływać zatem na porównania skuteczności rok do roku.
3. Trudno porównywać ze sobą różne instrumenty aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w kontekście dążenia do pełnego i produktywnego zatrudnienia. W szczególności dotyczy to instrumentów, które nie są realizowane, co do zasady, na otwartym rynku pracy, jak roboty publiczne czy prace społecznie użyteczne lub nowych innowacyjnych instrumentów, nie cieszących się popularnością, jak np. grant na telepracę.
4. Część osób bezrobotnych korzysta w danym roku z kilku instrumentów wsparcia, więc są przypisywane w ramach badania podjęć pracy do wszystkich z nich, co w istotny sposób zniekształca wynik skuteczności poszczególnych instrumentów (i późniejsze porównania). Przykładowo osoba bezrobotna może skorzystać w danym roku z poradnictwa zawodowego, szkoleń i stażu, po którym dopiero podejmie zatrudnienie np. na okres 1 miesiąca (po czym znów powróci w tym samym roku do ewidencji bezrobotnych). W statystykach podjęć pracy będzie jednak ujmowana zarówno przy poradnictwie zawodowym (np. indywidualnym), szkoleniu, jak i stażu (z kolei w sytuacji, gdy nie podejmie pracy, wszystkie formy będą jednocześnie w statystykach podawane jako nieefektywne).
5. W przypadku niektórych instrumentów już samo skierowanie osoby bezrobotnej do udziału w nich oznacza podjęcie zatrudnienia/ samozatrudnienia (np. prace interwencyjne, doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej), tj. faktyczną utratę statusu osoby bezrobotnej. W przypadku innych, np. staży, przygotowania zawodowego dorosłych czy szkoleń, skierowanie osoby bezrobotnej do udziału w nich nie powoduje automatycznego podjęcia pracy, choć te osoby są wyłączone z ewidencji i w bilansach bezrobotnych są ujmowane w ramach tzw. „odpływu”.

4.2.5. Skuteczność instrumentów oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy

Ocena skuteczności działań Ochotniczych Hufców Pracy w obszarze aktywizacji zawodowej była przedmiotem przeglądu wydatków zrealizowanego w okresie styczeń – październik 2017 r. przez Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Komendę Główną OHP oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów¹³¹.

W trakcie przeglądu zidentyfikowano następujące cele OHP w zakresie aktywizacji zawodowej:

- Zwiększanie dostępu młodzieży do usług rynku pracy,
- Przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy,
- Integracja społeczna i zawodowa osób z grupy NEET¹³².

¹³¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/przeglad-wydatkow-publicznych-na-zadania-realizowane-przez-ochotnicze-hufce-pracy-raport-z-przegladu>.

¹³² Termin młodzież NEET jest używany dla określenia młodzieży niepracującej, niekształcącej się ani nie szkolącej się.

W trakcie przeglądu zauważono, że OHP są wiodącą instytucją świadczącą kompleksowe usługi rynku pracy dla osób w wieku 15-18 lat, a w przypadku starszej młodzieży stanowią uzupełnienie lub alternatywę dla urzędów pracy. Podkreślono, że usługami pośrednictwa pracy świadczonymi przez OHP jest objęte ok. 35% grupy NEET w Polsce w wieku 15-25 lat. Trudno wskazać, czy jest to maksymalny, możliwy do osiągnięcia poziom. Liczba osób korzystających z poradnictwa zawodowego na przestrzeni lat 2012-2016 wzrosła ponad dwukrotnie. Dodatkowo, liczba uczestników szkoleń zawodowych w powyższym okresie wzrosła o ponad 40%. Integracja społeczna i zawodowa osób z grupy NEET odbywa się poprzez udział w szkoleniach, spotkaniach z doradcami oraz innych formach mających na celu podjęcie zatrudnienia przez uczestników OHP.

Skala działania OHP w obszarze rynku pracy jest znacznie większa niż w przypadku edukacji. Wynika to głównie z finansowania działań w tym obszarze z funduszy unijnych. Znacznie większa jest też liczba osób objętych wsparciem w tym obszarze, choć w dużej mierze wynika to z jednorazowego charakteru usług (np. usługa pośrednictwa vs. kilkuletnie kształcenie). Liczbę uczestników poszczególnych usług rynku pracy oferowanych przez OHP przedstawia poniższa tabela:

Tabela 13. Liczba uczestników/uczestnictw w usługach rynku pracy świadczonych przez OHP¹³³

Rok/Zakres działalności	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba uczestnictw w usługach rynku pracy ogółem, w tym m. in.:	929 043	877 977	907 874	856 509	621 503
Pośrednictwo pracy krajowe	204 358	193 241	248 613	219 906	166 679
Poradnictwo zawodowe (MCK, MCIZ)	698 496	660 033	637 145	614 222	446 113
Szkolenia zawodowe	26 189	24 703	22 116	22 381	8 711

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2015 – 2019.

W przypadku szkoleń zawodowych spadek liczby uczestników związany jest przede wszystkim ze spadkiem liczby szkolonych osób przez ośrodki szkolenia zawodowego, wynikający z liberalizacji przepisów regulujących rynek szkoleń w latach 2010 – 2019, a także niższym poziomem finansowania z budżetu.

Od 2019 roku wiodącym zadaniem staje się szkolenie specjalistyczne uczestników i absolwentów OHP, co ma zwiększyć ich szanse na rynku pracy.

W ramach zrealizowanego w 2017 r. przeglądu wydatków i oceny skuteczności instrumentów realizowanych przez OHP zaznaczono, że cele ustawowe postawione przed OHP są realizowane, jednak stopień ich realizacji w odniesieniu do celów skierowanych na rzecz rynku pracy są trudne do oszacowania bez pełnego monitoringu losów absolwentów OHP.

¹³³W latach 2015 i 2016 przedstawione liczby dotyczą osób. Natomiast w latach: 2017, 2018 i 2019 miernik określa liczbę uczestnictw młodzieży w usługach rynku pracy - jedna osoba mogła otrzymać wsparcie więcej niż jeden raz.

Skuteczność instrumentów stosowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy była przedmiotem kontroli NIK pt. *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy*, której wyniki opublikowano w kwietniu 2018 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że Ochotnicze Hufce Pracy w niewystarczającym stopniu realizowały zadania z zakresu aktywizacji zawodowej młodzieży. Absolwentom hufców nie udawało się uzyskiwać stabilnego zatrudnienia. Często następowała zmiana przez nich pracy. Beneficjenci musieli również korzystać ze świadczeń pomocy społecznej, a także rejestrowali się w urzędach pracy jako bezrobotni. Po części ta sytuacja wynikała, zdaniem NIK, z kształcenia absolwentów OHP w zawodach nadwyżkowych, a także niedostosowania programu nauczania w szkołach publicznych do realiów rynku pracy. Absolwenci OHP ponadto rzadko bywali zatrudniani przez pracodawców, korzystających z ich pracy w trakcie nauki zawodu (w ok. 10 – 20% przypadków). Wskazywano również na niski poziom finansowania działalności OHP, który z pewnością miał znaczenie dla realizacji tych zadań.

Przed rokiem 2019 doradcy zawodowi i pośrednicy OHP udzielali wówczas wsparcia głównie grupom młodzieży przebywającym m.in. w domach dziecka, domach samotnej matki, ośrodkach wychowawczych, podopiecznych OPS, osobom po przerwie edukacyjnej spowodowanej leczeniem. Wsparcie otrzymywały również szkoły, które zwróciły się bezpośrednio do OHP. Działaniami była również objęta młodzież zgromadzona w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych OHP. Uogólniając można scharakteryzować te usługi jako grupowe.

Profil działalności zmienił się od 1 lipca 2019 roku, kiedy działalność OHP na rzecz aktywizacji zawodowej młodzieży została zreorganizowana. Zmiana dotyczyła grupy docelowej: priorytetową grupą stała się młodzież w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych OHP, dla której kadra pionu rozwoju zawodowego organizuje kompleksowe, zaplanowane w dłuższej perspektywie wsparcie w zakresie rozwoju zawodowego. Drugą grupą są absolwenci OHP, którzy potrzebują dodatkowego wsparcia między 19 a 25 rokiem życia, jeśli mają trudności z zatrudnieniem. Usługi te mają charakter zindywidualizowany, poszerzony o diagnostykę zawodową, poradnictwo i pośrednictwo pracy. Dodatkową grupą jest młodzież ze środowisk lokalnych, która nie uczyła się w OHP, a zgłosiła się do OHP w celu uzyskania wsparcia. Dla działalności w zakresie rozwoju zawodowego opracowany został nowy standard jakości usług. Dla uczestników grupy priorytetowej realizowane są zajęcia indywidualne i grupowe, systemowo rozłożone na lata nauki w OHP, zmierzające do zaplanowania kariery zawodowej i samodzielnego funkcjonowania wychowanków OHP na rynku pracy.

Pełna ocena skuteczności działań OHP będzie możliwa po zebraniu danych odzwierciedlających zmiany, jakie dokonały się w strukturach OHP w 2019 r.

4.3. Ogólna ocena skuteczności polityki rynku pracy

Ocena skuteczności polityk rynku pracy i poszczególnych form wsparcia musi być dokonana w odniesieniu do celów, jakie zostały wobec niej sformułowane, czyli zbadanie, czy zakładane cele są osiągnięte. Pełne zestawienie tych celów zostało przedstawione w części raportu, w której omawiane są cele polityk publicznych.

W Konstytucji RP, a w ślad za nią w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy podkreślono, że władze publiczne (za pośrednictwem instytucji rynku pracy) zmierzają do **pełnego, produktywnego zatrudnienia**, przy czym podkreślono, że cel ten ma być realizowany poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Trudno jest wyprowadzić stąd wniosek, że celem władz publicznych jest pełne zatrudnienie, jako że w warunkach gospodarki rynkowej jest to niemożliwe. Można jednak cel ten interpretować jako konieczność realizacji zadań,

które w możliwie dużym stopniu przyczyniają się do zwiększania zatrudnienia i zmniejszania poziomu bezrobocia. Zakładając tę optykę, wzrastający wskaźnik zatrudnienia oraz zmniejszająca się stopa bezrobocia niewątpliwie przyczyniają się do realizacji tego celu. Niemniej jednak, jak podkreślono w tym rozdziale, znaczna liczba czynników zewnętrznych, które mają wpływ na obie te wartości, nie pozwala na pełną ocenę skuteczności działań w tym zakresie. Nie można jednoznacznie stwierdzić, na ile do tych zmian przyczynia się działalność publicznych służb zatrudnienia, a na ile są to zjawiska od nich niezależne.

Natomiast produktywne zatrudnienie oznaczać może optymalne wykorzystanie siły roboczej w gospodarce (w tym wypadku również wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia ilustrowałyby stopień osiągnięcia celu), ale też dużą ilość produktu przeciętnie wytwarzanego przez pracownika. W tym wypadku są to jednak zagadnienia, uwzględniające techniczne uzbrojenie pracy, poziom kapitalizacji gospodarki, inwestycji prywatnych itd. - wykraczające poza ramy przedmiotowego przeglądu. Z tego względu pełna ocena skuteczności zapewniania produktywnego zatrudnienia jest niemożliwa.

Celem zapisanym w ustawie o promocji zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobociu był również **rozwój zasobów ludzkich**. Także na realizację tego celu wpływ mają inne czynniki – znaczna część pracowników podnosi kwalifikacje we własnym zakresie. Jednak dla osób bezrobotnych, niedysponujących możliwościami bycia skierowanym na szkolenia lub inne formy doskonalenia zawodowego przez pracodawcę, urząd pracy może być jedynym dostępnym źródłem podnoszenia kwalifikacji. W celu rozwoju zasobów ludzkich powołany został również Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznaczane są znaczne kwoty, a poszczególne formy doskonalenia zawodowego są chętnie wybierane przez osoby bezrobotne. O tym, że urzędy pracy przyczyniają się do doskonalenia zawodowego osób bezrobotnych, świadczą zarówno liczby w zakresie osób bezrobotnych uczestniczących w poszczególnych aktywnych formach, jak też ich opinie – jak przytoczono w tym rozdziale, bezrobotni często wskazują jako korzyść rejestracji w urzędzie pracy możliwość podnoszenia kompetencji. Należy więc ocenić, że cel ten jest skutecznie realizowany przez urzędy pracy.

Kolejnym celem ujętym w ustawie o promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu jest **osiągnięcie wysokiej jakości pracy**. W tym przypadku ocena skuteczności celu jest niemożliwa, jako że cel jest mało konkretny – nie sprecyzowano, czego ta jakość dotyczy i czy jest to jakość rozpatrywana z punktu widzenia pracodawcy (np. poziom kwalifikacji siły roboczej) czy pracownika (przykładowo - dobre warunki pracy).

W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wymieniono jako cel również **wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej**.

Jednym z instrumentów służącym integracji społecznej określonym w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* jest Program Aktywizacja i Integracja. Obejmuje on **działania w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób bezrobotnych realizowane przez powiatowy urząd pracy samodzielnie lub we współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej**.

Na podstawie przytoczonych wcześniej danych, z biegiem czasu w rejestrach osób bezrobotnych pozostawały osoby coraz trudniejsze w aktywizacji, doświadczające szczególnych trudności na rynku pracy. Należy odnotować, że oferta urzędów pracy była ukierunkowana na doprowadzenie do zatrudnienia osób bezrobotnych – rzadziej z tych instytucji korzystały osoby pozostające w zatrudnieniu. Ponadto część instrumentów była ukierunkowana na większe wsparcie poszczególnych kategorii osób bezrobotnych (np. dofinansowanie do wynagrodzenia na zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia). Z drugiej strony, zasiłki dla bezrobotnych (podstawowa forma

materialnego wsparcia osób bezrobotnych) nie w pełni gwarantowały realizację tego celu. Jak pokazano w I rozdziale, z biegiem czasu spadała wysokość zasiłku dla bezrobotnych w relacji zarówno do płacy minimalnej, jak i przeciętnej. Mimo, iż kwota zasiłku była niemal corocznie waloryzowana, w coraz mniejszym stopniu chroniła osobę bezrobotną przed znaczącym obniżeniem standardu życia po utracie pracy. Relacja ta zmieniła się dopiero w 2020 r., gdy kwota zasiłku została podniesiona radykalnie (o prawie 40% względem poprzedniego roku). Należy jednak pamiętać, że zasiłek przysługuje tylko co szóstemu bezrobotnemu. Również możliwość różnych interpretacji celu (w szczególności nie precyzuje on czym jest solidarność społeczna) przyczynia się do tego, że trudno ocenić, czy jest on realizowany skutecznie.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zakładała również **zwiększenie mobilności na rynku pracy**. Należy zaznaczyć, że ta mobilność ma wiele wymiarów. Wpływ na zwiększanie mobilności mają działania na rzecz mobilności zawodowej, jak np. finansowanie szkoleń, studiów podyplomowych, czyli działań umożliwiających przekwalifikowanie, zdobycie nowego zawodu, nowych kwalifikacji. Państwo wspiera też mobilność przestrzenną, m.in. poprzez omawiane we wcześniejszej części raportu finansowanie bonu na zasiedlenie, finansowanie kosztów dojazdu do pracy czy zakwaterowania a także poprzez zapewnienie dostępu do unijnego pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES.

W budżecie w układzie zadaniowym jednym z celów zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* jest **zapewnianie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy**. Cel ten uwzględnia fakt, że dysponent części budżetowej 31. *Praca*, który określa w budżecie w układzie zadaniowym także cel, bierze pod uwagę, że ma wpływ przede wszystkim na odpływ z bezrobocia. Tak określony cel przede wszystkim koncentruje się na wsparciu osób bezrobotnych, co jest zgodne z podstawowym profilem działania urzędów pracy. Kontrola NIK wykazała, że mimo wykazywanych wysokich wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej obliczanych przez urzędy pracy, efekt aktywizacji jest krótkotrwały – po upływie 3 miesięcy od skorzystania ze wsparcia ich beneficjenci ponownie rejestrują się w urzędach pracy, gdzie obejmowani są kolejnymi działaniami aktywizacyjnymi, a wskaźniki efektywności zatrudnieniowej liczone po upływie 2 lat od skorzystania z pomocy drastycznie spadają. Należy jednak zauważyć, że w miarę spadku poziomu bezrobocia w rejestrach w coraz większym stopniu pozostawały osoby trudne w aktywizacji, doświadczające trudności na rynku pracy – starsze, długotrwale bezrobotne, bez kwalifikacji zawodowych, a także osoby, które faktycznie nie są zainteresowane podjęciem zatrudnienia a rejestrują się w urzędach pracy jedynie dla bezpłatnego ubezpieczenia zdrowotnego (wątek ten zostanie rozwinięty podczas omawiania efektywności polityki rynku pracy). Reasumując powyższe, można stwierdzić, że cel był realizowany częściowo skutecznie.

Innym celem przyporządkowanym do tego zadania w budżecie zadaniowym na 2020 r. było **przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy**. Cel ten jest realizowany przez Ochotnicze Hufce Pracy. OHP dysponują szeroką gamą instrumentów, które w całości ukierunkowane są na aktywizację zawodową młodzieży. Wyniki zakończonego w 2017 r. przeglądu wydatków wskazywały na to, że cele OHP są realizowane, ale ocena skuteczności nie jest w pełni możliwa ze względu na brak systemu monitorowania losów absolwentów hufców. Z kolei kontrola NIK zwracała uwagę na fakt, że absolwenci OHP nie utrzymują zatrudnienia w długim okresie i często są klientami systemów pomocowych państwa. Skuteczność realizacji celu jest zatem częściowa. Od czasów kontroli NIK, OHP zreorganizowały swoją działalność, mając na celu zwiększenie efektywności wsparcia i skuteczności w zakresie zatrudnienia absolwentów OHP. Na chwilę obecną brak jest danych, na podstawie których można by dokonać oceny, jak reorganizacja wpłynęła na efektywność i skuteczność działań jednostki.

W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019 – 2022 MRPiPS wskazało cel **zwiększenie aktywności zawodowej**. Cel ten przyporządkowano do funkcji 14. *Rynek pracy* i został zdefiniowany nie tylko w odniesieniu do polityki realizowanej przez dysponenta części budżetowej 31. *Praca* i Funduszu Pracy, ale dla całej polityki państwa (w WFPF nie obowiązuje podział na części budżetowe). W ostatnich latach aktywność zawodowa Polaków wzrastała, co zdecydowanie sprzyjało realizacji tego celu. Trudno jednak oszacować wpływ polityk publicznych na aktywność zawodową, która w znacznej mierze zależy od czynników zewnętrznych. Na potrzeby WFPF na lata 2020 – 2023 MRPiPS zaproponowało zmianę celu na **zwiększanie zatrudnienia**, co jest jednocześnie celem zapisanym w strategii Europa 2020. Z pewnością jest to cel łatwiejszy w monitorowaniu, na który większy wpływ ma minister właściwy ds. pracy, bardziej bezpośrednio odnoszący się do działalności urzędów pracy (których głównym zadaniem jest aktywizacja osób bezrobotnych a nie biernych zawodowo) i przedstawiający efekt wydatkowania środków z Funduszu Pracy. Także i w tym przypadku jednak istotny jest wpływ czynników zewnętrznych, związanych głównie z koniunkturą gospodarczą, stąd trudno ocenić skuteczność realizacji celu.

Liczne dokumenty i strategie międzynarodowe wskazywały na cel w postaci **zwiększania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu osób ze szczególnymi trudnościami na rynku pracy**. Z jednej strony należy odnotować, że istnieje szereg instrumentów adresowanych właśnie do tych grup i mają specjalistyczny charakter. Przykładowo, w celu realizacji zadań na rzecz aktywizacji społeczno – zawodowej osób niepełnosprawnych powołano specjalny fundusz celowy (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹³⁴). Z kolei na potrzeby doświadczających trudności na rynku pracy starszych pracowników uruchomiono w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej resortowy program 45/50 plus, a Ochotnicze Hufce Pracy specjalizują się w realizacji działań na rzecz aktywizacji zawodowej młodzieży zagrożonej marginalizacją społeczną. Jednak w rejestrach urzędów pracy osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy wciąż stanowią znaczny (i stale rosnący) udział bezrobotnych ogółem (z wyjątkiem pracowników poniżej 30 r. życia), co oznacza, że cel jest realizowany częściowo skutecznie. Znaczny udział stanowią też bezrobotni niezainteresowani faktycznie podjęciem zatrudnienia (np. rejestrujący się tylko w celu uzyskania dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego).

Podsumowując ocenę skuteczności, należy podkreślić, że minister właściwy ds. pracy i zarazem dysponent części budżetowej 31. *Praca* i Funduszu Pracy ma ograniczony wpływ na skuteczność tych polityk z uwagi na ich powiązanie z wieloma czynnikami niezależnymi od niego. Spośród celów wymienionych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, budżecie zadaniowym i WFPF jedynie na nieliczne decydujący wpływ mają publiczne służby zatrudnienia (np. zapewnianie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy), są też cele zależne od dysponenta nie całkowicie, ale w dużej mierze (np. rozwój zasobów ludzkich, który to cel obejmuje realizację zadań szkoleniowych, w tym finansowanych z KFS). Z jednej strony bezrobotni wskazują na fakt podnoszenia kwalifikacji dzięki działalności urzędów pracy, a jednostki te pozostają nadal jednym z głównych źródeł poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne. Z drugiej strony – bezrobotni coraz chętniej korzystają z innych niż urząd pracy miejsc poszukiwania zatrudnienia. W konsekwencji skuteczność realizacji polityk w tym obszarze jest **trudna do jednoznacznej oceny**.

Z kolei skuteczność poszczególnych form wsparcia (zarówno z FP jak i środków budżetowych) jest bardzo zróżnicowana – obok instrumentów skutecznych i szeroko wykorzystywanych (dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej) istnieją instrumenty o nikłym zainteresowaniu i niskiej efektywności zatrudnieniowej. Do tego skuteczność ta różni się w zależności od przyjętych kryteriów, np. założenia okresu, w odniesieniu do którego dokonywany jest pomiar pozostania w zatrudnieniu

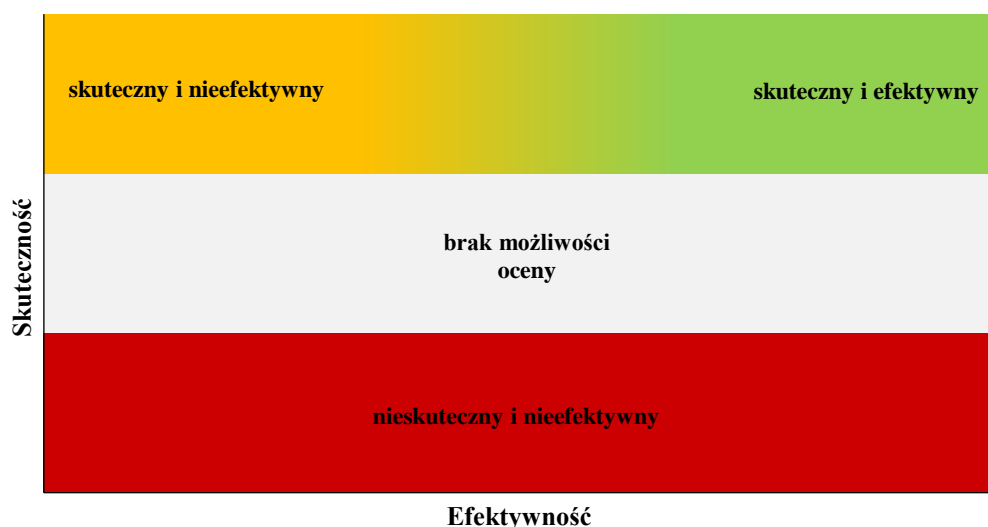
¹³⁴ Wydatki PFRON nie są objęte niniejszym przeglądem wydatków.

po skorzystaniu z form aktywizacji. Można zatem ocenić formy wsparcia osób bezrobotnych jako **częściowo skuteczne**.

Rozdział 5. Analiza i ocena efektywności polityki i form wsparcia

Efektywność, obok skuteczności, jest podstawowym kryterium oceny racjonalności wydatkowania środków publicznych, stosowanym w ramach przeglądu wydatków. Ocena efektywności polega na badaniu związku między nakładami poniesionymi na realizację danego zadania a efektami osiągniętymi dzięki niemu. Sposób analizy jest uzależniony od dostępnych danych i specyfiki badanego narzędzia. Pierwszym elementem jest precyzyjna identyfikacja nakładów przeznaczanych na dany instrument. Nakłady mogą mieć charakter finansowy (wyrażony w pieniądzu) lub niefinansowy (wyrażony w zasobach niefinansowych, tj. przykładowo ilości siły roboczej realizującej dane zadanie, zasobów informatycznych, zużytych materiałów itp.). W wyniku analizy efektywności identyfikowany jest efekt powstały w drodze wykorzystania tych nakładów, przy czym istotne jest rozstrzygnięcie, czy ten efekt rzeczywiście został osiągnięty na skutek poniesienia danych nakładów, czy niezależnie od nich, a także czy był zamierzony. Istotnym elementem analizy jest odpowiedź na pytanie, czy ten sam efekt, jeśli jest on pozytywny i zamierzony, można osiągnąć za pomocą mniejszych nakładów. Analiza efektywności ma duże znaczenie przy formułowaniu wniosków i rekomendacji z przeglądu. Analizę efektywności przeprowadza się po dokonaniu analizy skuteczności. Jeśli zadanie jest realizowane w sposób skuteczny, może być realizowane efektywnie lub nie. Jeśli natomiast jest ono nieskuteczne, nie może być efektywne – nie można w sposób ekonomiczny i racjonalny realizować zadania, które nie jest zgodne z celem, jaki został mu przypisany. Zależność między skutecznością i efektywnością wydatku publicznego obrazuje poniższa grafika:

Rysunek 2. Graficzna ilustracja relacji skuteczność-efektywność dla określonego wydatku publicznego



Źródło: Opracowanie własne.

W rozdziale tym zostanie poddana analizie efektywność całego systemu Publicznych Służb Zatrudnienia, czyli relacja między całkowitymi wydatkami publicznymi na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu (z Funduszu Pracy oraz w zakresie wydatków budżetu państwa na Ochotnicze Hufce Pracy) oraz efektami osiąganymi dzięki zaangażowaniu tych środków. Poruszony zostanie również temat efektywności zadań realizowanych przez inne niż PSZ podmioty (agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe) oraz w innych krajach.

5.1. Efektywność polityki rynku pracy

Przedmiotem tej części opracowania będzie zestawienie wydatków ponoszonych na wspieranie osób bezrobotnych z efektami osiąganymi dzięki wydatkowaniu tych środków, przy szczególnym uwzględnieniu wydatków z Funduszu Pracy. W zakresie OHP omówione zostaną wyniki kontroli NIK oraz przeglądu wydatków, który był realizowany w 2017 r. Następnie omówione zostaną czynniki, które negatywnie wpływają na efektywność wydatków publicznych w tym zakresie, a także porównane zostaną efekty osiągnięte przez Publiczne Służby Zatrudnienia z tymi osiąganymi przez prywatne agencje pośrednictwa pracy i organizacje pozarządowe.

5.1.1. Jednostkowy efekt wydatków publicznych na wsparcie osoby bezrobotnej

Aby ocenić efektywność wydatków publicznych na polityki wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu należy porównać całkowite nakłady poniesione na ten cel z całkowitym efektem osiąganym dzięki wydatkowaniu tych środków. Istnieje szereg czynników utrudniających dokonanie takiej analizy.

Po pierwsze, działania na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu dzielą się na dwa zasadnicze obszary: aktywizację zawodową (formy aktywne) oraz działania osłonowe (formy pasywne). **Pełna identyfikacja wydatków osobno na każdy z tych obszarów jest utrudniona.** Jednoznaczny podział wydatków na formy aktywne i pasywne możliwy jest jedynie w stosunku do środków Funduszu Pracy, ale jest niemożliwy do jednoznacznego określenia w przypadku wydatków, które na polityki rynku pracy ponoszą wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Przykładowo, wydatki na wynagrodzenia pracowników, które stanowią największą pozycję w wydatkach samorządowych ponoszonych na polityki rynku pracy, są ujmowane łącznie (bez wyszczególnienia na wynagrodzenia pracowników wypłacających świadczenia dla bezrobotnych i prowadzących działania aktywizacyjne). Należy pamiętać, iż wynagrodzenia pracowników administracji publicznej są we wszystkich statystykach ujmowane bez klasyfikacji ze względu na zadania, które pracownicy realizują. W praktyce byłoby to trudne do ujęcia, gdyż zadania przypisane do jednego stanowiska pracy są z reguły różnorodne.

Po drugie, **mnożość form wsparcia** oferowanych przez urzędy pracy utrudnia sformułowanie jednego, syntetycznego miernika mogącego zobrazować efektywność całego systemu wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Taki syntetyczny miernik nie istnieje nie tylko w odniesieniu do form aktywnych i pasywnych, ale i samych aktywnych – w ich zakres wchodzi instrumenty o różnych celach, skierowane do różnych grup odbiorców, o różnym charakterze i mechanizmie działania. Niemniej skuteczność aktywizacji w istotnym stopniu zależy od zindywidualizowanego podejścia do osoby bezrobotnej i dobraniu instrumentów rynku pracy adekwatnie do jej potrzeb. Zmniejszenie liczby /rodzajów form wsparcia nie zwiększyłoby skuteczności działań.

Po trzecie, nie jest jasne, **jaki efekt** zostanie uznany za sukces aktywizacji (czyli do którego będzie odnoszony poziom wydatków). Obecnie efektywność zatrudnieniową liczy się w horyzoncie 3 miesięcy od otrzymania wsparcia, Najwyższa Izba Kontroli postuluje wydłużenie tego okresu do dwóch lat. Istotny jest więc nie tylko efekt w postaci zatrudnienia, ale też jego trwałości. Jednak to, jaki okres zostanie uznany za trwałe zatrudnienie, jest sprawą umowną i wyznaczany jest arbitralnie.

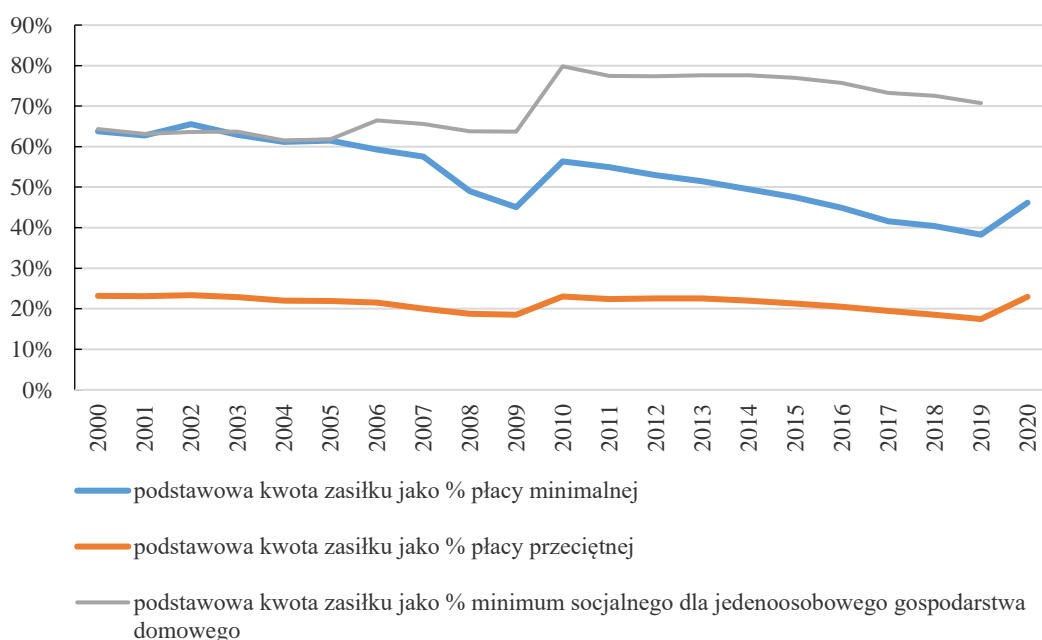
5.1.2. Efektywność pasywnych form wsparcia

Podstawową formą osłony socjalnej osób bezrobotnych jest zasiłek dla bezrobotnych. Dla oceny sytuacji materialnej bezrobotnego istotne jest, jak wysokość zasiłku kształtuje się w stosunku do poprzednio pobieranego wynagrodzenia (w Polsce wysokość zasiłku nie jest powiązana z wysokością wynagrodzenia sprzed utraty pracy) oraz minimum socjalnego. Im niższa kwota zasiłku w relacji do utraconego wynagrodzenia, tym silniejsze obniżenie stopy życiowej osoby bezrobotnej.

Minimum socjalne, zgodnie z definicją obliczającego je Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, jest to kwota pozwalająca na zapewnienie takich warunków, aby umożliwić reprodukcję sił życiowych człowieka w celu zapewnienia podstawowych warunków życia, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku. Minimum socjalne oznacza zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych na relatywnie niskim poziomie, ale uwzględniającym zalecenia nauki (np. w zakresie wyżywienia), odpowiadającym powszechnie przyjmowanym normom obyczajowym i kulturowym (rekreacja, uczestnictwo w kulturze) oraz obowiązującym normom prawnym (m.in. w zakresie oświaty, ochrony zdrowia). Minimum socjalne jest kategorią wyznaczającą próg, poniżej którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa: stanowi górną granicę tego obszaru¹³⁵.

Można zatem powiedzieć, że relacja między zasiłkiem dla bezrobotnych a minimum socjalnym pokazuje, czy świadczenie to pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb socjalnych beneficjenta.

Wykres 36. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych (kwota podstawowa obowiązująca w przeciągu pierwszych 90 dni pobierania zasiłku) w stosunku do minimum socjalnego oraz minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce¹³⁶



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, Monitor Polski na kolejne lata, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Od roku 2000 do 2009 i ponownie od 2011 malała wartość zasiłku dla bezrobotnych w relacji zarówno do płacy przeciętnej, jak i (zwłaszcza) minimalnej. W 2002 roku stosunek wysokości podstawowego zasiłku dla bezrobotnych do minimalnego wynagrodzenia osiągnął najwyższy poziom wynosząc 66%, ale w niemal wszystkich kolejnych latach ta relacja malała. Oznacza to, że nawet dla osób otrzymujących minimalne wynagrodzenie za pracę przejście na zasiłek dla bezrobotnych oznaczało znaczne pogorszenie sytuacji materialnej. Tendencja ta odwrócona została dopiero w 2020 r. w wyniku podwyższenia wysokości podstawowego zasiłku dla bezrobotnych do 1 200 zł¹³⁷. W przypadku osób

¹³⁵ <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji> (dostęp: 10.08.2020 r.)

¹³⁶ Do obliczeń wzięto pod uwagę: kwotę zasiłku dla bezrobotnych obowiązującą na koniec danego roku (w niektórych latach zmieniała się kilkakrotnie w ciągu roku), przeciętne wynagrodzenie uwzględniono w ujęciu średniorocznym. Dla 2020 r. podano prognozę przeciętnego wynagrodzenia wg MF. Minimum socjalne podawane jest każdego roku przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

¹³⁷ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068)

pobierających przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. zasiłek dla bezrobotnych od września 2020 r. wynosił 23% ostatniej pensji, co oznacza wzrost o 6,1 pkt. proc. w stosunku do sytuacji sprzed zmiany, a w przypadku osób otrzymujących wynagrodzenie minimalne – 46,2% (wzrost o 12,3 pkt. proc.).

Z kolei relacja zasiłku dla bezrobotnych do minimum socjalnego kształtowała się w badanym okresie niejednoznacznie. Należy zaznaczyć, że w analizie wzięto od uwagę minimum socjalne dla jednoosobowego pracowniczego gospodarstwa domowego. Wraz ze wzrostem liczby osób w gospodarstwie domowym wielkość minimum socjalnego się zmienia. Na potrzeby analizy przyjęto jednak, że potrzeby innych, poza osobą bezrobotną, osób w gospodarstwie domowym są objęte innymi systemami pomocowymi państwa (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne), które nie są tematem niniejszego przeglądu wydatków. W konsekwencji jako punkt odniesienia przyjęto gospodarstwo jednoosobowe.

Ponieważ kwota minimum socjalnego rosła w tempie wolniejszym niż płaca minimalna i przeciętna, wysokość zasiłku dla bezrobotnych nie zmieniała się tak znacząco w relacji do minimum socjalnego jak miało to miejsce w przypadku wynagrodzeń. W latach 2000 – 2009 relacja ta kształtowała się na poziomie między 61,5% a 66,5%. Dość znaczące podniesienie kwoty zasiłku dla bezrobotnych w 2010 r. sprawiło, że w tym roku relacja ta osiągnęła najwyższy pułap w analizowanym okresie – 79,8%¹³⁸. Od tego czasu jednak wartość tego wskaźnika powoli, ale systematycznie spadała – do poziomu 70,7% w roku 2019. Należy jednak podkreślić, że w ciągu całego analizowanego okresu była to wartość niższa niż minimum socjalne, zatem nieumożliwiająca zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych.

W związku z podniesieniem od września 2020 r. kwoty zasiłku dla bezrobotnych do kwoty 1 200 zł relacja ta z pewnością uległa poprawie, jednak zasiłek wciąż będzie minimalnie niższy – w 2019 r. minimum socjalne wynosiło 1 217,59 zł. Gdyby jego wartość utrzymała się na niezmiennym poziomie w 2020 r., relacja między podstawową kwotą zasiłku do minimum socjalnego wyniosłaby 98,6%. Należy jednak przewidywać, że wartość minimum socjalnego za 2020 r. wzrośnie stosownie do wzrostu cen dóbr i usług branych pod uwagę przy wyliczaniu koszyka (od 2000 r. kwota minimum socjalnego w stosunku do poprzedzającego roku spadła tylko w 2006 r., było to jednak związane ze zmianą metodologii obliczania tego wskaźnika).

Mimo to należy mieć na uwadze, że nieliczni bezrobotni są uprawnieni do zasiłku. W końcu 2015 r. odsetek bezrobotnych z prawem do zasiłku wyniósł 13,9%. Od tego czasu stopniowo rośnie, jednak w końcu 2019 r. nadal był to niski poziom (16,4%).

5.1.3. Efektywność aktywnych form wsparcia ogółem

Aktywne formy wsparcia mają różne cele (zdefiniowano je w rozdziale 2 raportu). Niektóre z nich odnoszą się do podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych, rozwoju zasobów ludzkich czy zwiększania mobilności zawodowej. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że specyfika polskiego modelu publicznych służb zatrudnienia zakłada istnienie wielu podmiotów niezależnych organizacyjnie od siebie (samorządy wojewódzkie i powiatowe). W dodatku, wielość źródeł finansowania tego systemu (fundusze celowe, budżet państwa, budżety jst, środki europejskie) oraz występowanie przepływów finansowych pomiędzy jednostkami sprawiają, że badanie systemowej efektywności wydatków

¹³⁸ Na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. poz. 33) zmieniono wysokość zasiłku na 717 zł brutto miesięcznie w okresie pierwszych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku i 563 zł brutto miesięcznie (co stanowiło 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę) w okresie kolejnych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku. Wprowadzenie wyższej kwoty zasiłku w pierwszych 3 miesiącach oraz jej zmniejszenie w kolejnych miesiącach przysługiwania prawa miało na celu zmotywowanie bezrobotnych do podejmowania pracy w początkowym okresie po rejestracji.

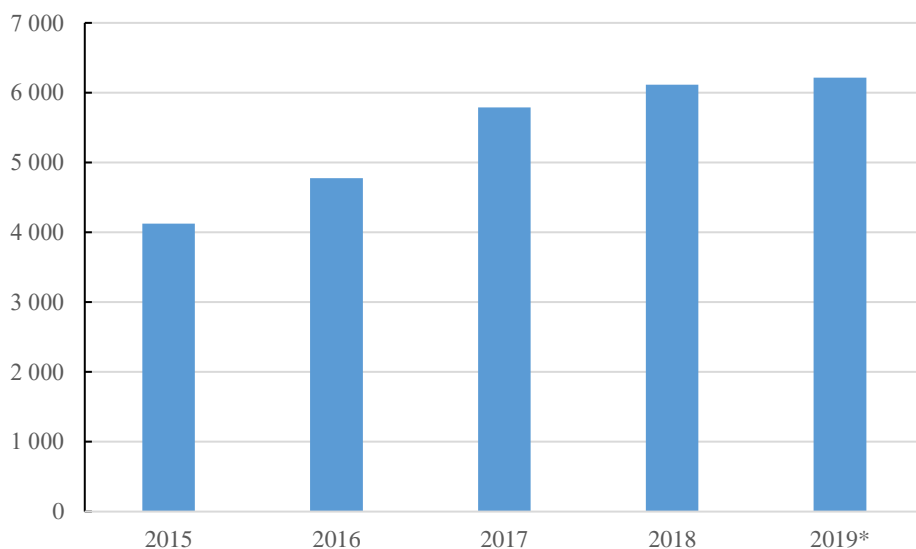
Zwiększenie kwoty zasiłków spowodowane było koniecznością dopasowania kwoty zasiłku do sytuacji społeczno-gospodarczej. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

publicznych na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu jest utrudnione. Kolejną trudność stanowi fakt realizacji przez PSZ zadań niezwiązanych bezpośrednio z aktywizacją bezrobotnych. Są to np. działania związane z zapewnianiem bezrobotnym dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego.

Próba sporządzenia takiej analizy choćby w odniesieniu do aktywnych form napotka liczne trudności. W tym wypadku należałoby przyjąć, że ostatecznie wspólnym mianownikiem wszystkich działań aktywizacyjnych jest doprowadzenie osób objętych pomocą do zatrudnienia. Problem jednak stanowi tu zdefiniowanie pożądanego efektu działań aktywizacyjnych.

Należy także pamiętać, że poszczególne urzędy pracy działają w skrajnie odmiennych warunkach – lokalne rynki pracy bardzo różnią się między sobą, co powoduje, że efektywność działalności up również jest silnie zróżnicowana. Przykładowo, w 2018 r. Powiatowy Urząd Pracy w Lubaczowie osiągnął przeciętny koszt aktywizacji na poziomie 7 171,89 zł i była to najniższa wartość w kraju. Dla kontrastu, dla Powiatowego Urzędu Pracy w Bartoszycach była to kwota 22 499,17 zł. W 2019 r. najniższy przeciętny koszt aktywizacji osiągnął Powiatowy Urząd Pracy w Gdyni – 6 049,50 zł, natomiast najwyższy – Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze (19 141,08 zł).

Wykres 37. Wydatki z FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w danym roku w przeliczeniu na osobę wyłączonej z ewidencji w tym samym roku z tytułu podjęcia pracy (w zł)



*w 2019 r. niektóre wydatki na aktywne formy (staże podyplomowe wraz z kosztem obsługi określonym w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz szkoleń specjalizacyjnych lekarzy i lekarzy dentystrów oraz refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego) zostały poniesione z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jednak zostały uwzględnione w niniejszej analizie.

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Gdyby przyjąć za pożądaną efekt **wyłączenie z rejestru osoby bezrobotnej na skutek podjęcia pracy**, średni koszt aktywizacji nieznacznie wzrastał w latach 2015 – 2019, z poziomu 4 123 zł do 6 216 zł. Działo się tak mimo bezwzględnie spadku wydatków na aktywne formy od 2017 r. – liczba osób wyłączanych z ewidencji z tytułu podjęcia pracy spadała jeszcze szybciej. Należy przy tym pamiętać, że w rejestrach pozostawały osoby trudniejsze do aktywizacji, co mogło mieć przełożenie na koszt ponoszonych wydatków. W tym czasie zaczęły również być wykorzystywane formy pomocy wprowadzone nowelą *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Prezentowana powyżej metoda obliczania efektywności kosztowej ma jednak słabe punkty. Po pierwsze, zlicza działania aktywizacyjne zamiast beneficjentów. W efekcie ta sama osoba w trakcie roku może więcej niż raz rejestrować się jako bezrobotna, być więcej niż raz wyłączana z rejestru z powodu podjęcia prac, po czym wracać do rejestru – metoda ta nie uwzględnia zatem trwałości zatrudnienia. Innym mankamentem tego sposobu liczenia jest fakt, że jako zatrudnienie rozumie się tu każdy rodzaj pracy, w tym również subsydiowanej przez urząd pracy – czyli takiej, podczas której bezrobotny zostaje wprawdzie zaktywizowany, ale ponoszone są nadal wydatki publiczne z tego tytułu (np. w przypadku robót publicznych).

Metoda ta nie uwzględnia jednak faktu, że osoba aktywizowana mogła znaleźć zatrudnienie na skutek innych działań niż tych podejmowanych przez urząd pracy – powyższe metody nie pozwalają oszacować, na ile wkład w znalezienie pracy przez bezrobotnego miały działania PSZ. Metoda ta nie pozwala także stwierdzić, na ile efekt aktywizacji jest trwały.

Należy w tym miejscu podkreślić, że efektywność kosztowa obliczana jest przez ministra właściwego ds. pracy jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej (a nie całość wydatków FP) do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione. Z kolei koszt uczestnictwa w formie aktywizacji – średni koszt aktywizacji jednej osoby, liczony jest jako stosunek poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji (a nie całość wydatków FP) do liczby uczestników danej formy aktywizacji. Efektywność kosztowa form aktywizacji będzie omawiana w dalszej części tego rozdziału.

5.1.4. Identyfikacja innych efektów polityki rynku pracy

Powyżej była mowa o zamierzonych efektach realizacji polityki wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Tymczasem istnieją również efekty uboczne. Biorą się one z tego, że urzędy pracy realizują pewne działania niezwiązane wprost z aktywizacją bezrobotnych, a które mają wpływ na efektywność systemu PSZ.

Jednym z rozwiązań wpływających na efektywność systemu PSZ jest powiązanie **prawa do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego ze statusem osoby bezrobotnej**. Zgodnie z zapisami art. 66 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*¹³⁹ obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają bezrobotni niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej osoby bezrobotnej trwa od dnia uzyskania przez nią statusu bezrobotnego, a ustaje po upływie 30 dni od dnia utraty tego statusu. Aby osoba bezrobotna mogła być objęta ubezpieczeniem musi być zarejestrowana we właściwym ze względu na stałe lub czasowe zameldowanie urzędzie pracy. Płatnikiem składki jest właściwy urząd pracy, który składa zgłoszenie do Narodowego Funduszu Zdrowia i opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnego. Osoba bezrobotna ma prawo zgłosić do ubezpieczenia małżonka oraz dzieci, które nie ukończyły 26 roku życia i nadal się uczą. W przypadku choroby zwolnienie lekarskie jest wystawiane z nr NIP właściwego urzędu pracy i powiadamiani są o tym fakcie odpowiedni pracownicy pup.

Zgodnie z art. 81 ust. 8 pkt 5 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób bezrobotnych (niepodlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu) jest kwota odpowiadająca wysokości pobieranego zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium, a w przypadku niepobierania przez

¹³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1398

bezrobotnego zasiłku lub stypendium – kwota odpowiadająca wysokości zasiłku dla bezrobotnych, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Za bezrobotnego, pobierającego zasiłek lub stypendium, składkę jako płatnik oblicza, pobiera z dochodu ubezpieczonego i odprowadza właściwy powiatowy urząd pracy (art. 85 ust. 6 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*), zatem de facto finansowana jest z Funduszu Pracy i mieści się w kwotach wyszczególnionych w rozdziale 3 niniejszego raportu. Za bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium składki na ubezpieczenie zdrowotne opłaca właściwy urząd pracy (art. 86 ust. 1 pkt 7). Środki z budżetu państwa na składki wymienione w art. 86 ust. 1 pkt 7 otrzymują jednostki samorządu terytorialnego jako dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej (art. 86 ust. 3).

Powiązanie statusu bezrobotnego z prawem do ubezpieczenia zdrowotnego powoduje m.in., że część osób bezrobotnych rejestruje się w urzędach pracy jedynie w celu uzyskania dostępu do ubezpieczenia, a w rzeczywistości nie jest zainteresowana podjęciem zatrudnienia – jest faktycznie bierna zawodowo albo pracuje w tzw. szarej strefie. Powoduje to m.in. korzystanie przez tę osobę z aktywnych form pomocy, wpływając negatywnie na efektywność tych form. Skalę tego zjawiska mogą obrazować dane BAEL (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności)¹⁴⁰, pokazujące iż możliwa jest sytuacja, gdy osoba zarejestrowana w urzędzie pracy jako bezrobotna, faktycznie jest osobą pracującą wg metodologii BAEL (np. w szarej strefie).

Tabela 14. Liczba i udział osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy i jednocześnie deklarujących pozostawanie w zatrudnieniu w latach 2015 – 2019

	2015	2016	2017	2018	2019*
Osoby zarejestrowane w UP jako bezrobotne i faktycznie pracujące (w tys.)	98,0	81,5	53,4	42,5	23,8
Udział osób zarejestrowanych w UP i faktycznie pracujących w całkowitej liczbie bezrobotnych (%)	7,5%	7,7%	6,3%	6,4%	4,3%

* Dane za 2019 r. nie są w pełni porównywalne z poprzednimi latami, ze względu na zmianę w kafeterii odpowiedzi na pytanie dotyczące rejestracji w urzędzie pracy. W latach 2015-2018 pytanie miało następującą treść: "Czy jest Pani/Pan zarejestrowany w urzędzie pracy jako bezrobotny? (TAK/ NIE)". W 2019 r. otrzymało brzmienie: "Czy jest Pan/Pani zarejestrowany(a) w urzędzie pracy? (1 tak, jako bezrobotny(a) / 2 tak, jako poszukujący(a) pracy/ NIE)". W efekcie, zaprezentowane liczby dla lat 2015 – 2018 dotyczą zarówno osób bezrobotnych jak i poszukujących pracy, natomiast wartość z 2019 r. dotyczy wyłącznie osób zarejestrowanych jako bezrobotne. W celu zapewnienia porównywalności danych, do 24 tys. osób bezrobotnych należałoby dodać jeszcze 32 tys. osób poszukujących pracy, w efekcie otrzymując sumę osób zarejestrowanych w urzędzie pracy wynoszącą 55,8 tys., tj. wartość wyższą niż rok wcześniej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności

Z danych BAEL wynika, że w latach 2015 – 2019 sukcesywnie malała zarówno liczba osób deklarujących w badaniu status bezrobotnego i jednocześnie wykonywanie pracy, jak i ich udział w całkowitej grupie osób bezrobotnych. W 2019 r. nadal jednak było to zgodnie z danymi BAEL prawie

¹⁴⁰ Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności jest badaniem ankietowym realizowanym kwartalnie, opartym na próbie 55 tys. mieszkań. Badanie to opiera się na deklaracjach respondentów.

24 tys. osób w skali kraju¹⁴¹. Warto wspomnieć, że sami pracownicy pup oraz ośrodków pomocy społecznej uważają, że ta skala może być znacznie większa. Praca w szarej strefie (tzw. praca na czarno) była główną przyczyną długotrwałego pozostawania bez pracy w opinii zarówno pracowników powiatowych urzędów pracy (67,2% wskazań), jak i pracowników ośrodków pomocy społecznej (59,8% wskazań)¹⁴².

Osobną kwestią jest to, że część bezrobotnych nie jest zainteresowana podjęciem zatrudnienia.

Tabela 15. Liczba osób zarejestrowanych w pup jako bezrobotne NIE zainteresowane podjęciem pracy (tys.) i ich udział w całkowitej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych (%)

Rok	Zarejestrowani w pup jako bezrobotni, którzy nie są zainteresowani podjęciem pracy (w tys.)	Udział osób zarejestrowanych w pup jako bezrobotni i nie zainteresowanych podjęciem pracy w całkowitej liczbie osób zarejestrowanych w pup (w %)
2015	201,4	13,0
2016	208,9	16,0
2017	205,0	19,1
2018	199,2	23,2
2019*	160,2	26,9

* Prezentowane dane nie są w pełni porównywalne, ze względu na zmianę w kafeterii odpowiedzi na pytanie dotyczące rejestracji w urzędzie pracy. W latach 2015 – 2018 pytanie miało następującą treść: "Czy jest Pani/Pan zarejestrowany w urzędzie pracy jako bezrobotny? (TAK/ NIE)". W 2019 r. otrzymało brzmienie: "Czy jest Pan/Pani zarejestrowany(a) w urzędzie pracy? (1 tak, jako bezrobotny(a) / 2 tak, jako poszukujący(a) pracy/ NIE)"

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności

Zgodnie z danymi BAEL liczba osób zarejestrowanych w pup jako bezrobotni i niezainteresowanych podjęciem pracy w latach 2015 – 2018 utrzymywała się na podobnym poziomie od 200 do 210 tys. osób. W tym czasie całkowita liczba osób zarejestrowanych w UP jako bezrobotni zmniejszyła się jednak o 953 tys. W konsekwencji nastąpił wzrost udziału osób zarejestrowanych w up i niezainteresowanych podjęciem pracy do ogółu populacji osób zarejestrowanych w up jako bezrobotni z 13,0% do 26,9% w 2019 r. Co prawda w 2019 r. nastąpił spadek liczby osób bezrobotnych nie zainteresowanych podjęciem pracy do 160 tys., jednak częściowo było to związane ze zmianą w kafeterii odpowiedzi na pytanie dotyczące rejestracji w urzędzie pracy, tj. rezygnacji z uwzględnienia w statystyce osób zarejestrowanych - poszukujących pracy. W 2019 r. spośród osób, które nie chciały pracować, 160,2 tys. osób opowiedziało, że są zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne. Dodatkowo, 15,5 tys. osób niezainteresowanych podjęciem pracy odpowiedziało, że są zarejestrowane jako poszukujące pracy. Uwzględniając również osoby poszukujące pracy zarejestrowane w pup można stwierdzić, iż 175,7 tys. osób deklarujących, zgodnie z wynikami badania BAEL, że są zarejestrowane

¹⁴¹ Nie należy na tej podstawie wyciągać wniosków co do rozmiaru szarej strefy – mieszczą się w niej również osoby, które część wynagrodzenia pobierają oficjalnie (np. na poziomie płacy minimalnej), a tylko nadwyżkę ponad tę kwotę w szarej strefie – osoba ta ma status zatrudnionej i nie korzysta ze wsparcia skierowanego do osób bezrobotnych.

¹⁴² *Osoby długotrwale pozostające bez pracy w opinii pracowników PUP i OPS*, Ewa Flaszyńska w: *Polityka Społeczna* nr 2/2018 (527), Strony: 15-24.

w urzędach pracy, nie było w 2019 r. zainteresowanych podjęciem pracy, co stanowi ok 23,7% osób zarejestrowanych w pup jako bezrobotni i poszukujący pracy.

Mimo, że w 2019 r. nastąpił znaczący spadek populacji osób zarejestrowanych w pup i nie zainteresowanych podjęciem pracy, ich udział wśród ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w pup jest bardzo wysoki, tj. na poziomie ok 27%¹⁴³. Brak motywacji do podjęcia pracy jest również wskazywany jako główna przyczyna utrudniająca skuteczną pomoc osobom długo pozostającym bez pracy przez pracowników pup (uważa tak 66% z nich) oraz pracowników ośrodków pomocy społecznej (64,2%)¹⁴⁴.

W tym kontekście, warto rozważyć podjęcie działań, które pozwolą kierować środki na aktywizację tylko do osób zainteresowanych podjęciem pracy. Należy jednak pamiętać, że wśród bezrobotnych są osoby, które trudno jest zaktywizować ze względu na ich trudną sytuację osobistą, kwalifikacje nieodpowiednie do potrzeb rynku pracy oraz zniechęcenie do poszukiwania pracy z powodu wcześniejszych porażek.

Nabywanie statusu bezrobotnego przez osoby, które mają na celu jedynie dostęp do ubezpieczenia zdrowotnego, a faktycznie nie potrzebują wsparcia w aktywizacji, powoduje następujące negatywne konsekwencje:

- Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej są zniekształcone i utrudniają prawidłową ocenę efektywności poszczególnych form wsparcia, a przez to dostosowanie tych instrumentów do rzeczywistych potrzeb osób bezrobotnych,
- Obniżenie ogólnej efektywności wydatków państwa na aktywne formy zatrudnienia przez kierowanie form wsparcia do osób niepotrzebujących korzystania z nich,
- Obniżenie efektywności wydatków państwa na pasywne formy zatrudnienia przez wypłatę świadczeń osłonowych (gł. zasiłku dla bezrobotnych) osobom, które osiągają faktycznie dochody z innych źródeł (np. pracy w szarej strefie), o ile mają one prawo do zasiłku.

5.2. Analiza efektów osiągniętych przez podmioty niepubliczne

Analizę efektywności warto uzupełnić opisem efektów osiągniętych przez inne niż PSZ podmioty. W przypadku form i usług rynku pracy mogą być to niepubliczne podmioty realizujące zadania na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy: prowadzące komercyjną działalność agencje zatrudnienia oraz należące do trzeciego sektora organizacje pozarządowe (*non-profit*). Należy przy tym mieć na uwadze ograniczenia, jakie mogą nieść tego typu porównania. Będzie o nich mowa w dalszej części raportu.

5.2.1. Efekty działalności agencji zatrudnienia

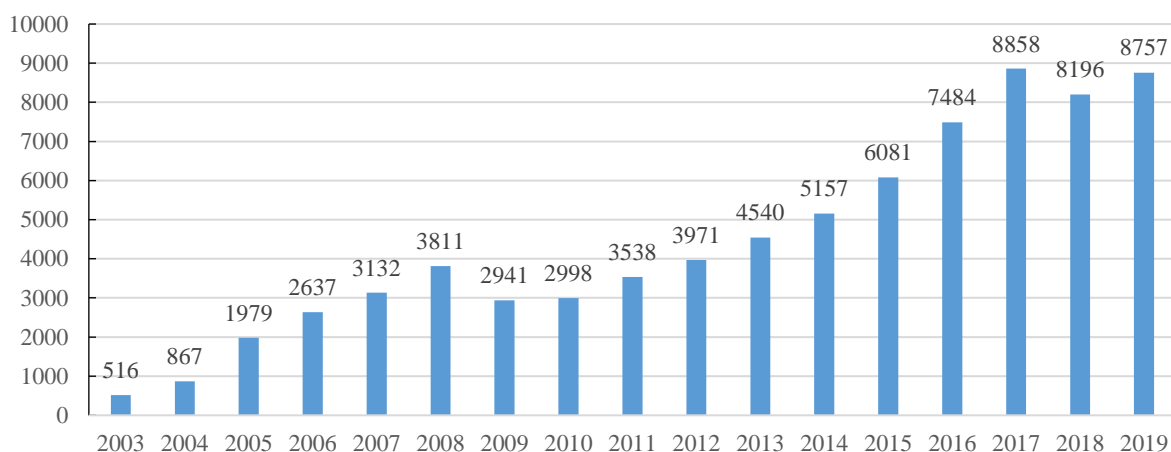
W początku okresu funkcjonowania agencji zatrudnienia (koniec 2003 r.) ich liczba wyniosła 516 i wzrastała do 2008 r. W roku 2009 r. nastąpił spadek liczby agencji aż o 870 podmiotów. Od 2010 do 2017 r. nastąpił ponowny wzrost, a w 2018 r. ponowny duży, bo aż o 662 podmioty, spadek w porównaniu do roku 2017. Na koniec 2019 r. funkcjonowało 8,8 tys. agencji. Do największych agencji zatrudnienia w Polsce należą: Randstadt, WorkService, Adecco, Manpower oraz Trenkwalder¹⁴⁵.

¹⁴³ Jednocześnie, wartym podkreślenia jest fakt, że 278 tys. osób spośród zarejestrowanych jako bezrobotne nie odpowiedziały na pytanie dotyczące motywacji do podjęcia pracy.

¹⁴⁴ *Osoby długotrwale pozostające bez pracy w opinii pracowników PUP i OPS*, Ewa Flasińska w: *Polityka Społeczna* nr 2/2018 (527), Strony: 15-24.

¹⁴⁵ Na podstawie kryterium sprawności rynkowej i realnej oraz rynkowej skali działalności agencji <https://www.linkedin.com/pulse/największe-agencje-zatrudnienia-w-polsce-witold-krajewski/?published=t> (dostęp: 21.07.2020 r.)

Wykres 38. Liczba agencji zatrudnienia w na przestrzeni lat 2003 – 2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych raportów z działalności agencji zatrudnienia przygotowywanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, psz.praca.gov.pl (data dostępu: 21 lipca 2020 r.).

Analizując liczbę agencji ze względu na rodzaj realizowanych zadań i świadczonych usług zauważalny jest spadek liczby agencji pośrednictwa pracy oraz agencji doradztwa personalnego w roku 2009, co ma związek z gwałtownym zmniejszeniem się ogólnej ich liczby. Od tego momentu najwięcej przybywa agencji pośrednictwa pracy, agencji pracy tymczasowej oraz agencji poradnictwa zawodowego.

Według danych na koniec 2019 r., za pośrednictwem agencji zatrudnienie znalazło 1 084,5 tys. osób. Rosnące zainteresowanie taką formą zatrudnienia odnotowano w latach 2003 – 2007, co prawdopodobnie miało związek z otwarciem rynku pracy w Wielkiej Brytanii, gdzie agencje wysyłały dużą liczbę osób.

Spadek zatrudnienia w 2008 oraz 2009 r. był związany ze światowym kryzysem gospodarczym, a tym samym spowolnieniem gospodarczym w Polsce i spadkiem zainteresowania usługami agencji zatrudnienia w Polsce. Od 2010 r. następował stały wzrost liczby korzystających z usług tych podmiotów, osiągając apogeum w 2017 r., kiedy aż 1 327,9 tys. osób znalazło zatrudnienie dzięki agencjom zatrudnienia. Od tego czasu ponownie widoczny jest spadek liczby beneficjentów.

Tabela 16. Liczba agencji zatrudnienia wg rodzaju oraz ich beneficjentów w latach 2003 – 2019

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agencje pośrednictwa pracy w kraju	214	492	1 234	1 701	2 070	2 578	1 495	1 417	1 707	1 843	1 793	1 949	2 226	2 528	3 180	3 778	3 939
Ogólna liczba zatrudnionych przez agencje*	84	47	82	129	207	196	178	209	209	194	163	220	278	275	301	189	209
Zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych*	13	13	42	81	104	99	108	120	130	123	99	123	158	132	151	106	119
Zatrudnieni na podstawie umowy o pracę*	71	33	39	48	103	97	71	89	79	72	63	97	120	143	150	83	90
Agencje pośrednictwa pracy poza granicami RP	158	271	1 097	1 646	1 961	2 305	954	799	1 066	1 109	1 138	1 112	1 113	1 138	1 059	1 214	1 275
Liczba osób skierowanych do pracy za granicą*	41	52	81,0	119	149	132	97	90	109	102	111	109	134	149	163	160	163
Agencje pracy tymczasowej	56	320	1 002	1 436	1 703	2 166	1 086	1 018	1 301	1 509	1 610	1 762	1 947	2 262	2 657	3 369	3 508
Liczba osób skierowanych do pracy tymczasowej*	32	168	207	288	487	475	379	433	499	509	560	699	800	796	864	776	712
Liczba pracodawców korzystających z ofert agencji	1 031	1 558	5 336	6 754	11 398	10 825	10 826	10 964	12 314	12 297	13 993	14 633	16 981	18 608	22 154	22 757	21 411
Agencje doradztwa personalnego		519	1 170	1 426	1 538	1 782	1 098	1 026	1 209	1 329	1 370	1 400	1 517	1 598	2 187	2 814	2 945
Liczba pracodawców korzystających z agencji		19 846	21 164	34 457	40 956	40 258	29 867	28 844	34 822	32 109	19 011	21 209	35 118	35 459	40 430	48 115	59 561
Agencje poradnictwa zawodowego			498	785	877	1 094	711	705	873	1 078	1 266	1 374	1 455	1 564	2 082	2 770	2 899
Pomoc w doborze kandydatów do pracy na stanowiska (usługa dla pracodawców).			1 543	2 548	3 187	3 184	8 612	12 579	11 130	10 288	12 161	14 035	30 687	28 387	31 561	34 901	35 505
Łącznie liczba korzystających z usługi poradnictwa zawodowego*			83	185	265	219	294	235	318	250	243	164	233	218	266	288	373

*liczba osób w tysiącach

Źródło: Na podstawie rocznych raportów z działalności agencji zatrudnienia przygotowywanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - psz.praca.gov.pl (data dostępu 21 lipca 2020 r.)

Tabela 17. Liczba osób zatrudnionych i korzystających z usług agencji zatrudnienia oraz liczba osób bezrobotnych wyrejestrowanych z urzędów pracy z powodu podjęcia zatrudnienia

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba osób zatrudnionych za pośrednictwem agencji zatrudnienia	156,8	266,5	369,3	536,2	842,8	802,6	627,3	732,0	817,0	805,8	832,8	1 028,7	1 212,1	1 219,1	1 327,9	1 124,6	1 084,5
Liczba osób którym agencje udzieliły pomocy w znalezieniu zatrudnienia (usługa pośrednictwa pracy)	b.d.	98,9	162,7	247,8	356,2	327,9	275,5	298,9	318,0	296,4	273,4	329,5	412,4	423,4	464,0	348,5	372,2

*liczba osób w tysiącach

Źródło: Roczne raporty z działalności agencji zatrudnienia przygotowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za lata 2003 – 2019; <https://psz.praca.gov.pl/> (dostęp: 21.07.2020 r.) oraz własne opracowania.

5.3. Porównanie efektywności publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia

Agencje pośredniczą w zatrudnieniu innej zbiorowości osób, stąd trudno porównywać efekty ich pracy z działaniami UP. Co więcej, wzrost liczby osób, które podejmują pracę za pośrednictwem agencji wynika nie ze wzrostu efektywności ich działania, ale raczej z większego zapotrzebowania na tego typu usługi, zgłaszanego przez pracodawców. W efekcie prowadzi to do wzrostu liczby agencji i skali ich działalności. Należy też zaznaczyć, że agencje pośredniczą w zatrudnianiu obcokrajowców, a w ostatnich latach miał miejsce rekordowy napływ cudzoziemców na polski rynek pracy (potencjalnych osób do zaktywizowania), natomiast urzędy pracy dysponowały z każdym kolejnym rokiem coraz mniejszym zasobem bezrobotnych, w szczególności tych zmotywowanych do podjęcia pracy oraz dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami.

Jak wskazało MRPiPS, urzędy pracy poza usługą poszukiwania pracy świadczą na rzecz bezrobotnych inne usługi jak: szkolenia, staże. Oprócz tego urzędy pracy realizują inne zadania, niezwiązane bezpośrednio z aktywizacją osób bezrobotnych (wypłata zasiłków, opracowywanie badań, analiz i sprawozdań, udzielanie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w *ustawie o promocji(...)* itd.). Inny jest również klient urzędu pracy oraz agencji zatrudnienia. Osoby korzystające z usług agencji zatrudnienia są zmotywowane do poszukiwania pracy i zgłaszają się do agencji w celu faktycznego znalezienia pracy. W przypadku urzędów pracy, zgodnie z danymi przedstawionymi w rozdziale 1, w rejestrach pozostają coraz częściej osoby trudne w aktywizacji – stąd niektóre formy skierowane są do wybranych grup, doświadczających szczególnych trudności na rynku pracy (np. osoby w wieku 50+). Ponadto poszukiwanie i znalezienie pracy nie zawsze jest najważniejszym powodem korzystania z usług urzędu pracy – w części przypadków celem rejestracji jest wyłącznie uzyskanie bezpłatnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Agencje ze względu na charakter oraz formę swojej działalności (działalność gospodarcza) są zmotywowane do skutecznego znajdowania pracy osobom poszukującym zatrudnienia. Stale rosnąca liczba agencji ułatwia dotarcie do dużej liczby klientów, w tym również bezrobotnych, jednak tych łatwiejszych w aktywizacji.

Agencje dysponują dobrą znajomością rynku pracy, na którym funkcjonują (lokalnie), stałymi kontaktami z pracodawcami, którzy korzystają z usług oferowanych przez agencje zatrudnienia oraz kontaktami z pracodawcami zagranicznymi. Właśnie możliwość znalezienia zatrudnienia poza granicami kraju stanowi przewagę agencji nad urzędami pracy.

Oferowana przez agencje zatrudnienia usługa pracy tymczasowej cieszy się stale rosnącą popularnością. W 2019 r. 712,3 tys. osób zostało zatrudnionych jako pracownicy tymczasowi. Taka forma zatrudnienia staje się coraz bardziej popularna również wśród pracodawców ze względu na przejęcie przez agencje zatrudnienia obowiązków związanych z zatrudnieniem pracownika (sprawy kadrowe i finansowe jak wypłata wynagrodzeń, opłacanie składek ubezpieczeniowych czy zapłata podatków). Z drugiej strony należy zauważyć, że rosnąca popularność pracy tymczasowej ma swoje ciemne strony, do których należą m.in. brak ochrony prawnej zatrudnianych pracowników czy prekaryzacja rynku pracy.

Brak jest danych, które pozwoliłyby na bezpośrednie porównanie efektywności działalności PSZ oraz agencji zatrudnienia. Wynika to ze wspomnianych różnic w zakresie instrumentów będących w dyspozycji tych instytucji, adresatów działalności itd. Agencje zatrudnienia zwykle utrzymują się z wpłat pracodawców, którzy kupują usługę polegającą na zrekrutowaniu pracownika. Koszt ten może zostać przerzucony na pracownika (w postaci wypłaty niższego wynagrodzenia aniżeli miałoby to miejsce w przypadku zatrudnienia pracownika bezpośrednio). Z drugiej strony, wiąże się też często z dodatkowymi udogodnieniami dla pracownika, zwłaszcza przy zatrudnieniu za granicą (tłumaczenie dokumentów związanych z zatrudnieniem, zorganizowany przejazd do miejsca docelowego czy

zakwaterowanie). Warto jednak podkreślić, że zgodnie z obowiązującym prawem, AZ mogą pobierać opłaty z tytułu faktycznie poniesionych kosztów związanych ze skierowaniem do pracy za granicą, zatem również w tym przypadku bezrobotny ponosi koszt. Reasumując, porównując prywatne i publiczne podmioty świadczące usługi pośrednictwa pracy należy zauważyć, że zmianie ulega jedynie strona która ponosi koszty związane z usługami tych instytucji. Agencje zatrudnienia to prywatne działalności gospodarcze, których głównym celem jest osiągnięcie maksymalnych korzyści finansowych. Tymczasem PSZ realizują zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia i łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, a ich praca jest skoncentrowana na kliencie, nie na korzyści ekonomicznej.

PSZ zlecają niektóre działania agencjom zatrudnienia. Mogą świadczyć usługi pośrednictwa pracy na zlecenie Marszałka Województwa (powiatowych urzędów pracy), w ramach środków Funduszu Pracy. Zlecenie działań aktywizacyjnych wynika z art. 66d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴⁶.

Podjęmując decyzję o wdrożeniu zleconych działań aktywizacyjnych (dalej: ZDA) do ustawy zakładano, że agencja zatrudnienia obejmie bezrobotnego intensywnym, zindywidualizowanym wsparciem odpowiadającym na jego potrzeby, co będzie miało kluczowe znaczenie w procesie aktywizacji zawodowej i jego skuteczności. Zakładano również, że dostęp długotrwale bezrobotnych do działań aktywizacyjnych świadczonych przez podmioty zewnętrzne pozwoli na większą ich koncentrację, niż w przypadku standardowych działań podejmowanych wobec długotrwale bezrobotnych przez pup. Efekty uzyskane w wyniku realizacji ZDA, skłaniają do wniosku, że większość realizatorów nie poradziła sobie z realizacją celu społecznego jakim jest aktywizacja długotrwale bezrobotnych lub działała jedynie w celu osiągnięcia zysku. Dane przekazane przez wojewódzkie urzędy pracy w ramach monitoringu oraz informacje zawarte w raportach podsumowujących realizację umów wydają się wskazywać, że - pomimo pozytywnej oceny ZDA dokonanej przez wojewódzkie urzędy pracy - praca z „trudnym klientem” przerosła możliwości agencji zatrudnienia, chociaż sytuacja w poszczególnych województwach kształtuje się w odmienny sposób. Z niektórych raportów podsumowujących realizację ZDA wprost wynika, że zdaniem agencji zatrudnienia na poziom osiągniętych przez nie wskaźników wpływ miał „profil trudnego klienta”, jego potencjał, problemy i postawa. Osoby długotrwale bezrobotne to specyficzna grupa, mająca różnego rodzaju ograniczenia, różną motywację do podjęcia pracy, nierzadko prezentująca postawy roszczeniowe, brak mobilności. W związku z tym aktywizacja takich osób wymaga zarówno doświadczenia, jak i znacznego wysiłku w procesie przywracania ich na rynek pracy. Agencje przyzwyczajone są do pracy z innym profilem klienta - osobami zmotywowanymi i być może takiej, aktywnej postawy oczekiwały od bezrobotnych. Rynek usług (potencjał agencji zatrudnienia) nie jest przygotowany do podejmowania inicjatyw o zasięgu regionalnym i lepszym rozwiązaniem - z uwagi na mniejszą skalę zlecenia i mniejsze obciążenie wymogami nakładanymi na agencje zatrudnienia oraz mniejsze obciążenie urzędów pracy (wup i pup) - byłoby zlecenie aktywizacji bezrobotnych bezpośrednio z poziomu powiatu.

Podobny instrument istnieje również w art.61b ustawy o promocji zatrudnienia (...) – jest finansowany z Funduszu Pracy i polega na zawieraniu umowy pomiędzy starostą i agencją zatrudnienia, której celem jest doprowadzenie bezrobotnego, będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych, stanowiących odpowiednią pracę, przez okres co najmniej 6 miesięcy.

¹⁴⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1409

5.3.1. Ograniczenia w porównaniu efektywności PSZ i agencji zatrudnienia

Możliwości bezpośredniego porównywania efektywności tych dwóch różnych grup jednostek są ograniczane przez wiele czynników.

Pierwszym z nich jest **różny profil klienta**. Urzędy pracy ustawowo zobowiązane są do prowadzenia działań aktywizacyjnych wobec wszystkich osób zarejestrowanych jako bezrobotne, w tym również tych, które faktycznie nie zamierzają podjąć zatrudnienia oraz bezrobotnych o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (długotrwale bezrobotni, osoby bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotni w wieku 50+). Natomiast agencje zatrudnienia obsługują klientów aktywnych, mobilnych, o wysokiej motywacji do podjęcia lub zmiany pracy. Doprowadzenie do zatrudnienia osób z tej grupy jest łatwiejsze.

O ile agencje zatrudnienia skupiają się na pośrednictwie pracy oraz na pracy tymczasowej, o tyle urzędy pracy realizują szereg **innych obowiązków** nałożonych przepisami prawnymi. Należą do nich rejestracja osób bezrobotnych, wypłata zasiłków, poradnictwo zawodowe, organizacja szkoleń, staży, formalności związane z zatrudnianiem cudzoziemców, a także takie działania, jak sporządzanie analiz, badań i sprawozdań, obsługa funduszy europejskich. W 2020 r. urzędy pracy zostały ponadto obciążone realizacją działań ukierunkowanych na utrzymanie miejsc pracy w ramach tzw. „tarczy antykryzysowej”, powołanej w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii wirusa SARS-CoV-2. Konieczność realizacji tych zadań wpływa na efektywność systemową PSZ (zwiększa koszt ich funkcjonowania w stosunku do efektu wyrażonego doprowadzeniem do zatrudnienia osoby bezrobotnej).

Wyniki efektywności różnią się znacznie w zależności od przyjętego **kryterium** ich oceny. W zależności od tego, jaka jest definicja efektu osiągniętego za pomocą aktywizacji, różny będzie wynik porównania. Dla przykładu, jak podkreślono w poprzednim rozdziale, efektywność liczona po upływie 3 miesięcy od skorzystania ze wsparcia różni się znacząco od tej liczonej po upływie dwóch lat. Jednak część zatrudnienia za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej z założenia ma krótkookresowy charakter (np. skierowania do pracy tymczasowej). Tymczasem urzędy pracy podejmują długofalowe działania zmierzające do aktywizacji (np. poprzez podnoszenie kompetencji osób bezrobotnych w drodze organizowania szkoleń, staży itp. form).

Efektywność poszczególnych form wsparcia jest ponadto zdeterminowana ich **konstrukcją**. Przykładowo, objęcie osoby bezrobotnej wsparciem w postaci prac interwencyjnych, robót publicznych, refundacją kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy czy przyznaniem jej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oznacza, iż z pierwszym dniem udziału w takiej formie wsparcia dana osoba traci już status osoby bezrobotnej, nabywa staż pracy lub doświadczenie zawodowe (jest pracownikiem w rozumieniu kodeksu pracy lub przedsiębiorcą). Nawet gdyby przerwała udział w tych formach wsparcia to i tak, co do zasady, otrzyma świadectwo pracy potwierdzające jej doświadczenie zawodowe/ staż pracy itp. (poza samozatrudnionymi, którzy otrzymali dotacje na działalność gospodarczą, ale i oni widnieją w statystykach ZUS/ NFZ). Skierowanie osoby bezrobotnej na szkolenie czy staż nie powoduje automatycznego podjęcia pracy (świadectwa pracy za okres stażu nie otrzyma) i osoba ta jest „sztucznie” wyłączana z ewidencji z uwagi na odbywanie stażu lub szkolenia, choć w rzeczywistości nadal nie ma zatrudnienia. W konsekwencji trudno porównywać np. koszt uczestnictwa bezrobotnych w tych formach wsparcia lub koszt przywrócenia do pracy bezrobotnego.

5.4. Efekty działań organizacji pozarządowych

Ponieważ każda organizacja pozarządowa prowadząca działalność na rzecz aktywizacji zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu ma inny statut, dysponuje innymi metodami aktywizacji, działa w innym obszarze i koncentruje się na innej grupie beneficjentów, brak jest możliwości ustalenia ogólnej

efektywności kosztowej instrumentów stosowanych przez te instytucje czy ich efektywności systemowej (relacja całkowitych kosztów ponoszonych przez te organizacje do efektów osiągniętych przez nie). Jednak należy podkreślić, że organizacje pozarządowe co do zasady koncentrują się na wspieraniu osób w trudnej sytuacji i pod tym względem różnią się od agencji zatrudnienia działających na rynku komercyjnym, dla których priorytetem jest doprowadzanie do zatrudnienia pracowników.

Poniżej przedstawiono poglądowy zakres działań wybranych organizacji pożytku publicznego realizujących działania w obszarze rynku pracy.

Fundacja Sustinae na co dzień wspiera i aktywizuje zawodowo osoby narażone na wykluczenie społecznie¹⁴⁷. Fundacja realizuje m.in. projekt ze środków UE pt. *Aktywna przyszłość. program aktywizacji zawodowo-edukacyjnej dla osób młodych (do 29 roku życia), zamieszkałych na terenie woj. małopolskiego*. Jego celem jest wzrost możliwości zatrudnienia 25 osób, w tym 15 mężczyzn i 10 kobiet, w wieku 18 - 29 lat, pozostających bez pracy lub zatrudnionych na umowach krótkoterminowych lub cywilnoprawnych, nieuczestniczących w szkoleniu i kształceniu oraz zamieszkałych na terenie woj. małopolskiego. Projekt realizowany był w okresie październik 2018 r. – wrzesień 2020 r.

Fundacja Rozwoju Kompetencji i Przedsiębiorczości PROAKTYWNI daje możliwość nabycia i podniesienia kompetencji oraz zdobycia cennego doświadczenia. Fundacja zaprasza do wzięcia udziału w projekcie pt. *Wyjdz na Plus*, finansowanym ze środków Unii Europejskiej i budżetu państwa. Celem projektu jest zwiększenie poziomu aktywności zawodowo - społecznej oraz zwiększenie zdolności do zatrudnienia 120 osób w wieku 18 - 64 lat, pozostających bez pracy, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej.

W ramach projektu fundacja oferuje m.in.:

- Płatne staże z możliwością zatrudnienia,
- Udział w bezpłatnych warsztatach i szkoleniach zawodowych dopasowanych do potrzeb i predyspozycji uczestników,
- Wsparcie ze strony osobistego opiekuna i innych specjalistów,
- Nabycie nowych umiejętności zawodowych,
- Indywidualne doradztwo zawodowe,
- Zwrot kosztów dojazdu na zajęcia, szkolenia i do miejsc odbywania stażów¹⁴⁸.

Obecnie w bazie NGOs¹⁴⁹ działających na rzecz osób bezrobotnych znajduje się 6 279 organizacji.

5.5. Wyniki badań efektywności służb zatrudnienia w innych krajach

W toku prac nad optymalizacją świadczenia usług na rynku pracy dokonano kilku badań porównawczych we Francji, Niemczech, Szwecji oraz Danii, porównując efektywność działań podejmowanych przez podmioty prywatne i publiczne w konkretnej grupie docelowej. Największe badanie z udziałem około 44 tys. uczestników przeprowadzono we Francji w 2007 r. Osoby poszukujące pracy zagrożone długotrwałym bezrobociem zostały przydzielone do trzech grup, którym zlecono usługę pośrednictwa pracy: prywatnego lub publicznego programu oferującego intensywne poszukiwanie pracy lub standardowych instrumentów oferowanych przez urzędy pracy. Oszacowano,

¹⁴⁷ <http://fundacjasustinae.org/> (dostęp: 6.08.2020 r.)

¹⁴⁸ <https://fundacjaproaktywni.pl/wyjdznaplus/> (dostęp: 6.08.2020 r.)

¹⁴⁹ [https://spis.ngo.pl/?cat\[2385\]=2871](https://spis.ngo.pl/?cat[2385]=2871) (dostęp: 6.08.2020 r.)

że program publiczny zwiększył liczbę osób, które otrzymały zatrudnienie o 10,2 pkt. proc. po 6 miesiącach mając na uwadze, że odpowiedni wpływ programu prywatnego wyniósł 4,5 pkt. proc. Wykonano analizę kosztów i korzyści w oparciu o liczbę dni otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych i stwierdzono, że program prywatny nie wpływa na zmianę tej liczby, ale program publiczny zmniejsza ją o 18 dni (w okresie 365 dni). Program prywatny okazał się także znacznie mniej skuteczny w przypadku osób poszukujących pracy, które mają największe szanse na zatrudnienie, co sugeruje, że prywatni doradcy mogli zapewnić im mniejsze wsparcie, zakładając, że i tak znajdą pracę. Doradcy w programie prywatnym nie stosowali sankcji wobec osób poszukujących pracy, które nie angażowały się w program, woląc korzystać z zasiłku dla bezrobotnych¹⁵⁰. Ewaluacja eksperymentu wykazała, że wyniki intensywnego programu publicznego przewyższyły wyniki prywatnych usługodawców. W efekcie okazało się, że prywatni dostawcy okazali się być mniej efektywni w porównaniu z publicznymi programami, zwłaszcza w krótkim okresie czasu¹⁵¹.

Przedmiotem innego badania, przeprowadzonego w Danii w 2011 r., była analiza efektu zlecenia usług pośrednictwa pracy grupie 3 tys. osób poszukujących pracy w czterech gminach. Uczestnikami pilotażu byli absolwenci szkoły wyższej, posiadający status osoby bezrobotnej przez 3 miesiące. Połowa uczestników korzystała z tradycyjnego wsparcia urzędów pracy, a druga część z prywatnych instytucji współpracujących na zasadach kontraktowych. Wyniki w tym przypadku pokazały, że:

- Publiczne i prywatne świadczenie usług w zakresie zatrudnienia jest równie skuteczne na rynku pracy,
- Dwa konkurencyjne systemy świadczenia usług wydają się być równie kosztowne z punktu widzenia wydatków publicznych¹⁵².

Reasumując, kilka dostępnych kontrolowanych badań porównujących prywatne i publiczne metody świadczenia usług wskazuje, że pośrednictwo pracy przez publiczne służby zatrudnienia nie jest ani mniej skuteczne, ani mniej opłacalne niż usługi świadczone przez prywatne agencje pośrednictwa pracy. W rzeczywistości niektóre z tych badań wskazują, że usługi publiczne były zarówno bardziej skuteczne, jak i bardziej wydajne niż alternatywy w postaci dostawców prywatnych.

Na podstawie ww. badań, a także przedstawionych w rozdziale 1 różnic w konstrukcji systemu wydaje się, że efektywność aktywnych form wsparcia bezrobotnych w poszczególnych krajach zależy bardziej od konkretnych rozwiązań szczegółowych niż a priori od formy własności dostawcy usług rynku pracy. Ewentualne ustalenie tego związku wymagałoby bardziej szczegółowych analiz.

5.6. Efektywność instrumentów

Niniejszy rozdział obejmuje analizę efektywności poszczególnych form wsparcia osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Analizę taką w odniesieniu do instrumentów finansowanych z Funduszu Pracy sporządza co roku ministerstwo właściwe ds. pracy. Jest ona także przedmiotem kontroli i ewaluacji (m.in. Najwyższej Izby Kontroli). Z kolei efektywność działań Ochotniczych Hufców Pracy była przedmiotem przeglądu wydatków, zakończonego w 2017 r. Wyniki ww. badań zostaną streszczone w tej części raportu. Osobnej analizie zostaną poddane rozwiązania funkcjonujące w tym zakresie w innych krajach UE, które mogą stanowić punkt odniesienia w zakresie ich konstrukcji, zasad obowiązywania, stopnia dopasowania do potrzeb beneficjentów.

¹⁵⁰ Luc Behaghel, Bruno Crépon, and Marc Gurgand, Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment, s.144, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/app.6.4.142> (dostęp: 18.08.2020 r.)

¹⁵¹ Kai Rehwald, Michael Rosholm, Michael Svarer, Are Public or Private Providers of Employment Services More Effective? Evidence from a Randomized Experiment, s.5, <http://ftp.iza.org/dp9365.pdf> (dostęp: 12.06.2020 r.)

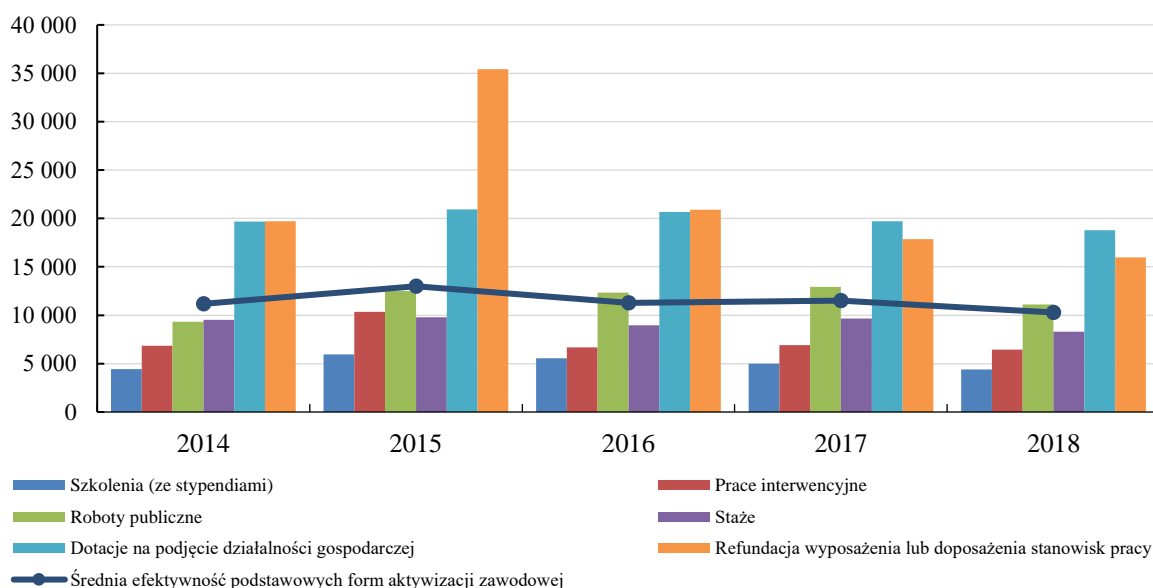
¹⁵² Tamże, s. 32

5.6.1. Analiza efektywności kosztowej instrumentów finansowanych z Funduszu Pracy

Efektowność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej obliczana jest przez ministerstwo właściwe ds. pracy jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych na finansowanie konkretnych form aktywizacji do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w nich (w okresie do 3 miesięcy) podjęły pracę i wykonywały ją przez okres co najmniej 30 dni¹⁵³.

Zgodnie z art. 4 ust. 1¹ pkt 1 *ustawy o promocji (...)* minister właściwy do spraw pracy publikuje corocznie na stronie internetowej katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianych jako usługi i instrumenty rynku pracy finansowane ze środków Funduszu Pracy, dla których w danym roku będą określone wskaźniki efektywności zatrudnieniowej oraz kosztowej. W latach 2014 – 2018 katalog ten obejmował: (1) szkolenia, (2) staże, (3) prace interwencyjne, (4) roboty publiczne, (5) refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnych oraz (6) jednorazowe środki na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej. Na przestrzeni lat 2014 – 2018 koszt ponownego zatrudnienia osoby bezrobotnej przy wykorzystaniu podstawowych form aktywizacji zawodowej wynosił średnio około 10 - 11 tys. zł. Spośród 6 ww. form aktywizacji zawodowej, najniższą efektywność kosztową miały (w badanym okresie) refundacje kosztów wyposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy oraz jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej (koszt ponownego zatrudnienia był niemal dwukrotnie wyższy od średniej – poniższy wykres).

Wykres 39. Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej oraz średnia efektywność kosztowa ogółem na przestrzeni lat 2014 – 2018 (w zł.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/efektywnosc-form-promocji-zatrudnienia1>.

Należy jednak zauważyć, że w 2014 r. – tj. przed zmianą definicji osoby zatrudnionej – w przypadku form wsparcia w postaci: dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, liczba osób rozpoczynających udział w nich była tożsama z liczbą osób, która była uwzględniana przy wyliczeniu efektywności (wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej były równe 100%). Od 2015 r. dla ww. form wsparcia

¹⁵³ Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2019 roku, s.8; <https://www.gov.pl/attachment/484796a5-13cd-4b76-8710-e55abd28e518>

przyjmuje się liczbę osób, które prowadziły działalność gospodarczą lub były zatrudnione jeszcze przez 3 miesiące od zakończenia umów (odpowiednio, dotyczących przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej albo refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy). Stąd nie można porównywać danych za 2014 i 2015 r. w zakresie tych form wsparcia.

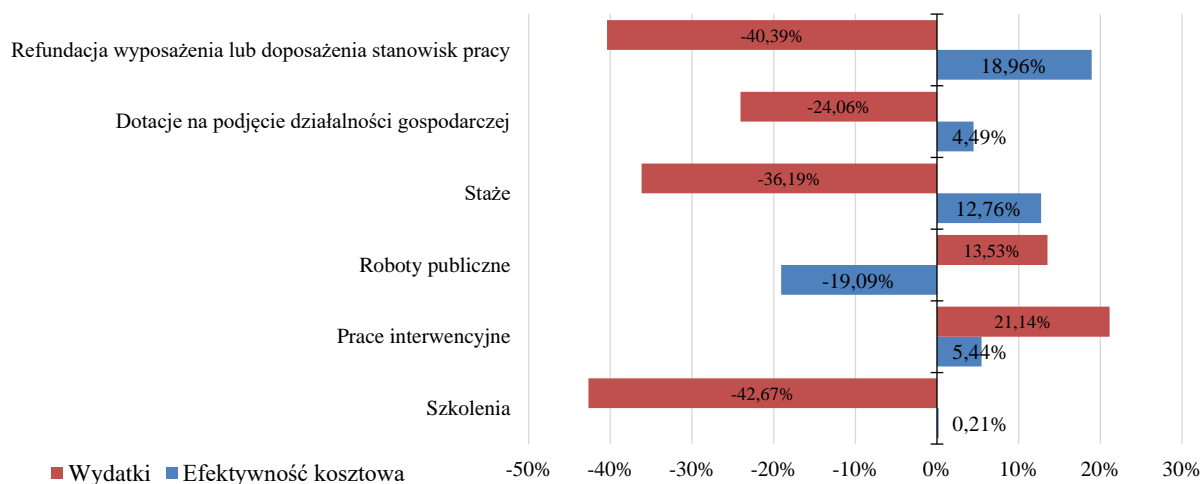
Podkreślenia wymaga dodatkowo fakt, iż w analizowanym okresie o ponad 23% zwiększyło się przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, od którego uzależniona jest m.in. maksymalna wysokość: (a) refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy, (b) refundacji kosztów poniesionych z tytułu zatrudnienia w ramach robót publicznych oraz (c) jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Dla porównania - w tym samym czasie kwota zasiłku dla bezrobotnych, od której z kolei jest uzależniona m.in. wysokość stypendium stażowego, stypendium szkoleniowego, czy też refundacja kosztów z tytułu zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych (z pewnymi wyjątkami), zwiększyła się zaledwie o 2%.

Analizując dynamikę zmian efektywności kosztowej (2018/2014) w odniesieniu do powyższych sześciu form aktywizacji zawodowej należy stwierdzić, iż zwiększyła się efektywność wszystkich z nich z wyjątkiem robót publicznych. W przypadku tej formy aktywizacji, malejącej efektywności kosztowej towarzyszył dodatkowo wzrost wydatków ogółem. Zwiększona wartość wydatków ogółem dotyczyła również prac interwencyjnych, jednak ich efektywność kosztowa uległa poprawie (o ponad 20%). W odniesieniu do pozostałych form aktywizacji, poprawie ich efektywności kosztowej (nieznacznej w przypadku szkoleń), towarzyszyły coraz mniejsze wydatki ogółem w kolejnych latach (poniższy wykres).

W 2015 r. nastąpiła zmiana metodologii liczenia efektywności zatrudnieniowej dla podstawowych form aktywizacji zawodowej. Dotyczyła ona przede wszystkim zmiany definicji zakończenia udziału w aktywizacji i zatrudnienia. We wcześniejszych latach za datę zakończenia udziału w aktywizacji uznawano datę – w zależności od formy wsparcia – ukończenia uczestnictwa w danej formie wsparcia lub datę zakończenia finansowania ze środków Funduszu Pracy. Począwszy od roku 2015 za datę zakończenia udziału w aktywizacji uznaje się moment zakończenia okresu zobowiązaniowego, wynikającego z przepisów *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. W przypadku definicji zatrudnienia, zmiana polegała na dokładnym określeniu warunków, po spełnieniu których osobę aktywizowaną można uznać za zatrudnioną. Wcześniej wystarczyło tzw. „domniemanie zatrudnienia”, tj. jeśli osoba bezrobotna po zakończeniu udziału w formie aktywizacji nie zarejestrowała się ponownie w powiatowym urzędzie pracy w okresie 3 miesięcy, uznawano, że podjęła ona zatrudnienie niezależnie od faktycznych powodów braku rejestracji. Obecnie do uzyskania efektu zatrudnieniowego konieczne jest, aby osoba bezrobotna po udziale w aktywizacji pracowała, przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy i z tego tytułu były odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne do ZUS. Zmiana sposobu określania zakończenia aktywizacji miała szczególne znaczenie w przypadku form przewidujących jednorazową wypłatę środków Funduszu Pracy przy jednoczesnym, stosunkowo długim, okresie trwania danej formy w tym m. in. dla refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Przed 2015 r. ocena efektów zatrudnieniowych następowała po upływie 3 miesięcy po wypłacie środków, a więc w okresie obowiązkowego utrzymania refundowanego stanowiska pracy. To powodowało, że efektywność zatrudnieniowa dla tej formy wynosiła 100%, zaś efektywność kosztowa była równa przeciętnej kwocie refundacji, co nie oddawało rzeczywistych skutków interwencji finansowanych ze środków Funduszu Pracy. Tym samym w porównaniu z 2014 rokiem, w 2015 roku nastąpił spadek wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, co przełożyło się na wzrost wartości wskaźnika efektywności kosztowej. Przy stosunkowo wysokich wydatkach na realizację ww. formy w 2015 r. tj. na poziomie - 613 147,7 tys. zł tylko 17 302 osoby uzyskały

zatrudnienie po zakończeniu ww. formy (zgodnie z nową definicją), podczas gdy w ww. formie uczestniczyło 32 962 osoby.

Wykres 40. Zmiany efektywności kosztowej oraz wydatków ogółem na podstawowe formy aktywizacji zawodowej (w 2018 r. w porównaniu do 2014 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/efektywnosc-form-promocji-zatrudnienia1>.

Statystyki dotyczące bezrobocia rejestrowanego nie zawierają jednak informacji nt. trwałości zatrudnienia uzyskanego w wyniku uczestnictwa w opisywanych formach aktywizacji zawodowej. Powyższe zestawienia i porównania nie uwzględniają zatem m.in. tego, na jak długi okres były zatrudnione osoby uwzględnione przy obliczaniu efektywności kosztowej poszczególnych form aktywizacji zawodowej. Dla przykładu - najmniej efektywna kosztowo refundacja doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy wiąże się z zatrudnieniem osoby bezrobotnej przez okres co najmniej 24 miesiące, podczas gdy w przypadku stażu czy szkolenia, może to być np. okres 1 miesiąca (po którym osoba może znów powrócić do rejestru bezrobotnych), co każe nieco inaczej spojrzeć na to co jest efektywniejsze kosztowo, z punktu widzenia przywracania bezrobotnych na otwarty rynek pracy¹⁵⁴. Dodatkowe informacje, w szczególności w zakresie średniej długości zatrudnienia, uzyskanego w wyniku poszczególnych form aktywizacji zawodowej, pozwoliłyby na wyciągnięcie bardziej miarodajnych wniosków w tym zakresie.

Od marca 2018 r. trwa realizacja projektu konkursowego pt.: *Wypracowanie metodologii i wdrożenie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od zakończenia działań urzędu pracy*, przez partnerstwo następujących podmiotów: Stowarzyszenia Czas Przestrzeń Tożsamość - Lidera, Fundacji im. Królowej Polski św. Jadwigi – Partnera i Fundacji Pasja – Partnera na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Projekt ten jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach II Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. W ramach projektu zostało wypracowane, przetestowane i zaimplementowane do systemu SYRIUSZ STD nowe podejście monitorujące efektywność zatrudnieniową, które ma pomóc **w doborze najefektywniejszych form wsparcia i kształtowaniu polityki rynku pracy w zależności od warunków lokalnych**. Aktualnie trwają prace w ramach 4 etapu dotyczącego przeprowadzenia szkoleń nowo opracowanej

¹⁵⁴ Np. obliczenie średniego kosztu poniesionego na aktywizację osoby bezrobotnej, który umożliwił zatrudnienie bezrobotnego na 1 miesiąc.

metodologii. Zakończenie 4 etapu było planowane na dzień 31 maja 2020 r. Jednakże w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 czas realizacji cyklu szkoleń ulegnie wydłużeniu.

5.6.2. Efektywność form wsparcia w świetle dotychczasowych analiz i ewaluacji

Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacja była już przedmiotem różnorodnych ewaluacji i badań. W opublikowanym w lipcu 2016 r. dokumencie *Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zauważyło, że powiązanie kwot środków z Funduszu Pracy z efektami działań aktywizacyjnych urzędów pracy (zastosowany algorytm nie uwzględniał jednak efektów zatrudnieniowych) miało charakter motywujący urzędy pracy do podejmowania działań aktywizacyjnych, co skutkowało pozyskaniem przez urzędy pracy wyższych kwot na tego rodzaju działania. Przełożyło się również na wzrost wynagrodzeń w urzędach pracy. Wzrosła motywacja pracowników do działań proefektywnościowych (wzrostowi uległa wartość ogólnopolskiego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej), a w konsekwencji racjonalność wydatkowania środków publicznych.

Z kolei w opublikowanej w czerwcu 2017 r. *Analizie rozwiązań, o których mowa w art. 108 ust. 1i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* MRPiPS stwierdziło pozytywny wpływ przekazywania środków na poprawę wyników działań urzędów. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej oraz kosztowej poprawiły się. Jednocześnie analizy nie wykazały związku pomiędzy poziomem bezrobocia a wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

Innym dokumentem opracowanym przez MRPiPS, odnoszącym się do efektywności wsparcia, jest *Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy* (edycje: lata 2015 – 2018). Z dokumentu wynika, że w zakresie kosztów i efektywności instrumentu efekty zatrudnieniowe nie były zadowalające ze względu na niską jakość ofert pracy oraz niewielki odsetek osób, które utrzymywały zatrudnienie w dłuższej perspektywie czasowej. Znaczny odsetek bezrobotnych powracał do urzędów pracy po zakończeniu realizacji umów. Ponad połowa uczestników ZDA nie podjęła żadnej pracy a ZDA generowało wysokie koszty dla Funduszu Pracy. Stąd też sformułowano wniosek, że utrzymanie tak kosztownego instrumentu w sytuacji znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy nie jest zasadne.

Należy pamiętać, że efekt korzystania z danego instrumentu jest zależny od jego adresata. W zależności od profilu osoby bezrobotnej inne instrumenty będą najbardziej efektywne. Poniższa tabela prezentuje zestawienie efektów działań aktywizacyjnych wobec dwóch grup osób bezrobotnych wymagających wsparcia na rynku pracy, ale o zupełnie odmiennej charakterystyce: długotrwale bezrobotnych oraz osób młodych.

Tabela 18. Porównanie działań aktywizacyjnych wobec osób młodych i wobec długotrwale bezrobotnych

Realizacja zlecenia działań aktywizacyjnych (ZDA) na podstawie danych wup 2015 – 2019	Efekty wsparcia na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) 2015 – 2019
ZDA wprowadzono w 2014 r. w celu poprawy sytuacji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy oraz zwiększeniu wpływu samorządu województwa na kształtowanie polityk rynku pracy. Ogólna liczba uczestników ZDA - 32 278 osób.	<ul style="list-style-type: none"> • Prawie 500 tysięcy młodych osób wzięło udział w projektach aktywizacji PO WER • 87% uczestników było aktywizowanych przez pup-y. • 64% uczestników pracowało 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.

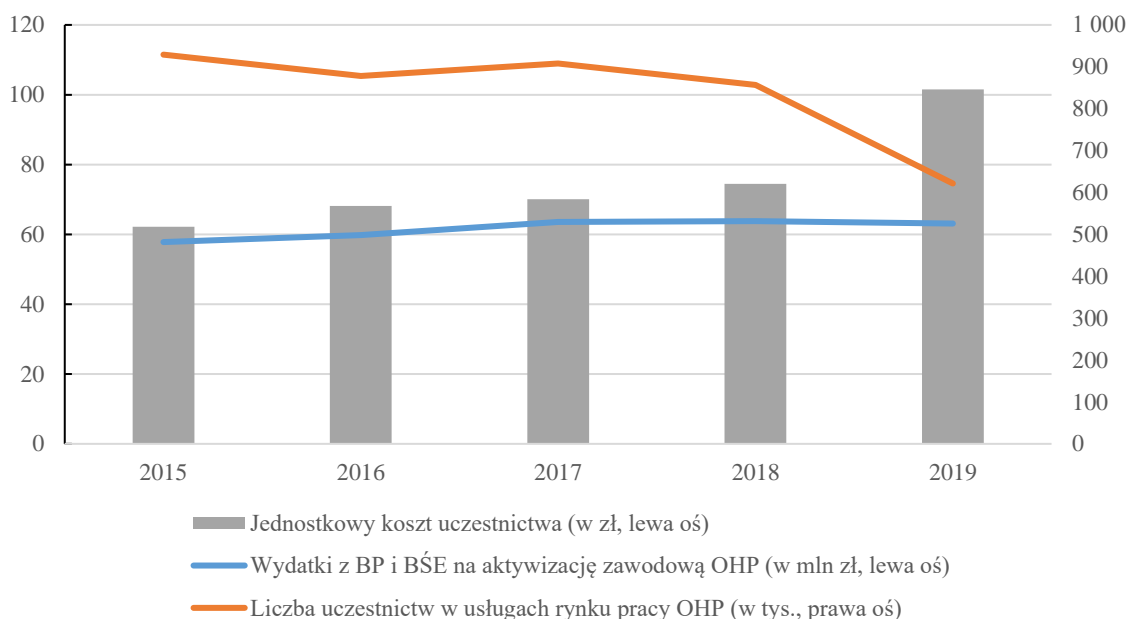
<p>I edycja ZDA – 2015 r. - 31 12 2017 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18 928 uczestników. Zatrudnienie otrzymały 9 074 osoby długotrwale bezrobotne, co stanowiło 47,9% ogółu uczestników. Pracę do 180 dni posiadało 2/3 zatrudnionych, natomiast powyżej 180 dni 1/3. Dla kraju średnia wartość wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu wyniosła 43,3%. <p>II edycja ZDA – 2016 r. – 31 12 2018 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12 700 uczestników, 5 566 osób (tj. 43,8%) nie podjęło pracy lub działalności gospodarczej, natomiast przeszło 56% stanowiły osoby, które podjęły pracę lub działalność gospodarczą (tj. 7 134 osoby). Pracę do 180 dni posiadało 6 na 10 zatrudnionych, natomiast powyżej 180 dni 4 na 10. Dla kraju średnia wartość wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu wyniosła 54,1%. <p>III edycja ZDA – 15 maja 2017 r. - 6 marca 2019 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wśród 650 długotrwale bezrobotnych uczestników tej edycji, 408 osób (tj. 62,8%) nie podjęło pracy, natomiast 38% stanowiły osoby, które podjęły pracę lub działalność gospodarczą (tj. 242 osoby). Wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej (podjęcie zatrudnienia) został ustalony na poziomie minimum 50% natomiast jego realizacja wyniosła w omawianym okresie 37,2%. Lepiej wyglądała sytuacja z poziomem realizacji wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu. Jego minimalny poziom został ustalony na wysokości 40%, a zrealizowany w wysokości 53,3%. 	<ul style="list-style-type: none"> • 28% uczestników uczyło się lub szkoliło 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. • 15% uczestników pół roku po projekcie prowadziło własną działalność gospodarczą. • 87% uczestników, którzy odnieśli sukces aktywizacyjny pół roku po projekcie kontynuowała pracę lub edukację w ciągu kolejnego roku. • 71% stażystów otrzymało ofertę pracy w tej samej firmie po zakończeniu stażu. • 90% pracujących najemnie pół roku po zakończeniu udziału w projekcie pracowało na podstawie umowy o pracę (przeważnie na czas określony). Po 18 miesiącach wzrastała stabilność zatrudnienia – większość uczestników przechodziła na umowy na czas nieokreślony.
---	--

Źródło: „Informacja o realizacji zlecenia działań aktywizacyjnych (ZDA) – 3 edycje lata 2015 – 2019”, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz „Badanie efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) - w latach 2015 – 2020”, Konsorcjum IBS, Imapp i IQS na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

5.6.3. Efektywność instrumentów oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy

Badanie efektywności instrumentów OHP było przedmiotem przeglądu wydatków realizowanego w 2017 r. Wszystkie usługi rynku pracy świadczone są przez OHP w oparciu o wewnętrzne standardy. Zestawienie nakładów i efektów jest możliwe jedynie zbiorczo (bez rozbicia na poszczególne instrumenty wsparcia) i nie zawsze pozwala dokonać jednoznacznej oceny poszczególnych instrumentów.

Wykres 41. Wydatki z części budżetowej 31. Praca (budżet państwa + budżet środków europejskich) w relacji do uczestnictw w usługach rynku pracy w latach 2015 – 2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W latach 2015 – 2019 wydatki z części 31. Praca (łącznie z budżetu państwa i budżetu środków europejskich) na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy w zakresie aktywizacji zawodowej (czyli wyłączone zadania związane z wychowaniem i kształceniem młodzieży) wykazywały się mniejszą zmiennością niż liczba uczestnictw młodzieży w instrumentach aktywizacyjnych oferowanych przez OHP. W analizowanym okresie wydatki na ten cel powoli wzrastały (łącznie o 9%), z wyjątkiem roku 2019, kiedy nieznacznie spadły względem roku 2018 (o 1,1%), podczas gdy szybciej spadało zainteresowanie uczestnictwem w formach aktywizacyjnych OHP – między rokiem 2015 a 2019 liczba uczestnictw spadła o 1/3. W efekcie jednostkowy koszt uczestnictwa w instrumentach OHP wzrastał w badanym okresie (o 63% między 2015 i 2019 r.), z czego szczególnie duży wzrost zanotowano w 2019 r. (o 36% w stosunku do roku 2018).

Obliczenie jednostkowego kosztu uczestnictwa nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków – wiele zależy od struktury uczestnictw (czy chętniej korzystano z instrumentów bardziej czy mniej kosztownych), a także od takich czynników, jak długość trwania poszczególnego działania aktywizacyjnego. Należy jednak zauważyć, że w przeliczeniu na uczestnictwo koszty te nie są wysokie - w 2019 r. w przeliczeniu na uczestnictwo zaledwie niewiele przekroczyły pułap 100 zł.

W 2019 roku zatrudnionych w OHP było 3 230 osób (bez młodocianych pracowników zatrudnianych przez pracodawców w celu nauki zawodu). Liczba etatów pracowników zatrudnionych w OHP zgodnie z art. 91 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynosiła odpowiednio:

- Pośrednicy pracy – 207 etatów,
- Doradcy zawodowi – 274 etaty,
- Specjaliści ds. rozwoju zawodowego – 15 etatów,
- Specjaliści ds. programów – 49 etatów,
- Doradcy EURES – 16 etatów.

Tabela 19. Zestawienie etatów* kadry ds. rynku pracy (2015 – 2018) / rozwoju zawodowego (2019-) zatrudnionej w OHP w latach 2015 – 2019 wraz z przyporządkowaniem młodzieży objętej wsparciem przez tych pracowników

Rok	2015	2016	2017	2018	2019 I półrocze	2019 II półrocze
	Pośrednictwo pracy (MBP, PPP, MCK, OSZ)					
Liczba etatów*	252	251	259	258	252	207
Liczba uczestników	204 358	193 241	174 357	154 453	68 276	30 308
Liczba uczestników na etat	811	770	673	599	271	146
	Poradnictwo zawodowe (MCIZ)			Poradnictwo zawodowe (MCIZ+MCK)		
Liczba etatów*	132	132	130	131	120	274
Liczba uczestników	213 553	289 444	272 573	268 082	125 346	110 200
Liczba uczestników na etat	1617	2 193	2096	2046	1044	402
	Poradnictwo zawodowe (MCK)					
Liczba etatów*	214	214	211	213	197	
Liczba uczestników	248 293	370 589	364 572	346 140	152 451	
Liczba uczestników na etat	1160	1732	1727	1625	774	

*Liczba osób zatrudnionych w poszczególnych latach - doradcy zawodowi i pośrednicy pracy.

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

W okresie, który obejmuje powyższa tabela (1 stycznia 2015 - 30 czerwca 2019 r.) OHP koncentrowały działania na utrzymaniu rezultatów wieloletniego projektu *OHP jako realizator usług rynku pracy*, w szczególności liczby jednostek OHP, pracowników oraz młodzieży objętej wsparciem w projekcie. Z powodu innego finansowania oraz odmiennych celów dane z tego okresu są inne niż w drugiej połowie roku 2019, kiedy nastąpiła zmiana ukierunkowana na rozwój zawodowy wychowanków i absolwentów OHP ze zdefiniowanymi procesami w tym zakresie oraz zapewnieniem finansowania podstawowych zadań wynikających z tych procesów.

W roku 2019 połączono w sprawozdawczości doradztwo zawodowe realizowane przez MCK i MCIZ w celu konsolidacji danych oraz ujednolicania druków statystycznych.

Dane z roku 2019 zostały podzielone na dwa półrocza. W I półroczu rozpoczęto sukcesywnie wprowadzanie zmian w zakresie grupy docelowej, możliwej do objęcia zdefiniowanymi na nowo działaniami z uwzględnieniem uwarunkowań budżetowych, oraz struktury organizacyjnej OHP (wspomniane w pkt 2). W I i II półroczu różnice liczbowe dotyczące lat 2015 – 2018 są pochodną wprowadzanych zmian organizacyjnych i merytorycznych w kontekście finansowania instytucji oraz założeniem zapewnienia rzeczywistego, wszechstronnego wsparcia uczestnikom i absolwentom OHP.

Po zakończeniu projektu *OHP jako realizator usług rynku pracy* wygasły porozumienia z władzami samorządowymi o nieodpłatnym użyczeniu lokali na potrzeby OHP. Niezbędne było wdrożenie zmian

także z uwagi na brak gwarancji dla dalszego finansowania w dotychczasowym kształcie. Opracowane zostały wnioski dotyczące działalności OHP w zakresie rozwoju zawodowego:

- Konieczność zmiany trybu ze wsparcia masowej liczby młodzieży na pracę zindywidualizowaną dla młodzieży - uczestników i absolwentów OHP,
- Efektywniejsze wykorzystanie zasobów kadrowych i finansowych poprzez uproszczenie form organizacyjnych w jednostki świadczące kompleksową usługę na rzecz uczestników i absolwentów OHP (poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe).

W Komendzie Głównej OHP opracowano nowy standard usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP. Jednym z istotnych założeń standardu jest udzielanie młodzieży kompleksowego wsparcia w formie procesu obejmującego: poradnictwo w wyborze kształcenia zawodowego, nadzór nad kształceniem zawodowym, dodatkowe szkolenia zawodowe, wizyty krajowe i zagraniczne w aspekcie zawodowym, poradnictwo w wyborze pierwszej pracy, dodatkowe szkolenia dla absolwentów, pośrednictwo w uzyskaniu pierwszej pracy, poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla absolwentów do ukończenia 25 roku życia. Dla każdego uczestnika OHP został przygotowany indywidualny program wsparcia, obejmujący usługi doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy i szkoleń zawodowych (przejście z ilości na jakość). Wprowadzenie nowych standardów w 2019 roku znalazło oczywiście odzwierciedlenie w statystyce uczestników usług rozwoju zawodowego 2019 roku, ale jest konsekwencją świadomej polityki realizacji rzeczywistych, skutecznych, kompleksowych usług.

Realizacja usług dla młodzieży zagrożonej wykluczeniem wymaga od pracowników realizujących te zadania specyficznych umiejętności i kwalifikacji doradczych, wiedzy z zakresu metod i narzędzi pracy z nastolatkami, kompetencji społecznych czy umiejętności kompleksowego wsparcia w sferze społeczno-zawodowej. Z uwagi na tzw. „trudnego klienta”, wymagania wobec kadry pracującej z młodzieżą w OHP odbiegają od standardowych oczekiwań wobec doradców zawodowych zatrudnionych np. w agencjach zatrudnienia. Należy podkreślić, że klientami OHP jest przede wszystkim młodzież o zmniejszonych szansach życiowych, pochodząca z rodzin dysfunkcyjnych, patologicznych, niedostosowana społecznie, wymagająca i poszukująca opieki oraz możliwości kształcenia i zdobycia zawodu. W związku z powyższym, kluczową kwestią w zakresie włączenia klienta OHP w życie społeczne i zawodowe jest wykwalifikowana i doświadczona kadra.

5.7. Ogólna ocena efektywności polityki rynku pracy

Na ogólną ocenę efektywności polityki rynku pracy wpływ mają dwie składowe: ocena efektywności całokształtu działań PSZ (efektywność systemowa) oraz poszczególnych instrumentów wykorzystywanych przez władze publiczne przy realizacji założonych celów tej polityki.

5.7.1. Ogólna ocena efektywności systemu PSZ

Na podstawie przeprowadzonych analiz nie można stwierdzić, że obecnie funkcjonujący system PSZ jest efektywny. Negatywnie na efektywność systemową wpływają następujące czynniki:

- PSZ realizują znaczną część działań, które nie są ukierunkowane na aktywizację osób bezrobotnych, a mają np. charakter administracyjny (wypłata zasiłków dla bezrobotnych, zgłaszanie ich do ubezpieczenia zdrowotnego). Dodatkowo w 2020 r. zostały zobowiązane do realizacji niektórych działań w ramach tzw. „tarczy antykryzysowej”. W konsekwencji trudniej jest ustalić rzeczywisty koszt aktywizacji, a co za tym idzie – dostosować działania do potrzeb osób bezrobotnych, zwiększać zakres działań efektywnych i zmniejszać tych, które nie przynoszą efektu,

- Pomoc w pewnej mierze kierowana jest do osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotne, ale faktycznie nie potrzebujących lub nie chcących wsparcia w aktywizacji. Niemniej zgodnie z *ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* każdy zarejestrowany bezrobotny ma prawo do udziału w działaniach aktywizacyjnych a urząd nie może mu takiego prawa odmówić. Zmiana w tym zakresie przy aktualnych przepisach prawnych nie jest możliwa,
- Wraz ze spadkiem stopy bezrobocia w rejestrach wysoki pozostawał udział osób trudnych w aktywizacji – długotrwale bezrobotnych, w wieku powyżej 50 lat, bez kwalifikacji zawodowych, niepełnosprawnych,
- Obecna organizacja PSZ jest mało elastyczna na zmiany poziomu bezrobocia – liczba pracowników urzędów pracy oraz wydatki na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu nie podążają za zmianami w zakresie poziomu bezrobocia. W kontekście elastyczności należy zauważyć, że w Polsce istnieje specyficzny model zarządzania rynkiem pracy, w którym każdy poziom jest od siebie niezależny.

5.7.2. Ogólna ocena efektywności instrumentów

Ocena efektywności instrumentów jest utrudniona ze względu na krótki horyzont czasowy, w jakim obliczane są wskaźniki efektywności kosztowej. Dostępne dane i przeprowadzone dotychczas ewaluacje pokazały, że termin brany pod uwagę przy wskaźnikach efektywności kosztowej instrumentów (3 miesiące) jest zbyt krótki, by ocenić, czy zatrudnienie jest trwałe – dotyczy to zarówno instrumentów wykorzystywanych przez urzędy pracy, jak i Ochotnicze Hufce Pracy.

Poszczególne instrumenty aktywizacji osób bezrobotnych są bardzo zróżnicowane pod względem efektywności kosztowej, co jest wynikiem zróżnicowania samej konstrukcji tych instrumentów – niektóre z nich niejako wymuszają trwałość (np. refundacja wydatków na doposażenie stanowiska pracy wiąże się z obowiązkiem utrzymywania pracownika w zatrudnieniu przez okres co najmniej 24 miesięcy), inne są realizowane na zamkniętym rynku pracy – roboty publiczne czy też prace społecznie użyteczne mogą być realizowane tylko przez wybranych pracodawców/ organizatorów (najczęściej publicznych: urzędy miast/ gmin, spółki wodne itp.).

Rozdział 6. Wnioski i rekomendacje¹⁵⁵

Wniosek	Rekomendacja
<p>Uzależnienie dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego od statusu bezrobotnego powoduje, że w rejestrach przebywają osoby, które nie są naprawdę zainteresowane podjęciem zatrudnienia, a jedynie uzyskaniem prawa do ubezpieczenia. Do kategorii tej należą zarówno osoby, które pomimo faktu zarejestrowania w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne faktycznie pracują (np. w szarej strefie), jak i osoby, które deklarują, że pomimo statusu bezrobotnego nie są zainteresowane podjęciem pracy. Wg szacunków na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w latach 2018 – 2019 łącznie do tych dwóch kategorii mogła się zaliczać niemal 1/3 całkowitej liczby bezrobotnych. Mimo to osoby te są objęte formami wsparcia bezrobotnych. Zniekształca to statystyki bezrobocia, ogranicza pomoc faktycznie jej potrzebującym oraz powoduje spadek efektywności poszczególnych form wsparcia.</p>	<p>Automatyczne ubezpieczanie osób, które tracą pracę, za pośrednictwem systemów ZUS. Rozwiązanie to pozwoliłoby uniknąć angażowania instytucji pośredniczącej w opłacaniu składek.</p>
<p>Informacje pozyskiwane przez pracowników urzędów pracy o bezrobotnych często są niewystarczające do określenia faktycznej sytuacji bezrobotnego, co może skutkować niedopasowaniem formy pomocy. Wpływa to na skuteczność i efektywność aktywizacji realizowanej przez urzędy pracy.</p>	<p>Rozwinięcie współpracy między powiatowymi urzędami pracy (pup) a ośrodkami pomocy społecznej, w szczególności w zakresie wymiany informacji na temat klientów obu instytucji.</p> <p>Pozyskanie przez pup informacji na temat skali oraz rodzajów świadczeń otrzymywanych przez bezrobotnego z opieki społecznej pozwoliłoby pracownikom pup na dokładniejszą diagnozę sytuacji bezrobotnego. Przykładowo - jeżeli skala pozyskiwanych świadczeń byłaby wyższa od wynagrodzenia w zaproponowanym przez pup miejscu pracy, mogłoby to wyjaśniać przyczyny rezygnacji z podjęcia pracy przez bezrobotnego. Dodatkowo pracownik pup (alternatywnie pracownik opieki społecznej) mógłby</p>

¹⁵⁵ Rekomendacje należy rozumieć jako możliwe i opcjonalne warianty interwencji w reakcji na wniosek, do którego są przyporządkowane.

Wniosek	Rekomendacja
	<p>udzielać informacji bezrobotnym na temat tego, jakie składniki dochodów wliczają się do limitów, branych pod uwagę przy wypłacie określonych świadczeń.</p> <p>Ponadto wymiana informacji między instytucjami umożliwiłaby dotarcie pracownikom pup do osób biernych zawodowo, którzy nie rejestrują się jako osoby bezrobotne, a którym pracownicy pup mogliby dać narzędzia do podjęcia aktywności zawodowej.</p>
<p>Obecnie zbierane dane nie pozwalają ocenić trwałości zatrudnienia po skorzystaniu ze wsparcia. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej stosowane w odniesieniu do instrumentów finansowanych z Funduszu Pracy liczone są w czasie 3 miesięcy od objęcia działaniami aktywizacyjnymi. NIK w kontroli „Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach” (P/14/109) zauważa, że taki horyzont czasowy nie pozwala na pomiar długotrwałych efektów realizacji zadań i powinien być wydłużony. W rzeczywistości bezrobotni wracają do rejestrów po skończeniu uczestnictwa w formach aktywizacji, po czym zostają objęci następnymi działaniami aktywizacyjnymi. Również dane jednostkowe ankietowego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, opartego na deklaracjach respondentów, wskazują, że niewielka część pracowników najemnych, którzy w roku poprzedzającym badanie byli bezrobotni, deklarowała, iż znalazła pracę za pośrednictwem urzędu pracy. Należy tu jednak zaznaczyć, że część z nich mogła, mimo negatywnej odpowiedzi, korzystać faktycznie ze wsparcia urzędów pracy, np. szkolenia albo nabycia uprawnienia do wykonywania określonego zawodu.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Wydłużenie okresu, w którym mierzona jest efektywność zatrudnieniowa odnośnie do form finansowanych ze środków Funduszu Pracy, co spowodowałoby, że w większym stopniu mierzona byłaby trwałość zatrudnienia. Przykładowo, badanie efektywności mogłoby się odbywać w terminach 0,5 oraz 1 roku po objęciu daną formą aktywizacji. 2) Liczenie efektywności kosztowej w odniesieniu do liczby miesięcy przepracowanych przez osobę, która uczestniczyła w danej formie wsparcia (obliczanych np. w oparciu o umowy o pracę, na podstawie których ci bezrobotni zostali wyrejestrowani). W odniesieniu do umów na czas nieokreślony/ działalności gospodarczej, w przypadku nieuzyskania informacji na temat czasu trwania umowy, mogłoby to oznaczać przyjęcie pewnej stałej wartości (np. 24 miesiące). Wariant ten miałby też pewne wady (umowę można zerwać, może trwać krócej niż 24 miesiące itp.), ale uwzględniałby element trwałości zatrudniania. Efektywność kosztowa mogłaby być zatem obliczana jako łączny koszt objęcia daną formą wsparcia wszystkich osób podzielony przez liczbę osób, które podjęły w wyniku tego wsparcia zatrudnienie i jeszcze raz podzielony przez łączną liczbę miesięcy tego zatrudnienia. W wyniku tego działania otrzymywalibyśmy średni koszt zatrudnienia osoby na 1 miesiąc w wyniku uczestnictwa w danej formie wsparcia.

Wniosek	Rekomendacja
	3) Uwzględnienie w badaniu efektywności zatrudnieniowej aspektu jakości zatrudnienia, np. dochodów uzyskiwanych z pracy, typu umowy czy np. specjalności (pod kątem tego, na ile jest deficytowa na rynku pracy).
<p>Między rokiem 2002 a 2019 liczba osób bezrobotnych spadła z poziomu 3 217 tys. do 866 tys., co oznacza spadek o 2 351 tys. osób (o 73%). Jednocześnie w tym okresie wzrósł poziom zatrudnienia w urzędach pracy z 15,9 tys. do 21,6 tys. osób (choć jest to wartość o ponad 2 tys. osób mniejsza niż w rekordowym pod tym względem roku 2010). W efekcie liczba osób bezrobotnych przypadających na 1 pracownika pup spadła 5-krotnie, a na pracownika wup 12-krotnie. Ponadto w ostatnich latach spadał udział pracowników kluczowych (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, doradcy i asystenci EURES) w ogóle zatrudnienia w urzędach pracy – z poziomu 44,3% w roku 2016 do 41,7% w roku 2019. Wprawdzie po części wzrost zatrudnienia w urzędach pracy wynikał z obsługi funduszy europejskich oraz nałożenia na pup obowiązku obsługi cudzoziemców (obsługa oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi), jednak dostępne dane wskazują, że o ile stopa bezrobocia może się zmieniać bardzo szybko, o tyle zatrudnienie w urzędach jest znacznie mniej elastycznie i reaguje z dużym opóźnieniem i z bardzo małą siłą na sytuację na rynku pracy.</p>	<p>1) Zwiększanie udziału pracowników kluczowych w strukturach urzędów pracy. W okresach dobrej koniunktury i towarzyszącego jej niższego poziomu bezrobocia pracownicy kluczowi mogliby w większym zakresie przejmować zadania związane z aktywizacją osób biernych zawodowo. Działania w tym czasie mogłyby zostać bardziej ukierunkowane na osoby pracujące oraz pracodawców, doświadczających w większym stopniu trudności ze znalezieniem odpowiednich pracowników.</p> <p>2) Sytuacja na rynku pracy powinna, jako jeden z czynników (oprócz: możliwości finansowych państwa, zapewnienia odpowiedniej jakości usług obywatelom i sprawnej pracy urzędów, digitalizacji usług), mieć wpływ na poziom zatrudnienia w urzędach pracy, tak aby był on społecznie, ekonomicznie i organizacyjnie racjonalny. Minister właściwy ds. pracy powinien opracować i wdrożyć mechanizm uwzględniania fluktuacji na rynku pracy na efektywne funkcjonowanie urzędów pracy. W tym mechanizmie poziom zatrudnienia powinien być adekwatny do sytuacji na rynku pracy oraz gwarantować ciągłość usług służb zatrudnienia.</p> <p>W okresach znaczącego wzrostu bezrobocia mechanizm powinien umożliwiać czasowe odpowiednie zwiększanie zatrudnienia, a w okresach koniunktury jego adekwatne dostosowanie. Zasadne w tym kontekście jest wyraźne zwiększenie wykorzystania przez urzędy pracy nowoczesnych narzędzi informatycznych, w tym m.in. w zakresie działań aktywizacyjnych dla osób długotrwale bezrobotnych.</p>
<p>W miarę spadku poziomu bezrobocia w rejestrach urzędów pracy pozostają osoby coraz trudniejsze w aktywizacji – osoby długotrwale bezrobotne, w wieku 50+, o niskim poziomie kwalifikacji zawodowych, niepełnosprawne. Osoby te wymagają zastosowania bardziej indywidualnego i specjalistycznego</p>	<p>Część zadań aktywizacyjnych ukierunkowanych na osoby doświadczające największych trudności na rynku pracy (np. na wybrane grupy osób) mogłyby w coraz większym stopniu odbywać się we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Możliwe byłoby zlecenie niektórych zadań organizacjom pozarządowym na podobnych zasadach, na jakich obecnie realizują zadania</p>

Wniosek	Rekomendacja
<p>podejścia niż osoby znajdujące się w kategoriach niedoświadczających tych trudności (np. młodzi, z wykształceniem wyższym).</p>	<p>zlecone w innych obszarach. Wybór organizacji powinien polegać na pozytywnej ocenie ich potencjału merytorycznego i organizacyjnego, a także doświadczenia. Rozważenia wymagałyby uprzedni pilotaż.</p>
<p>W ostatnich latach na polskim rynku pracy pojawiło się wielu cudzoziemców spoza UE (głównie obywatele Ukrainy) – między 2014 a 2019 r. liczba wydawanych przez Polskę indywidualnych zezwoleń na pracę wzrosła 10-krotnie (z 44 tys. do 445 tys.). Pracownicy z Ukrainy mieli znaczny wkład w polski PKB i finanse publiczne, zasilając budżet i fundusze podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne. Tymczasem w miarę jak inne państwa (zwłaszcza zamożne kraje zachodniej UE) otwierają swoje granice dla obywateli Ukrainy, rośnie prawdopodobieństwo dalszej migracji tych pracowników na Zachód.</p>	<p>1) Stworzenie narzędzi ułatwiających obywatelom krajów państw trzecich odnalezienie się na polskim rynku pracy. Dotyczyłyby to m.in. obywateli: Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy, którzy są obecnie zwolnieni z konieczności posiadania zezwolenia na pracę w Polsce (mogą legalnie wykonywać pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy wpisanego do ewidencji oświadczeń przez powiatowy urząd pracy).</p> <p>Cudzoziemcy posiadający tytuł pobytowy, z którym wiąże się uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce, mieliby możliwość korzystania ze specjalnej oferty usług urzędów pracy, umożliwiającej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doradztwo w zakresie poruszania się po polskim rynku pracy; • Dofinansowanie do nauki języka polskiego; • Tłumaczenie dokumentów dotyczących podejmowanego zatrudnienia; • Korzystanie z innych form aktywizacji, na równi z obywatelami polskimi, po spełnieniu określonych warunków (np. znajomości języka polskiego). <p>2) Umożliwienie uzyskania statusu bezrobotnego osobom, które posiadają Kartę Polaka.</p>
<p>W ostatnich latach sytuacja na rynku pracy uległa zdecydowanej poprawie – odnotowano znaczny spadek liczby osób bezrobotnych i stopy bezrobocia. Szczególnie istotny był on biorąc pod uwagę stopę bezrobocia liczoną wg BAEL – między 2012 a 2019 r. był to spadek 3-krotny (z 10,2% do 3,3%). W efekcie w 2019 r. tylko w dwóch krajach UE stopa bezrobocia była niższa (Czechy i Niemcy). W 2020 r. przeciętna stopa bezrobocia dla ludności 15</p>	<p>Opracowanie nowych rozwiązań aktywizujących:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skierowanych do osób biernych zawodowo, będących poza statystykami urzędów pracy, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb danej grupy osób wynikającej z przyczyn ich bierności (podeszły wiek, sprawowanie opieki, niepełnosprawność). Rozwiązania te powinny zakładać dobrowolność udziału w działaniach aktywizacyjnych, ale jednocześnie

Wniosek	Rekomendacja
<p>lat i więcej wyniosła 3,2%, jednak w dalszym ciągu w 2021 r. przewiduje się wzrost stopy bezrobocia z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2. Nie powinien on wpłynąć na sytuację na rynku pracy w długim okresie (ale konieczne jest monitorowanie skutków tego zjawiska).</p> <p>Pod względem wskaźnika zatrudnienia Polska wypada jednak znacznie gorzej na tle krajów UE, a jego wzrost w ostatnich latach był wolniejszy niż spadek stopy bezrobocia. Oznacza to, zwłaszcza w obliczu problemów demograficznych, że dla systemu finansów publicznych w coraz mniejszym stopniu problemem staje się bezrobocie, a coraz większym – bierność zawodowa. Jednocześnie osoby bierne zawodowo znajdują się poza systemem publicznych służb zatrudnienia, który ukierunkowany jest z założenia na osoby bezrobotne i poszukujące pracy.</p> <p>Przy aktualnie niskim poziomie bezrobocia i pozostawaniu w rejestrach znacznego odsetka osób, które nie są faktycznie zainteresowane podjęciem zatrudnienia, zasób ludzi mogących podlegać aktywizacji staje się relatywnie coraz mniejszy.</p>	<p>motywować do podjęcia zatrudnienia – np. podnoszenie świadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ pozapłacowych korzyści związanych z podejmowaniem aktywności zawodowej; ○ form zatrudnienia, które mogą zniwelować lub zlikwidować potencjalne bariery (np. te związane z mobilnością lub koniecznością sprawowania opieki); ○ możliwości łączenia pracy i otrzymywania pobieranych świadczeń (pobieranie tylko niektórych świadczeń – jak specjalny zasiłek opiekuńczy – wyklucza zatrudnienie, często pobieranie świadczenia jest niezależne od wykonywania pracy, jak np. 500+ lub ogranicza je limit dochodów, jak np. zasiłek rodzinny). <ul style="list-style-type: none"> • Na rzecz osób pracujących, potencjalnie zagrożonych bezrobociem oraz zainteresowanych przekwalifikowaniem, rozwojem umiejętności poszukiwanych na rynku pracy.
<p>Pracodawcy podkreślają, że osoby trafiające do ich zakładów w ramach publicznego pośrednictwa pracy nie dysponują odpowiednimi kwalifikacjami. 55% badanych pup również stoi na stanowisku, że niska przydatność pracowników dostępnych w ramach publicznego pośrednictwa pracy jest głównym problemem we współpracy z pracodawcami. Oferta szkoleniowa wymaga zatem w większym stopniu dostosowania do potrzeb pracodawców.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Wypracowanie rozwiązań motywujących do uwzględniania w kryteriach wyboru instytucji szkoleniowej w większym stopniu aspektu współpracy z pracodawcą i lepszego dostosowania szkolenia do jego potrzeb. Zwiększanie udziału pracodawców w procesie opracowywania zakresu szkolenia i/lub jego prowadzenia. 2) Uwzględnienie w systemie szkoleń aspektu zawodów deficytowych/nadwyżkowych w taki sposób, aby instytucje szkoleniowe w większym stopniu skupiały się na zawodach deficytowych na rynku pracy, przygotowując oferty szkoleń.

Wniosek	Rekomendacja
	3) Wzmocnienie elementu szkoleniowego w instytucji stażu poprzez możliwość jego wydłużenia i przyznania premii organizatorowi stażu, jeśli ten będzie kończył się uzyskaniem przez stażystę kwalifikacji.
<p>Z uwagi na wielość instrumentów, model organizacyjny PSZ zakładający niezależność organizacyjną wielu jednostek (samorządy wojewódzkie i powiatowe) oraz brak konsensusu co do tego, kiedy można uznać wynik działań aktywizacyjnych za trwałe, a także innych czynników, sumaryczna ocena skuteczności i efektywności polityk rynku pracy oraz poszczególnych instrumentów jest utrudniona.</p>	<p>Przesunięcie akcentu w ramach obecnie prowadzonych badań i analiz rynku pracy na wypracowanie metod oceny skuteczności i efektywności instrumentów aktywizacyjnych.</p>
<p>Dobrze rozwijająca się sytuacja na rynku pracy została zatrzymana przez wybuch epidemii wirusa SARS-CoV-2. Wydaje się, że jednym z czynników łagodzących wystąpienie negatywnych skutków gospodarczych pandemii jest zdecydowany wzrost znaczenia pracy zdalnej. Elastyczna organizacja czasu pracy (w tym np. pracy zdalnej) jest elementem mogącym ułatwić np. godzenie życia zawodowego i rodzinnego.</p> <p>Jednocześnie analizy wskazują, że coraz większym wyzwaniem będzie aktywizacja zawodowa biernych zawodowo, których dużą część stanowią osoby niemogące pracować z powodu opieki nad dzieckiem.</p>	<p>1) Wypracowanie rozwiązań promujących wzrost elastycznych form świadczenia pracy (np. praca zdalna, elastyczne godziny pracy, równoważny system czasu pracy). Osoby, które z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad członkiem rodziny nie podejmują żadnej aktywności zawodowej, powinny mieć możliwość wyboru formy świadczenia pracy, o ile charakter wykonywanej pracy to umożliwia. Dotyczy to zarówno rodziców, którzy mają trudności z łączeniem pracy zawodowej i opieki nad dzieckiem, jak i osób opiekujących się osobami niepełnosprawnymi czy starszymi. Ponadto zdalna praca, przynajmniej w wybranych kategoriach umożliwiających taką formę, mogłaby zwiększyć zatrudnialność osób mniej mobilnych, które chciałyby podjąć pracę, posiadają odpowiednie kwalifikacyjne, ale z różnych względów nie mogą migrować. Konieczna jest współpraca z przedsiębiorcami, mająca na celu stworzenie odpowiednich warunków pracy, mogących wesprzeć te osoby w powrocie na rynek pracy.</p> <p>2) Wypracowanie rozwiązań ukierunkowanych na aktywne docieranie z ofertą aktywizacyjną do osób biernych zawodowo, ponieważ często pozostają one</p>

Wniosek	Rekomendacja
	<p>poza rejestrami publicznych służb zatrudnienia, a tym samym mogą nie wiedzieć o różnych formach wsparcia. Na aktywność zawodową osób biernych pozytywny wpływ będzie miało również wykorzystywanie na szerszą skalę elastycznych form świadczenia pracy.</p>
<p>Obecnie funkcjonuje wiele instrumentów wspierania osób bezrobotnych, z czego niektóre mają podobne formy (np. podobieństwo przygotowania zawodowego dorosłych i stażu, połączonego ze szkoleniem).</p>	<p>Rozważenie uproszczenia katalogu instrumentów i bardziej blokowego ich ujęcia, np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumenty pomagające w znalezieniu pracy; • Instrumenty podnoszące kwalifikacje; • Instrumenty pracy subwencjonowanej; • Instrumenty wobec grup szczególnych; • Instrumenty ochrony socjalnej w sytuacji utraty pracy (np. zasiłek). <p>Adekwatne – do zdefiniowanej kategorii instrumentów – określenie celowości funkcjonowania danego narzędzia oraz pożądanych efektów. Okresowa ewaluacja takich działań, w przypadku tych nieefektywnych – zaprzestanie działalności bądź modyfikacja.</p>
<p>Formy wsparcia są mało zindywidualizowane, a powiatowe urzędy pracy oferują krótkotrwałe wsparcie, ponieważ efektywność zatrudnieniowa i kosztowa liczona jest na poziomie formy wsparcia, a nie uczestnika projektu. System ten skutecznie zniechęca do przyznawania bardziej kompleksowego wsparcia, a aktywizacja dużej puli osób z grupy tzw. bezrobotnych o specjalnych potrzebach jest utrudniona.</p>	<p>1) Zapewnienie możliwości indywidualnego podejścia i możliwości zastosowania niekonwencjonalnych narzędzi pomocy (np. usług stylisty przed rozmową kwalifikacyjną, wsparcia psychologicznego, coachingu/mentoringu). Do katalogu wsparcia powinna trafić na stałe pomoc psychologiczna dla osób w szczególnie złej kondycji psychicznej, co pomogłoby im w powrocie na rynek pracy. Łączenie różnych form wsparcia pozwoliłoby uzyskać optymalny efekt dla bezrobotnego (np. łączenie specjalistycznych szkoleń ze stażem zawodowym, łączenie specjalistycznego szkolenia z uzyskaniem środków na zakup sprzętu do pracy, np. komputera).</p>

Wniosek	Rekomendacja
	2) Poszerzenie katalogu kosztów, które można sfinansować w ramach bezzwrotnej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (np. możliwość sfinansowania zakupu pojazdu czy kasy fiskalnej).
<p>Najwyższa Izba Kontroli, publikując w 2014 r. raport „Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy” (P/17/041) stwierdziła m.in, że OHP w niewystarczającym stopniu realizowały zadania z zakresu aktywizacji zawodowej młodzieży. Absolwenci hufców nie uzyskiwali stabilnego zatrudnienia, często zmieniali pracę, korzystali ze świadczeń pomocy społecznej, a także rejestrowali się jako bezrobotni. Ponadto w OHP nie wypracowano metod pozwalających na pełną ocenę efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, w tym adekwatności kosztów prowadzonej działalności w stosunku do jej wyników. Również wyniki zakończonego w 2017 r. przeglądu wydatków na realizację zadań przez OHP wskazywały, że zestawienie nakładów i efektów jest możliwe jedynie zbiorczo (bez rozbicia na poszczególne instrumenty wsparcia) i nie zawsze pozwala dokonać jednoznacznej oceny poszczególnych instrumentów.</p>	<p>Od czasu powstania opracowań, o których mowa we wniosku, Ochotnicze Hufce Pracy przeprowadziły reorganizację działań na rzecz aktywizacji zawodowej młodzieży, w tym m.in. reorganizację samej instytucji. Zaleca się dalsze monitorowanie, czy działania reorganizacyjne podjęte przez OHP umożliwią pełniejszą ocenę efektywności zadań oraz, w konsekwencji, wzrost tej efektywności.</p>

Spis ilustracji

Rysunek 1. Zależność między aktywnymi i biernymi zawodowo, pracującymi i bezrobotnymi	7
Rysunek 2. Graficzna ilustracja relacji skuteczność-efektywność dla określonego wydatku publicznego	122

Spis tabel

Tabela 1. Historia urzędów pracy.....	25
Tabela 2. Zadania agencji zatrudnienia określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	28
Tabela 3. Opis wybranych form wsparcia zatrudnienia osób bezrobotnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (wg stanu prawnego na dzień 21.02.2020 r.).....	33
Tabela 4. Wydatki na poszczególne polityki – porównanie Włoch i OECD, dane za 2015 r. (w % PKB)	55
Tabela 5. Wykonane wydatki oraz zatrudnienie w OHP w latach 2015 – 2019 (w mln zł).....	86
Tabela 6. Wykonane inne wydatki (bez OHP) z budżetu państwa w latach 2015 – 2019 (w mln zł)....	87
Tabela 7. Wydatki z Funduszu Pracy przekazywane samorządom na działalność urzędów pracy w latach 2015 – 2019 (w mln zł)	89
Tabela 8. Wydatki powiatów i miast na prawach powiatów w rozdziale 85333 „powiatowe urzędy pracy” w latach 2015 – 2019	89
Tabela 9. Wydatki województw w rozdziale 85332 „wojewódzkie urzędy pracy” w latach 2015 – 2019	90
Tabela 10. Uczestnictwo osób bezrobotnych w podstawowych instrumentach aktywizacji zawodowej finansowanych w ramach (limitowanych) środków Funduszu Pracy	107
Tabela 11. Efektywność zatrudnieniowa poszczególnych podstawowych form aktywizacji zawodowej w latach 2014 – 2018	108
Tabela 12. Trwałość form aktywizacji zawodowej w okresie dwóch lat od rozpoczęcia udziału w danej formie aktywizacji w okresie od 2013 – 2016	110
Tabela 13. Liczba uczestników/uczestnictw w usługach rynku pracy świadczonych przez OHP	116
Tabela 14. Liczba i udział osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy i jednocześnie deklarujących pozostawanie w zatrudnieniu w latach 2015 – 2019	128
Tabela 15. Liczba osób zarejestrowanych w pup jako bezrobotne NIE zainteresowane podjęciem pracy (tys.) i ich udział w całkowitej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych (%).....	129
Tabela 16. Liczba agencji zatrudnienia wg rodzaju oraz ich beneficjentów w latach 2003 – 2019.....	132
Tabela 17. Liczba osób zatrudnionych i korzystających z usług agencji zatrudnienia oraz liczba osób bezrobotnych wyrejestrowanych z urzędów pracy z powodu podjęcia zatrudnienia	133
Tabela 18. Porównanie działań aktywizacyjnych wobec osób młodych i wobec długotrwale bezrobotnych.....	142
Tabela 19. Zestawienie etatów* kadry ds. rynku pracy (2015 – 2018)/ rozwoju zawodowego (2019-) zatrudnionej w OHP w latach 2015 – 2019 wraz z przyporządkowaniem młodzieży objętej wsparciem przez tych pracowników	145

Spis wykresów

Wykres 1. Stopa bezrobocia, współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia w Polsce i UE-28.....	9
Wykres 2. Przyczyny bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym w Polsce w IV kw. 2019 r. wg płci.....	10
Wykres 3. Stopa bezrobocia rejestrowanego (w%) i liczba zarejestrowanych bezrobotnych w końcu lat 1990 – 2019.....	13
Wykres 4. Różnica między stopą bezrobocia rejestrowanego a stopą bezrobocia liczoną wg metodologii BAEL w latach 2001 – 2019 dla ludności w wieku 18-59/64 lata, obie stopy w ujęciu średniorocznym.....	14
Wykres 5. Struktura bezrobocia rejestrowanego w Polsce wg miejsca zamieszkania w podziale na lata	17
Wykres 6. Struktura bezrobocia rejestrowanego w Polsce wg płci w podziale na lata.....	18
Wykres 7. Struktura bezrobocia rejestrowanego w Polsce wg poziomu wykształcenia w podziale na lata.....	19
Wykres 8. Udział osób o najtrudniejszej sytuacji w rejestrach osób bezrobotnych.....	20
Wykres 9. Liczba wydawanych zezwoleń na pracę w Polsce (w tys.).....	23
Wykres 10. Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w krajach OECD (zmiana między latami 2005 i 2015).....	53
Wykres 11. Relacja między udziałem aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy w PKB a stopą bezrobocia w krajach OECD, dane za 2015 r.	54
Wykres 12. Stopa bezrobocia i wskaźnik zatrudnienia w Niemczech w latach 2000 – 2019, dla grupy wiekowej 15 – 74 lata.....	57
Wykres 13. Wielkość przychodów Funduszu Pracy w podziale na źródła w latach 2006 – 2019 (w mln zł).....	77
Wykres 14. Wykonanie wydatków Funduszu Pracy w latach 2000 – 2019 (w tys. zł).....	79
Wykres 15. Przychody i wydatki Funduszu Pracy oraz jego stan na koniec roku na przestrzeni lat 2000 – 2019 (w tys. zł).....	80
Wykres 16. Wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń obligacyjnych na przestrzeni lat 2000 – 2019 (w tys. zł).....	81
Wykres 17. Wydatki z tytułu aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu na przestrzeni lat 2006 – 2019 (w tys. zł).....	82
Wykres 18. Główne kategorie* wydatków w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej na przestrzeni lat 2006 – 2017 ..	82
Wykres 19. Wybrane kategorie pozostałych wydatków w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (w tys. zł).....	83
Wykres 20. Wysokość fakultatywnych wydatków (lewa oś – wykres kolumnowy) oraz ich udział w łącznych wydatkach Funduszu Pracy (prawa oś – wykres liniowy) na przestrzeni lat 2001 – 2019, w tys. zł.....	84
Wykres 21. Wydatki z tytułu wybranych zadań fakultatywnych na przestrzeni lat 2000 – 2019 (w tys. zł).....	85
Wykres 22. Wydatki budżetu państwa w części 31. Praca w latach 2015 – 2019 (w tys. zł).....	85
Wykres 23. Wydatki jst na utrzymanie urzędów pracy w latach 2015 – 2019 (w mln zł).....	88
Wykres 24. Stan zatrudnienia w urzędach pracy w latach 2000 – 2019.....	92
Wykres 25. Liczba bezrobotnych przypadających na 1 pracownika pup i wup w latach 2000 – 2019 według stanu na koniec okresu sprawozdawczego (w liczbach bezwzględnych).....	93
Wykres 26. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym w wup i pup w latach 2010 – 2019.....	96

Wykres 27. Wkład UE w finansowanie realizowanych przez Polskę projektów w ramach EFS w latach 2015 – 2019, dane szacunkowe, w mln zł.....	97
Wykres 28. Wydatki EFS poniesione przez Polskę w podziale na rodzaj beneficjentów, dane szacunkowe w mln zł.....	98
Wykres 29. Podstawowe wskaźniki obrazujące sytuację na rynku pracy w Polsce w latach 2002 – 2019, dane dla osób w wieku 15 – 64 lata	99
Wykres 30. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (wykres kolumnowy dane w tys. zł) oraz bilans bezrobotnych (lewa oś – wykres liniowy) w latach 2001 – 2018.....	100
Wykres 31. Główne przyczyny odpływu bezrobotnych w latach 2002 – 2019	101
Wykres 32. Wybrane deklarowane metody poszukiwania pracy przez bezrobotnych (w %) w Polsce w latach 2000 – 2019 na podstawie wyników badania BAEL	102
Wykres 33. Udział urzędów pracy w znajdowaniu zatrudnienia wśród pracowników najemnych w Polsce w latach 2015 – 2019* wg BAEL	103
Wykres 34. Udział pup w znajdowaniu zatrudnienia przez pracowników najemnych, którzy w roku poprzedzającym byli bezrobotni, w latach 2015 – 2019* wg BAEL	104
Wykres 35. Ocena skuteczności wybranych instrumentów aktywizacji osób bezrobotnych dokonana przez ankietowanych pracodawców oraz pracowników pup	112
Wykres 36. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych (kwota podstawowa obowiązująca w przeciągu pierwszych 90 dni pobierania zasiłku) w stosunku do minimum socjalnego oraz minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.....	124
Wykres 37. Wydatki z FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w danym roku w przeliczeniu na osobę wyłączonej z ewidencji w tym samym roku z tytułu podjęcia pracy (w zł)	126
Wykres 38. Liczba agencji zatrudnienia w na przestrzeni lat 2003 – 2019.....	131
Wykres 39. Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej oraz średnia efektywność kosztowa ogółem na przestrzeni lat 2014 – 2018 (w zł.).....	139
Wykres 40. Zmiany efektywności kosztowej oraz wydatków ogółem na podstawowe formy aktywizacji zawodowej (w 2018 r. w porównaniu do 2014 r.)	141
Wykres 41. Wydatki z części budżetowej 31. Praca (budżet państwa + budżet środków europejskich) w relacji do uczestnictw w usługach rynku pracy w latach 2015 – 2019	144