KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Programy walki z bezrobociem na poziomie Unii Europejskiej i w wybranych państwach – Polsce, Finlandii, Irlandii i Niemczech

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT–610

STYCZEŃ 2012

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Programy walki z bezrobociem na poziomie Unii Europejskiej i w wybranych państwach – Polsce, Finlandii, Irlandii i Niemczech

OPRACOWANIA
TEMATYCZNE

OT-610

Kancelaria Senatu
Styczeń 2012

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2012

Biuro Analiz i Dokumentacji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Artur Dragan
Główny specjalista
w Biurze Analiz i Dokumentacji
Kancelarii Senatu

Programy walki z bezrobociem na poziomie Unii Europejskiej i w wybranych państwach – Polsce, Finlandii, Irlandii i Niemczech

WSTĘP

Bezrobocie jest zjawiskiem społeczno-gospodarczym polegającym na tym, że pewien odsetek ludzi zdolnych do pracy i deklarujących chęć jej podjęcia pozostaje z różnych powodów bez pracy. Bezrobotny jest więc osobą nieprowadzącą działalności gospodarczej i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia (w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy).

Zgodnie z definicją zawartą w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*[1] (dalej: ustawa) bezrobotnym jest osoba poszukująca zatrudnienia, która:

- jest pełnoletnia (ukończyła 18. rok życia),
- jest w wieku przedemerytalnym (nie ukończyła 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn),
- aktualnie nie uczy się ani nie jest skierowana na szkolenie przez powiatowy urząd pracy,
- jest zameldowana lub pozostaje w Polsce legalnie lub jej pobyt może zostać zalegalizowany (azyl polityczny, karta stałego lub czasowego pobytu, obywatele UE).

Bezrobocie długookresowe to pozostawanie bez pracy przez co najmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy.

Do przyczyn bezrobocia zalicza się m.in.:

- Sytuację na rynku. Stopa zatrudnienia jest funkcją poziomu produkcji, który zależy od możliwości sprzedaży, określanej z kolei przez popyt efektywny. Jeśli popyt jest zbyt niski, pojawia się bezrobocie. Dążąc do utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia państwo powinno stymulować popyt, przez co powstają nowe miejsca pracy.
- Przekształcenia gospodarcze. Ta przyczyna bezrobocia dominowała w Polsce w latach 90. XX wieku, kiedy to transformacja ustrojowa wymusiła zmiany na rynku pracy. W gospodarce planowej bezrobocie było ukryte – w zakładach pracy zatrudnionych było więcej pracowników, niż było to konieczne z ekonomicznego punktu widzenia. Restrukturyzacja przemysłu i urynkowienie produkcji wymusiły racjonalizację zatrudnienia – liczbę pracowników ograniczono do tych, którzy byli dla zakładu niezbędni. Reszta została zwolniona, przez co gwałtownie wzrosła stopa bezrobocia, szczególnie w tych regionach Polski, gdzie dominował przemysł ciężki.
- Brak doświadczenia zawodowego absolwentów szkół i uczelni. Jako pracownicy wymagają oni pewnego czasu na szkolenie i nabywanie doświadczenia, podczas gdy ich

[1] Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

produktywność jest w tym czasie niewielka. Z tego powodu absolwenci bezpośrednio po ukończeniu szkół mają kłopoty ze znalezieniem pracy nawet w sytuacji, gdy istnieje popyt na pracowników w danej branży. Innym problemem jest sytuacja, gdy zdobyte przez nich wykształcenie nie odpowiada oczekiwaniom rynku pracy.

- Niewielką mobilność pracowników, która sprawia, że nie są skłonni do podjęcia pracy poza swoją miejscowością (nie chcą się przeprowadzić ani nie akceptują wysokich kosztów dojazdu do pracy). Akceptują oni pozostawanie bez pracy w miejscu zamieszkania, nie podejmując próby przeniesienia się w rejon, gdzie potrzeba pracowników lub bezrobocie jest mniejsze, a przez to szansa na znalezienie pracy – większa.
- Reglamentację wielu zawodów (w Polsce – ok. 380, w tym taksówkarz, przewodnik turystyczny, masażysta, bibliotekarz, animator kultury, instruktor sportowy). Ogranicza to w znacznym stopniu możliwość podjęcia pracy w takich zawodach.
- Wstrzymywanie się przez pracodawców z zatrudnianiem nowych osób, nawet jeśli aktualnie potrzebują pracowników, ze względu na trudności ze zwolnieniem ich, gdy będą zmuszeni ograniczyć produkcję.
- Opłacalność połączenia pracy „na czarno" z pobieraniem zasiłku od państwa.
- Małą aktywność bezrobotnych na rynku pracy. Polscy bezrobotni są dosyć bierni w poszukiwaniu pracy, nie umieją prawidłowo ocenić ofert pracy, mają kłopoty ze sporządzeniem dokumentacji związanej z ubieganiem się o pracę.

Problematyka zatrudnienia i bezrobocia należy do obszaru zainteresowania polityki społeczno-gospodarczej. Państwo jest zobowiązane i dla dobra swych obywateli powinno dbać o możliwe jak najpełniejsze zatrudnienie obywateli. Świadczenia pieniężne na rzecz bezrobotnych i wydatki na przeciwdziałanie bezrobociu są znaczącym obciążeniem dla budżetu państwa. Bezrobocie oznacza wyłączenie szeregu osób w wieku produkcyjnym ze sfery wytwarzania dóbr i przeniesienie ich do sfery pomocy społecznej. Ludzie ci nie wytwarzają dochodu narodowego. Państwo podejmuje w związku z tym szereg działań na rzecz ograniczenia stopy bezrobocia. Jeszcze 10 lat temu działalność państwa ograniczała się do wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Dziś celem polityki zatrudnienia jest motywowanie bezrobotnych do poszukiwania pracy, która pozwoliłaby im usamodzielnić się życiowo i płacić podatki. Odpowiednie agendy państwa powinny aktywizować bezrobotnych, co niesie wprawdzie ze sobą pewne nakłady finansowe, są one jednak bilansowane przez zyski społeczne. Celem polityki zatrudnienia jest motywowanie bezrobotnych do szukania zajęcia, które pozwoliłoby im usamodzielnić się życiowo i płacić podatki. Urzędy pracy powinny zachęcać osoby bezrobotne do podejmowania wysiłków w celu podniesienia kwalifikacji i zdobycia pracy. Wyprowadzenie ludzi z bezrobocia ma duże znaczenie ze względów społecznych. Poza tym wchodzi tu w grę czysta kalkulacja ekonomiczna poniesionych nakładów w stosunku do uzyskanych korzyści – lepiej jest np. dopłacić pewną kwotę do niskiego wynagrodzenia oferowanego przez pracodawcę niż wydać podobną sumę pieniędzy na zasiłek dla bezrobotnego. Pozostawanie bez pracy jest pierwszym krokiem do ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Bezrobocie maleje, gdy dany kraj odnotowuje wzrost gospodarczy na poziomie powyżej 4%. Jeśli wzrost ten jest niższy, bezrobocie rośnie i państwo musi wprowadzać specjalne programy w celu przeciwdziałania temu zjawisku.

Bezrobocie jest problemem makroekonomicznym, którym zajmują się nie tylko władze poszczególnych państw, lecz także instytucje międzynarodowe (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Unia Europejska). Poniżej przedstawione zostały ogólne uwagi na temat bezrobocia oraz przykłady działań podejmowanych przez te instytucje, jak i programy przeciwdziałania bezrobociu realizowane w wybranych państwach – Polsce, Finlandii, Irlandii i Niemczech.

OGÓLNE INFORMACJE O FORMACH WALKI Z BEZROBOCIEM

W ramach prowadzonej przez państwo polityki rynku pracy rozróżnia się dwa typy programów walki z bezrobociem:

- programy pasywne, które pełnią funkcje osłonowe (zasiłki, wcześniejsze emerytury, zasiłki przedemerytalne); pasywne formy walki z bezrobociem nie likwidują bezrobocia, lecz zapewniają osobie bezrobotnej dochody na poziomie minimum egzystencji oraz
- programy aktywne, zmierzające do łagodzenia skutków bezrobocia przez aktywizację bezrobotnych oraz zwiększanie ich szans na uzyskanie normalnej pracy.

W zwalczaniu bezrobocia państwo dysponuje szeregiem narzędzi. Należą do nich:

- tworzenie przepisów prawnych regulujących kwestie zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu i walki z nim,
- polityka podatkowa, dysponująca m.in. systemem ulg inwestycyjnych dla sektora prywatnego, gdzie tworzonych jest najwięcej nowych miejsc pracy,
- organizowanie i finansowanie przez instytucje państwowe lub samorządowe przekwalifikowania zawodowego,
- organizowanie prac interwencyjnych i robót publicznych,
- tworzenie miejsc pracy przez sektor publiczny, np. budowa obiektów infrastruktury,
- zwiększanie zatrudnienia w sektorze publicznym.

Aktywizująca polityka państwa na rynku pracy oznacza ograniczenie stosowania biernych instrumentów polityki rynku pracy, polegające na jednoczesnym zmniejszeniu wysokości i długości okresu wypłacania świadczeń. Polityka ta powinna wspierać wykonywanie pracy i uczynić ją opłacalną. Państwo działa w tym zakresie poprzez instytucje działające na rzecz bezrobotnych, jak np. urzędy pracy. Aktywizacja oznacza zobowiązanie się bezrobotnego pobierającego świadczenia do dyspozycyjności na rynku pracy, a więc do gotowości podjęcia pracy. Polityka taka ma szereg celów:

- aktywizowanie bezrobotnych zamiast wypłacania im zasiłków,
- położenie nacisku na społeczny wymiar uczestnictwa w pracy zarobkowej, tworzącej podstawę egzystencji oraz środek zapobiegania biedzie i zagrożeniu wykluczeniem społecznym,
- motywowanie do pracy w celu uniknięcia pułapki trwałego bezrobocia i pomocy socjalnej,
- zwalczanie bezrobocia długookresowego i uzależnienia od świadczeń z tytułu bezrobocia.

Szczególne znaczenie przy redukcji bezrobocia mają takie działania, jak: obniżanie kosztów zwolnień z pracy, wysokość zasiłków dla długotrwale bezrobotnych zbliżona do minimum socjalnego, poprawa informacji o rynku pracy, bardziej skuteczne usługi pośrednictwa pracy, wzrost intensywności poszukiwań pracy, ograniczanie bezrobocia długookresowego, lepsze dostosowanie systemu edukacji i szkoleń zawodowych do wymagań rynku pracy, poprawa mobilności siły roboczej, odpowiednie adresowanie aktywnych programów rynku pracy, poprawa elastyczności rynku pracy.

Jako moment rozpoczęcia regularnego zatrudnienia (praca niewspierana środkami publicznymi) przyjmuje się podjęcie pracy z ubezpieczeniem społecznym, zatrudnienie w ograniczonym wymiarze czasu, rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej lub rozpoczęcie przeszkolenia w przedsiębiorstwie z perspektywą podjęcia w nim pracy.

W ostatnich 20 latach większość państw europejskich zmieniła swe strategie walki z bezrobociem. Priorytetem stała się aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych. Wymagało to zmiany instrumentów polityki rynku pracy i wybrania najbardziej efektywnych z nich. Celem była integracja bezrobotnych na rynku pracy – powinni oni podjąć aktywne działania w celu znalezienia pracy zamiast pobierać zasiłki.

Zasiłek dla bezrobotnych z jednej strony umożliwia osobie bezrobotnej i jej rodzinie życie na minimalnym poziomie. Ma on charakter przejściowy, umożliwiając bezrobotnemu przetrwanie do czasu znalezienia nowej pracy. Z drugiej strony jego wysokość powinna motywować bezrobotnego do intensywnego poszukiwania pracy.

Walka z wykluczeniem społecznym, będącym jednym ze skutków bezrobocia, polega na zmianie myślenia (głównie osób długotrwale bezrobotnych), aby świadomie i aktywnie zaczęli uczestniczyć w rynku pracy. Państwo musiało zmienić swoją rolę – z opiekuna wypłacającego świadczenia na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych musiało zmienić się w opiekuna zachęcającego i pobudzającego bezrobotnych do aktywności i wzięcia odpowiedzialności za swoje życie w swoje ręce. W zamian za pomoc osobom potrzebującym wsparcia oczekuje się od nich zobowiązania do intensywnego poszukiwania pracy pod groźbą redukcji wysokości wypłacanych im świadczeń.

Instytucje działające na rzecz bezrobotnych poświęcają najwięcej uwagi i nakładów na uaktywnienie kobiet, młodzieży poniżej 25 roku życia, długotrwale bezrobotnych i osób w wieku ponad 50 lat.

Bezrobocie jako jeden z podstawowych problemów społeczno-gospodarczych zidentyfikowała powstała w roku 1919 Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), która już na swoim pierwszym kongresie uchwaliła Konwencję nr 2 dotyczącą bezrobocia, zalecającą tworzenie systemów publicznego (bezpłatnego) pośrednictwa pracy i systemów obowiązkowych ubezpieczeń od bezrobocia. Od tego czasu wydała ona szereg dokumentów i rekomendacji na temat walki z bezrobociem. Wśród wielu zaleceń znajdują się w nich m.in.:

- państwowe gwarancje kredytów dla małych i średnich firm – banki ich odmawiają, a takie firmy tworzą najwięcej miejsc pracy,
- ulgi podatkowe dla firm zatrudniających nowe osoby,
- podniesienie podatków od osób najbogatszych (od 2003 do 2009 r. średnia stawka PIT dla najzamożniejszych spadła na świecie z 31,4 do 29,1 %),
- uchwalenie 3% podatku od bogactwa (szacunkowo w ciągu roku budżet USA zyskałby z tego tytułu 1,2 bln dol., Francji – 258 mld euro, a Włoch – 234 mld euro).

Wprowadzenie takich zmian poprawiłoby sytuację finansową państw, co pozwoliłoby im wydać więcej na walkę z bezrobociem. Wzrost tych wydatków o kwotę równą 0,5% PKB może zwiększyć zatrudnienie nawet o 1,2%. MOP stawia za przykład Niemcy, które w 2009 r. zwiększyły liczbę doradców zawodowych o 5 tys. osób oraz podniosły wydatki na szkolenia – w 2010 r. wydały na ten cel 1,1 mld euro. Kursy obejmują nie tylko bezrobotnych, lecz również pracujących, którym grozi zwolnienie.

Jednym ze zjawisk ostatnich dziesięcioleci w sposób istotny zmieniających sytuację na światowym rynku i mających wpływ na krajowe rynki pracy jest globalizacja. Polega ona na stopniowej eliminacji barier celnych, podatku importowego, kwot i ograniczeń ilościowych, które utrudniały przepływ towarów i kapitału między różnymi krajami. Zwolennicy globalizacji twierdzą, że liberalizacja handlu światowego będzie fundamentem otwartego i stabilnego międzynarodowego systemu ekonomicznego i prowadzić będzie do wzrostu produkcji i zatrudnienia. Oprócz korzyści globalizacja niesie ze jednak sobą szereg wyzwań. Są one skutkiem nasilającej się konkurencji globalnych rynków towarowych i usług. Swobody w przepływie towarów, usług, czynników produkcji oraz możliwości zakładania przedsiębiorstw na całym świecie prowadzą do nasilenia się konkurencji międzynarodowej. W handlu światowym decyduje jakość wyrobów oraz stopień ich technologicznego zaawansowania, marka firmy, kanały dystrybucji. Jeśli przemysł danego kraju nie dysponuje konkurencyjnymi towarami, import będzie wypierał krajową produkcję, co oznacza dla tego kraju wzrost bezrobocia (miejsca

pracy powstają gdzie indziej). Pogarsza się też sytuacja finansowa kraju – pogłębia się deficyt na rachunku bieżącym, a to może być poważnym zagrożeniem dla stabilnego rozwoju kraju.

Kluczem do poprawy konkurencyjności w warunkach globalizacji i integracji gospodarczej jest inwestowanie w rozwój zasobów pracy (w wiedzę i kwalifikacje – innymi słowy w potencjał intelektualny). Bogactwo narodów w coraz większym stopniu zależy od gospodarki opartej na wiedzy (ang. *knowledge-based-economy*). Tworzenie i odpowiednie wykorzystanie wiedzy ma wpływ na produktywność, konkurencyjność i efektywność gospodarek. Stan wiedzy technicznej, ekonomicznej i organizacyjnej pozwala tworzyć nowe technologie i produkty oraz sprawnie zarządzać nowoczesnym przedsiębiorstwem, co stwarza korzystną sytuację na zglobalizowanym rynku. W tych warunkach inwestowanie w człowieka, a więc w edukację i naukę, staje się jedną z najważniejszych i najefektywniejszych form inwestycji. Praca wykwalifikowanych pracowników jest jednym z głównych motorów rozwoju gospodarczego. Z kolei pracy dla robotników niewykwalifikowanych jest coraz mniej.

Ważnym elementem konkurencyjności gospodarek na światowym rynku są koszty pracy. Wpływają one na podjęcie decyzji o lokalizacji inwestycji w danym kraju, a przez to – na wielkość strumienia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do gospodarki, oddziałując na inne wielkości makroekonomiczne, jak np. wzrost gospodarczy, poziom bezrobocia, stopę inflacji i wielkość eksportu.

Innym elementem wpływającym na decyzje inwestycyjne są przepisy regulujące rynek pracy. Jeśli np. pracownicy korzystają z silnej ochrony przed zwolnieniem, ich praca wiąże się z wysokimi pozapłacowymi kosztami oraz istnieją w danym systemie prawnym regulacje ograniczające zróżnicowanie wynagrodzeń, inwestor może nie chcieć lokować swoich inwestycji w tym kraju. Dotyczy to nie tylko inwestycji zagranicznych – restrykcyjna ochrona pracowników przed zwolnieniem ogranicza redukcję zatrudnienia w następstwie negatywnych zjawisk na rynku, ale także osłabia bodźce dla pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy w okresie lepszej koniunktury. Im większa ochrona zatrudnienia, tym bezrobotni mają mniejsze szanse na podjęcie pracy, bo pracodawcy obawiają się ich zatrudniać, wiedząc, że w przyszłości nie będą mogli ich łatwo zwolnić. Jest to tzw. sztywny rynek pracy. Obserwuje się na nim przeciętnie wyższy udział bezrobocia długookresowego niż tam, gdzie prawo nie chroni nadmiernie pracowników.

Walka z bezrobociem na poziomie państwa powinna uwzględniać szereg elementów:

- długofalową politykę na rynku pracy – przygotowywanie gospodarki na nadchodzące zmiany,
- wspieranie postępu technologicznego i eksportu,
- nakłanianie młodzieży szkolnej, by przy wyborze zawodu kierowała się potrzebami rynku pracy,
- upowszechnienie pracy w skróconym wymiarze godzin, chętnie podejmowanej przez matki opiekujące się dziećmi w wieku przedszkolnym i szkolnym,
- doszkalanie, kształcenie pracowników i bezrobotnych w nowych kierunkach,
- wspomaganie finansowe szkoleń w zakładach pracy,
- akceptowanie czasowego wstrzymania podwyżek płac w okresie gorszej koniunktury gospodarczej; z drugiej strony podwyżki płac wzmacniają popyt na rynku i stymulują wzrost gospodarczy,
- skrócenie czasu pracy (np. we Francji obowiązuje formalnie 35-godzinny tydzień pracy) i jego uelastycznienie, co może wpłynąć na poziom bezrobocia – konieczne będzie przyjęcie do pracy większej liczby osób,
- deregulację rynku pracy, jego uelastycznienie, obniżenie pozapłacowych kosztów pracy (pracodawca i pracownik powinni móc sami wynegocjować warunki pracy i płacy, bez konieczności przestrzegania regulacji prawnych dotyczących np. zwolnień, pracy w święta i w nocy),

- nakłanianie do przyjmowania przez bezrobotnych pracy odbiegającej od wyuczonego zawodu, także gorzej płatnej,
- zwalczanie przez państwo szarej strefy, gdzie pracujący nie płacą podatków ani składek na ubezpieczenie społeczne, często pobierając jednocześnie z budżetu państwa zasiłki dla bezrobotnych lub pomoc socjalną,
- wspieranie mobilności pracobiorców – gotowość do wyjazdu z terenów o wysokim bezrobociu i szukania pracy w innych regionach i państwach,
- inwestycje państwa w regionach słabszych gospodarczo,
- ograniczenie wysokości świadczeń dla bezrobotnych i zasiłku socjalnego.

Walka z bezrobociem na poziomie Unii Europejskiej

Wspólnota Europejska już w roku 1957 powołała do życia Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który miał za zadanie poprawę sytuacji na rynku pracy. Został on powołany na podstawie art. 123 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W tym czasie chodziło głównie o integrację gospodarczą odbudowujących się po zniszczeniach II wojny światowej gospodarek krajów Wspólnoty i integrację dużej liczby pracowników przybywających do pracy na terenie Wspólnoty z innych krajów. Wraz z upływem czasu Fundusz zmieniał swój główny punkt zainteresowania. Byli to m.in. pracownicy niepełnosprawni, młodzież, bezrobotne kobiety, osoby chcące wrócić do pracy. W latach 70., w reakcji na kryzys gospodarczy wywołany gwałtownym wzrostem cen paliw, w państwach rozwiniętych pojawiło się szybko rosnące bezrobocie. Od tamtej pory datuje się szybki wzrost środków przeznaczanych w budżecie Wspólnot na EFS, który stał się podstawowym narzędziem finansowania programów walki z bezrobociem w państwach członkowskich Wspólnot, a potem Unii Europejskiej.

Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., wśród celów Unii Europejskiej wymieniał w art. 2 „przyczynianie się do (…) wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej". Zadanie to nabrało bardziej konkretnego kształtu podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w listopadzie 1997 r., kiedy to przywódcy państw członkowskich określili konkretne obszary działania na rzecz zwalczania zjawiska bezrobocia. Były to: rozbudowa aktywnych form zwalczania bezrobocia, szczególnie szkoleń przeznaczonych dla młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych, zachęcanie przedsiębiorców do przyjmowania nowych pracowników, wzmocnienie polityki równych szans mężczyzn i kobiet oraz rozwój przedsiębiorczości. Do każdego z tych obszarów określono szczegółowe wytyczne, niektóre w formie celów ilościowych. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzania corocznych Narodowych Planów Działania, dotyczących polityki rynku pracy i ich wcielania w życie. Wytyczne te były krokiem w kierunku zwiększenia elastyczności na rynku pracy. Przewidywały aktywizowanie bezrobotnych i uzależnienie wypłaty zasiłku dla bezrobotnych od wykazania się próbami podjęcia pracy oraz gotowością do podjęcia pracy oferowanej przez urząd pracy. Standardem w pomocy bezrobotnym miało stać się zindywidualizowane podejście do każdego bezrobotnego, któremu miał zostać przydzielony opiekun doradzający szkolenia i proponujący podjęcie zatrudnienia.

Rada Europejska na swoim posiedzeniu w Amsterdamie w listopadzie 1997 r. sformułowała nową strategię polityki zatrudnienia dla krajów Unii Europejskiej – Europejską Strategię Zatrudnienia. Jako podstawowy cel Unii Europejskiej na rynku pracy uznano osiągnięcie stopy zatrudnienia przekraczającej 70% i obniżenie stopy bezrobocia do poziomu 7%. Oznaczało to stworzenie na terenie UE ponad 12 mln miejsc pracy i postawiło przed państwami członkowskimi ambitne zadania w dziedzinie zatrudnienia, co było ułatwione przez ówczesny wzrost gospodarczy i stabilizację makroekonomiczną. Wytyczne szczytu wskazywały na konieczność

wykorzystania tej sprzyjającej sytuacji i przeprowadzenia średnio- i długofalowych reform strukturalnych, ponieważ stopa bezrobocia to nie tylko brak miejsc pracy, lecz mają na nią również wpływ inne czynniki, takie jak: nieodpowiednie kwalifikacje siły roboczej, przestarzałe formy organizacji pracy, nierówność szans. Zwrócono uwagę na pojęcie „zatrudnialności" (ang. *employability*), czyli zdolności ludzi do znalezienia pracy; nie dotyczy ono jednak wyłącznie adekwatności kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, lecz także do bodźców i szans stwarzanych osobom poszukującym pracy. W roku 2000 bezrobocie w Unii Europejskiej spadło do poziomu 13,3 mln osób (z 18,5 mln w roku 1994); stopa bezrobocia wynosiła 7,8% (w 1994 r. – 11,2%). Skutki działania Europejskiej Strategii Zatrudnienia były więc wyraźne.

Przyjęta na szczycie w marcu 2000 r. Strategia Lizbońska wyznaczała nowe cele społeczno-gospodarcze, które Unia miała osiągnąć do 2010 r. Jej podstawowym celem było uczynienie Unii Europejskiej „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie". Zakładano m.in. utworzenie w ciągu 10 lat 20 mln nowych miejsc pracy, co zbliżałoby państwa członkowskie Unii Europejskiej do sytuacji pełnego zatrudnienia. Ocena skutków Strategii nie jest łatwa ze względu na światowy kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r. Do tego czasu stopa zatrudnienia w Unii Europejskiej wzrosła do 66% (z 62% w roku 2000). Tylko w latach 2000-2002 przybyło w Unii 5 mln miejsc pracy.

W przyjętej w marcu 2010 r. Strategii Europa 2020 Unia Europejska określiła szereg celów w zakresie polityki ryku pracy. Należą do nich m.in.: 75% ludności w wieku od 20 do 64 lat powinno mieć zatrudnienie, odsetek młodych ludzi niekończących szkoły podstawowej nie powinien przekraczać 10%, 40% młodzieży powinno ukończyć studia wyższe, ilość osób zagrożonych biedą powinna zmniejszyć się o 20 mln. Cele te pokazują, jakie problemy na rynku pracy Komisja Europejska uważa za najważniejsze. Strategia realizuje trzy priorytety:

1. rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności,
2. rozwój zrównoważony,
3. rozwój włączający – gospodarka o wysokim zatrudnieniu, dająca spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Strategia ta promuje m.in. mobilność edukacyjną i zawodową młodych ludzi. Jest z nią związanych szereg programów unijnych, do których należą: „Unia innowacji", „Młodzież w działaniu", „Agenda na rzecz nowych umiejętności i pracy", „Europejska platforma przeciwko biedzie".

W ramach promowania poszukiwania pracy na rynkach innych państw członkowskich UE Komisja Europejska powołała do życia w 1993 r. sieć Europejskich Służb Zatrudnienia EURES (ang. *EURopean Employment Services*). Umożliwia ona poszukiwanie pracy przez pracowników i przedstawianie ofert pracy przez pracodawców na terenie wszystkich państw członkowskich UE. Jest to międzynarodowe pośrednictwo pracy obejmujące 27 państw należących do UE oraz Szwajcarię, Norwegię, Liechtenstein i Islandię. Dzięki tej inicjatywie znacznie ułatwiona jest mobilność pracowników i stworzona jest szansa na znalezienie pracy w innym państwie członkowskim UE.

Zadania sieci EURES to:

- międzynarodowe pośrednictwo pracy,
- informowanie na temat warunków życia i pracy w krajach członkowskich,
- identyfikowanie przeszkód w mobilności pracowników i przeciwdziałanie im.

Usługi sieci EURES są ogólnodostępne, bezpłatne i skierowane do osób poszukujących pracy, zainteresowanych wyjazdem do innego kraju w celach podjęcia pracy oraz do pracodawców, którzy chcą prowadzić rekrutację pracowników z zagranicy. EURES stwarza szczególne warunki do współpracy w regionach przygranicznych. W Polsce dotyczy to sąsiadów należących do UE – Niemiec, Czech, Słowacji i Litwy.

Główną instytucją Unii Europejskiej wspierającą działania państw członkowskich na swoich rynkach pracy pozostaje Europejski Fundusz Społeczny. Z jego środków finansowane są aktywne formy walki z bezrobociem, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, kształcenie ustawiczne, rozwój przedsiębiorczości i aktywizacja zawodowa kobiet. Mają one zapobiegać w szczególności bezrobociu wśród młodzieży do 25. roku życia, długotrwałemu pozostawaniu bez pracy, a także promować tworzenie nowych miejsc pracy, nowe technologie i badania naukowe, wspieranie dostosowania systemów edukacji do potrzeb rynku pracy, wsparcie grup społecznie odrzuconych (bezdomnych, chorych psychicznie, uzależnionych, byłych więźniów), wzmocnienie instytucji pośrednictwa pracy.

Oprócz działań na rzecz bezrobotnych część środków EFS przeznaczana jest na projekty skierowane do osób zagrożonych bezrobociem. Szkolenia pozwalają takim osobom podnieść kwalifikacje i dzięki temu utrzymać dotychczasowe miejsce pracy. Jednak największą grupę beneficjentów EFS (prawie 70%) stanowią bezrobotni. Skuteczność działań finansowanych z EFS jest różna, lecz badania wykazały, że po upływie pół roku od zakończenia udziału w jakimś projekcie 52% osób objętych wsparciem pracowało, a 30% osób, które rozpoczęło działalność gospodarczą, nadal prowadziło własną firmę. Te badania pokazały również, że po sześciu miesiącach od zakończenia projektu sytuacja zawodowa mężczyzn okazała się wyraźnie lepsza, niż kobiet: w dalszym ciągu bez pracy pozostawała co druga kobieta i tylko co trzeci mężczyzna.

Budżet EFS na lata 2007-2013 wynosi ok. 75 mld euro, co stanowi ok. 10% całkowitego budżetu UE. Kwota ta świadczy o dużej wadze, którą państwa członkowskie przywiązują do polityki społecznej, w tym – walki z bezrobociem. Polska ma otrzymać z tej puli ok. 9,3 mld euro. Dyrekcją Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Włączenia Społecznego kieruje obecnie Węgier László Andor. Zainicjowała ona szereg programów propagujących edukację młodzieży – są to m.in. Europe Direct, Eurodesk, Młodzież w działaniu, Europass, Uczenie się przez całe życie.

Od 2001 r. działa we wszystkich państwach członkowskich UE Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, mająca na celu popieranie zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Ciekawą cechą tego programu jest to, że wyznacznikiem jego efektywności nie jest liczba objętych wsparciem beneficjentów, lecz jakość wypracowanych rozwiązań, które zostaną powszechnie zastosowane na rynkach pracy.

Dane Eurostatu z września 2011 r. podają, że w sierpniu 2011 r. w Unii Europejskiej bez pracy pozostawało prawie 22,8 mln osób. Stopa bezrobocia wyniosła tym samym 9,5%. Bezrobotnych w wieku poniżej 25 lat było 5,1 mln, a stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej wyniosła 20,9%. Najniższe bezrobocie było w Austrii (3,7%) i w Holandii (4,4%), a najwyższe – w Hiszpanii (21,2%) i w Grecji (16,7%). Stopa bezrobocia w Polsce wyniosła na koniec sierpnia 2011 r. 11,6%, co oznacza 1,855 mln osób pozostających bez pracy.

POLSKA

W wyniku polskiej transformacji systemowej, zapoczątkowanej w końcu 1989 r. rynek pracy uległ istotnym przekształceniom. Praca stała się w pewnym sensie towarem i zaczęła podlegać rynkowym prawom popytu i podaży. Przed rokiem 1990 występował niedobór rąk do pracy (przedsiębiorstwa poszukiwały pracowników), przy jednocześnie dużym bezrobociu ukrytym. W dobie transformacji pojawiły się nieznane od dawna zjawiska: jawne bezrobocie oraz zmniejszający się poziom aktywności zawodowej społeczeństwa (udział osób pracujących i zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do ogółu ludności), które znacząco wpłynęły na charakter rynku pracy. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku od 15

do 64 lat wynoszący w IV kwartale 1992 roku 69,5% obniżył się do poziomu 64,0% w końcu 2002 roku. Zmniejszenie się liczby osób pracujących w gospodarce narodowej było skutkiem zmian własnościowych, restrukturyzacji niektórych dziedzin gospodarki, przeobrażeń organizacyjnych w przedsiębiorstwach, przemian w stosowanych technologiach, prowadzących do wzrostu wydajności pracy przy jednoczesnym spadku popytu krajowego i zagranicznego. Jednocześnie pod koniec tej dekady na rynek pracy zaczęło wchodzić pokolenie wyżu demograficznego, co dodatkowo pogłębiło i tak trudną sytuację, szczególnie jeśli chodzi o bezrobocie wśród młodych ludzi.

Analizując problem bezrobocia w Polsce, należy zwrócić uwagę na czynniki takie jak:

- Dość wysokie pozapłacowe koszty pracy. Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz podatki są dla pracodawców jedną z głównych przeszkód w zwiększaniu zatrudnienia.
- Niska mobilność przestrzenna. Utrudnia ona „spotkanie się" podaży z popytem na pracę. Bezrobotny jest gotowy podjąć pracę w takiej odległości od dotychczasowego miejsca zamieszkania, że będzie się to łączyć z przeprowadzką rodziny lub z odwiedzaniem rodziny co jakiś czas, ale warunkiem przeprowadzki jest uzyskanie ponadprzeciętnego wynagrodzenia.
- Wzrost znaczenia pracy tymczasowej. Stale zwiększa się liczba osób pracujących na umowę zlecenia i maleje odsetek pracodawców chcących zatrudniać pracowników na pełny etat. Wzrost znaczenia elastycznych form zatrudnienia jest skutkiem niepewności przedsiębiorców odnośnie przyszłej koniunktury gospodarczej, służy również ograniczaniu kosztów pracy i umożliwia szybszą reakcję na bieżące potrzeby w zakresie siły roboczej.
- Brak elastyczności w zakresie reorientacji zawodowej. Mimo że bezrobotni wiedzą, które zawody i umiejętności są deficytowe, to tylko co dziewiąty bezrobotny bierze udział w szkoleniu podwyższającym kwalifikacje zawodowe lub samodzielnie zdobywa nowe umiejętności; 13,4% uczy się języka obcego.
- Szara strefa, która jest szacowana w Polsce na 13-20% PKB i obejmuje co dziesiątą osobę aktywną zawodowo, tj. około 1,3 miliona ludzi. Szacuje się, że przeciętnie około 36,9% osób zarejestrowanych w urzędach pracy pracuje i zarabia nielegalnie.

Analiza sytuacji na rynku pracy w Polsce w latach 1995-2001 wykazuje, że najważniejszym czynnikiem wzrostu bezrobocia był spadek popytu na pracę, a co się z tym wiąże – niezdolność gospodarki do zwiększenia liczby miejsc pracy. Rozwój gospodarczy jest najważniejszym czynnikiem poprawy sytuacji na rynku pracy. Popyt na pracę zależy m.in. od tempa wzrostu gospodarczego oraz dynamiki przekształceń strukturalnych w gospodarce i w przedsiębiorstwach.

Istotnym elementem aktywnych polityk rynku pracy jest zwiększanie szans bezrobotnych na ponowne zatrudnienie. Odbywa się to dzięki podwyższaniu lub zmianie ich kompetencji, objęciu wsparciem przez doradców zawodowych, angażowaniu w roboty publiczne czy dofinansowywaniu pomysłów na biznes. Z perspektywy makroekonomicznej aktywne polityki rynku pracy oddziałują na popytową stronę tego rynku – zwiększają ilość powstających w gospodarce nowych miejsc pracy i usprawniają funkcjonowanie pośrednictwa pracy. Mają one za zadanie zwalczyć przyczyny bezrobocia i to odróżnia je od programów pasywnych, skupionych na przeciwdziałaniu skutkom bezrobocia.

Podstawową regulacją prawną regulującą kwestie bezrobocia jest wspomniana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa definiuje m.in. pojęcie bezrobotnego – jest to osoba, która utraciła zarobki z powodu utraty pracy, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, nieucząca się w szkole w systemie dziennym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego

lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy, jeżeli spełnia dodatkowo inne warunki, w tym jest w odpowiednim wieku i nie uzyskuje dochodów przekraczających ustalony limit. Dodatkowo powinna ona poszukiwać zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Celem ustawy jest określenie zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia i łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy. Obejmują one ochronę z tytułu utraty pracy i dochodów z niej uzyskiwanych. Ustawa zawiera także definicję odpowiedniej pracy. W przepisach ustawy omówiono instrumenty mające na celu aktywizację bezrobotnych i rozłożenie ciężarów finansowych tych zadań na różne podmioty. W art. 43 ustawy został określony krąg osób poszukujących pracy, które mogą korzystać z usług rynku pracy, określonych w rozdziale 10 ustawy. Ustawa określa również (w art. 71), komu przysługuje zasiłek dla bezrobotnych. Jednym z warunków jego otrzymania jest płacenie przez 365 dni w okresie 18 poprzedzających miesięcy składki na Fundusz Pracy, która jest odprowadzana od dochodów wyższych niż wynagrodzenie minimalne. Pracownicy o niższych dochodach (np. pracujący na część etatu) nie nabywają prawa do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych, gdy po zaprzestaniu świadczenia takiej pracy zgłoszą się do powiatowego urzędu pracy w celu poszukiwania nowego zatrudnienia. Stają się oni podopiecznymi ośrodka pomocy społecznej – mogą wystąpić o przyznanie świadczeń socjalnych. Jednocześnie, jako bezrobotni poszukujący pracy, mają prawo do udziału we wszelkich formach aktywizacji bezrobotnych organizowanych przez urząd pracy.

Zgodnie z ustawą, w Polsce dostępnych jest szereg form aktywizacji zawodowej, zwanych instrumentami rynku pracy (rozdział 11). Część z nich przeznaczona jest dla wybranej kategorii bezrobotnych, a z innych mogą korzystać wszystkie osoby zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy. Szczególną opieką obejmuje się zwłaszcza osoby przed 25. rokiem życia oraz bezrobotnych w tzw. szczególnej sytuacji na rynku pracy. Są to przykładowo: osoby w wieku 50+, bezrobotni długotrwale, osoby o najniższym stopniu wykształcenia czy byli więźniowie, którzy po odbyciu wyroku nie powrócili na rynek pracy. Dwie formy aktywizacji wymienione w ustawie – prace interwencyjne oraz roboty publiczne – są dostępne wyłącznie dla wyżej wymienionych grup osób bezrobotnych.

Instrumenty rynku pracy omówione w ustawie to:

- Dodatek aktywizacyjny przysługujący bezrobotnemu, który podjął zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy i otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia; dodatek ten uzupełnia wysokość otrzymywanego wynagrodzenia za pracę do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 48);
- Dokonanie na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (art. 46 ust. 1 pkt 1);
- Dokonanie na rzecz podmiotu prowadzącego przedszkole lub szkołę niepubliczną refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (art. 46 ust. 1a);
- Finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy (art. 48a);
- Prace interwencyjne (art. 56, art. 59);
- Prace społecznie użyteczne (art. 73a);
- Przyznawanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej (art. 46 ust. 1 pkt 2);
- Refundacja producentowi rolnemu kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (art. 46 ust. 1 pkt 1a);
- Roboty publiczne (art. 2 ust. 1 pkt 32, art. 57);

- Staż zawodowy (art. 2 ust. 1 pkt 34, art. 53, art. 61a);
- Przygotowanie zawodowe dorosłych (art. 2 ust. 1 pkt 29a i 29b, art. 53a-53m, art. 54, art. 61a);
- Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem (art. 61);
- Refundacja kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego (art. 47);
- Stypendia w okresie kontynuowania nauki (art. 55);
- Zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania (art. 45).

Poniżej omówione zostały niektóre z wymienionych form aktywizacji bezrobotnych.

Prace interwencyjne mogą być inicjowane i finansowane przez urząd pracy w sytuacji, gdy „pośredniak" nie jest w stanie przedstawić bezrobotnemu odpowiedniej propozycji zatrudnienia. W ramach prac interwencyjnych pracodawcy podejmują z bezrobotnymi współpracę, otrzymując w zamian refundację części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne. Transferów pieniędzy dokonuje urząd pracy, a ich wysokość i częstotliwość (w ujęciu miesięcznym lub dwumiesięcznym) zależy od umowy zawartej z pracodawcą. Czas zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych waha się od 6 do 24 miesięcy i zależy od indywidualnej sytuacji bezrobotnego na rynku pracy oraz częstotliwości dokonywania transferów. W roku 2010 zatrudnionych przy pracach interwencyjnych było 42.968 osób, a w roku 2011 (do końca listopada) – 27.221 osób.

Podjęcie działalności gospodarczej jest z punktu widzenia całej gospodarki najbardziej efektywną formą powrotu bezrobotnego na rynek pracy. Wsparcie finansowe na ten cel nie przysługuje jednak wszystkim bezrobotnym korzystającym z usług urzędów pracy. Pieniędzy nie otrzymają osoby, które w ciągu 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o dofinansowanie odmówiły podjęcia zatrudnienia wskazanego przez urząd pracy, nie chciały uczestniczyć w szkoleniu lub przygotowaniu zawodowym, wykonywać prac społecznie użytecznych bądź wziąć udziału w robotach publicznych. Środki nie zostaną również przyznane tym z bezrobotnych, którzy w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku otrzymali już dofinansowanie do własnej działalności gospodarczej z funduszy publicznych. Maksymalna kwota dofinansowania, na którą liczyć może bezrobotny, to sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia (stan na dzień 1 stycznia 2012 roku – 20.496 zł). Do roku 2010 liczba osób otrzymujących wsparcie finansowe na uruchomienie własnego biznesu rosła z roku na rok. W 2005 roku dofinansowanie otrzymało ok. 25 tys. bezrobotnych, w 2008 roku – ponad 51 tys. osób. W roku 2010 środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej otrzymało 76.877 osób, a w roku 2011 (do końca listopada) – tylko 22.805 osób.

Roboty publiczne mogą być organizowane przez gminy oraz organizacje pozarządowe, których działalność związana jest na przykład z ochroną środowiska, sportem i turystyką czy pomocą społeczną. Jednostki te mogą ubiegać się o zatrudnienie bezrobotnych przy realizowanych przez siebie inwestycjach infrastrukturalnych i innych zadaniach o charakterze inwestycyjnym. Warunkiem jest, aby przedsięwzięcia te były w pełni lub częściowo finansowane z budżetu państwa lub samorządu terytorialnego. Środki mogą także pochodzić z funduszy celowych lub funduszy własnych organizacji zajmujących się opieką społeczną i obsługą bezrobocia. Aktywizacja poprzez roboty publiczne jest krótsza niż w przypadku prac interwencyjnych. Łączny czas zatrudnienia nie może przekroczyć 6 miesięcy. Inna jest także kwota refundacji, która trafia do pracodawcy. Jej wysokość to maksymalnie 50% średniego miesięcznego wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne należnej od refundowanej płacy. W roku 2010 zatrudnienie przy robotach publicznych znalazło 74.566 osób, a w roku 2011 (do końca listopada) – 21.557 osób.

Staż zawodowy jest przeznaczony dla bezrobotnych absolwentów przed 25. rokiem życia oraz bezrobotnych absolwentów szkół wyższych, którzy nie ukończyli 27 lat. Jest to okazja do zetknięcia się z realnie istniejącym środowiskiem pracy i umożliwia absolwentowi

uczelni zdobycie pierwszych doświadczeń zawodowych. Staż zwiększa szansę na uzyskanie stałego zatrudnienia u pracodawcy organizującego staż lub innego, przed którym można wykazać się udokumentowanym doświadczeniem zawodowym. Ważne jest również to, że młody człowiek nie znajduje się w stanie przymusowej bezczynności zagrażającej jego startowi zawodowemu. W 2008 roku programem staży dla absolwentów objętych zostało niemal 170 tys. młodych bezrobotnych. W roku 2010 staż odbyły 298.344 osoby, a w roku 2011 (do końca listopada) – 106.224 osoby.

Narzędziem zbliżonym do stażu, ale kierowanym do osób długotrwale bezrobotnych, nieposiadających kwalifikacji zawodowych, powyżej 50 roku życia czy niepełnosprawnych, jest z kolei **przygotowanie zawodowe**. Od 1 lutego 2009 roku przyjęło ono formę przygotowania zawodowego dorosłych, które może się odbywać w dwóch formach: praktycznej nauki zawodu lub przyuczenia do pracy. Tym, co rozróżnia staż od przygotowania zawodowego, jest cel. Staż służy zdobyciu pierwszych doświadczeń zawodowych bez nawiązywania z pracodawcą umowy o pracę. Przygotowanie zawodowe zmierza do pozyskania nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych. W 2008 roku z przygotowania zawodowego skorzystało 79,4 tys. bezrobotnych, w roku 2010 z tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych skorzystało ich już tylko 1106, a w roku 2011 (do końca listopada) – 331.

W 2005 roku wprowadzono jeszcze jedną formę aktywizacji bezrobotnych, prace **społecznie użyteczne**. Wykonywać je mogą osoby zarejestrowane w urzędzie pracy, którym upłynął jednak czas pobierania zasiłku bądź też nigdy nie nabyły do niego prawa. Organizatorami prac społecznie użytecznych są gminy, a miejsce ich wykonywania to domy pomocy społecznej oraz organizacje i instytucje zajmujące się pomocą charytatywną lub wsparciem lokalnej społeczności. W tym przypadku ustawa nie zawiera ograniczeń czasowych. W programie prac społecznie użytecznych bezrobotni mogą uczestniczyć przez cały rok, a nawet dłużej. Ustalono jednak maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy – nie więcej niż 10 godzin. Z perspektywy osoby bezrobotnej duże znaczenie mają dwie charakterystyki tej formy aktywizacji. Po pierwsze, za wykonywanie prac społecznie użytecznych osobie bezrobotnej przysługuje wynagrodzenie w wysokości co najmniej 7,30 zł za godzinę. Po drugie, osoba zaangażowana w program takich prac jest objęta ubezpieczeniem zdrowotnym i wypadkowym. Przywileje te mogą być jednak odebrane w momencie, gdy bezrobotny odmówi uczestnictwa w programie. Osoba taka jest wtedy wykreślana z rejestru bezrobotnych, tracąc tym samym prawo do ubezpieczenia. Ma to na celu zdyscyplinowanie bezrobotnych i uniemożliwienie zatrudnienia w szarej strefie. W roku 2010 w pracach społecznie użytecznych wzięło udział 67.631 osób, a w roku 2011 (do końca listopada) – 48.852 osoby.

Polityka państwa realizowana jest poprzez instytucje rynku pracy. Należą do nich: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe. Zalicza się do nich również instytucje dialogu społecznego na rynku pracy (związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych i organizacje pozarządowe) oraz instytucje partnerstwa lokalnego (zawiązywane ad hoc na podstawie umowy instytucje realizujące przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy; instytucje te mogą mieć różną formę prawną, a czas ich funkcjonowania jest ściśle związany z długością projektu, na rzecz którego zostały zawiązane). Głównym celem ich działania jest pełne i produktywne zatrudnienie, ale działają one również w celu rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmacniania integracji i solidarności społecznej oraz zwiększenia mobilności na rynku pracy.

Publiczne służby zatrudnienia są to powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, a także urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędy wojewódzkie, realizujące zadania określone ustawą.

Minister Pracy i Polityki Społecznej odpowiada m.in. za przygotowanie i koordynację realizacji Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia (ostatni – na lata 2009-2011). Jest to uchwalany przez Radę Ministrów dokument strategiczny, wyznaczający kierunki polskiej polityki w zakresie zatrudnienia. Ministerstwo odpowiada również za tworzenie narzędzi prawnych na potrzeby poradnictwa zawodowego, pośrednictwo pracy, organizację szkoleń dla bezrobotnych, aktywizację bezrobotnych i poszukujących pracy. Prowadzi także badania i analizy rynku pracy oraz dysponuje Funduszem Pracy, o którym jest mowa w dalszej części opracowania.

Samorządy województw odpowiadają m.in. za politykę regionalną, podział środków pochodzących z Funduszu Pracy, analizy rynku pracy, dostosowanie programów szkolnych do potrzeb rynku pracy, łagodzenie skutków zwolnień grupowych, prowadzenie rejestrów agencji zatrudnienia i instytucji szkoleniowych. Zadania samorządu województwa w zakresie rynku pracy realizuje 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz ich 2 oddziały terenowe i 31 filii. W strukturach urzędów działają centra informacji i planowania kariery zawodowej, będące wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi, które prowadzą między innymi poradnictwo zawodowe oraz zajęcia aktywizacyjne na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy.

Samorządy powiatów odpowiadają m.in. za opracowanie i realizację programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; finansowanie zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy; udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy; udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników; tworzenie klubów pracy, organizowanie szkoleń, łagodzenie skutków zwolnień grupowych, rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy, przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia. Zadania samorządów powiatów wykonywane są przez 338 powiatowych urzędów pracy i ich 112 filii.

Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy finansowane są ze środków samorządu, środków budżetu państwa, Funduszu Pracy i ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto wypłacają one świadczenia z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych w wieku 15-25 lat. Jako instytucja rynku pracy świadczą bezpłatne usługi w następujących formach: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, organizacja szkoleń, programy rynku pracy.

Agencje zatrudnienia są niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi aktywnymi na polu pośrednictwa pracy (również pracy za granicą), poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej. Agencje rejestrują swoją działalność w wojewódzkich urzędach pracy. Zgodnie z Krajowym Rejestrem Agencji Zatrudnienia we wrześniu 2011 r. działało ich w Polsce 3425. Agencje zatrudnienia mogą realizować zlecenia urzędów pracy i starać się o dotacje celowe, choć ich działalność finansowana jest głównie w oparciu o opłaty za usługę, wnoszone przez pracodawców i pracowników.

Instytucje szkoleniowe to publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Prowadzą kształcenie ustawiczne z zakresu kompetencji zawodowych i rozwijania umiejętności dotyczących poruszania się po rynku pracy. Odbywa się to w formie kursów, warsztatów szkoleniowych, seminariów, konferencji, praktyk, stażów oraz studiów podyplomowych. Część instytucji szkoleniowych (w październiku 2011 r. było ich 9864) to jednostki publiczne, finansowane ze środków samorządowych. Większość z nich działa na zasadach komercyjnych, pobierając opłaty za usługi. Mogą też starać się o zlecenia urzędów pracy oraz dotacje celowe.

Do instytucji szkoleniowych zaliczamy również **Zakłady Doskonalenia Zawodowego**, które działają jako samodzielne stowarzyszenia oświatowe, działające na zasadzie niedochodowej. We wrześniu 2011 r. działały w Polsce 24 takie Zakłady, prowadzące 4 szkoły wyższe, 474 szkoły dla młodzieży i dorosłych i 278 placówek kształcenia zawodowego.

Znaczna część osób bezrobotnych stara się o ten status w celu objęcia ich i członków ich rodzin ubezpieczeniem zdrowotnym. Dodatkowo w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych są oni objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym – składka na to ubezpieczenie jest opłacana przez właściwy urząd pracy i finansowana przez Fundusz Pracy ze środków budżetu państwa. Tym samym okres pobierania zasiłku z tytułu bezrobocia jest uwzględniany przy nabyciu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, a także obliczania ich wysokości. Na uprawnionych członków rodziny bezrobotnego przysługuje także świadczenie rodzinne (o ile są spełnione określone warunki).

W 2004 r. na polskim rynku pracy pojawiły się **kontrakty socjalne**. Jest to umowa cywilnoprawna zobowiązująca z jednej strony służby pomocy społecznej, a z drugiej – osobę niesamodzielną do usamodzielnienia się. Sytuacja zmieniła się więc o tyle, że bezrobotny nie tylko przychodzi po zapomogę wypłacaną przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, lecz sam ma udowodnić, że dąży do polepszenia swojego bytu. W praktyce praca ośrodków pomocy społecznej znalazła się na marginesie systemu wsparcia dla bezrobotnych, bo działania na rzecz ich aktywizacji są realizowane przez instytucje rynku pracy.

Finansowaniem zasiłków dla bezrobotnych i przedsięwzięć związanych ze zwalczaniem bezrobocia zajmuje się stworzony już w 1933 r. **Fundusz Pracy**. Powołano go do życia jako instytucję, której celem było łagodzenie skutków bezrobocia. W PRL został zlikwidowany, a od 1991 r. wznowił działalność i jest w dyspozycji Ministerstwa Pracy. Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym o charakterze solidarnościowym; jako taki nie posiada on osobowości prawnej, stanowiąc jedynie wyodrębniony rachunek bankowy. Głównymi przychodami Funduszu Pracy są obowiązkowe składki (2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe) płacone przez pracodawców oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, dotacje budżetowe oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazuje środki z Funduszu Pracy urzędom pracy z przeznaczeniem na zasiłki dla bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenie i przekwalifikowywanie bezrobotnych, rozwój poradnictwa zawodowego oraz na rozwój systemów informatycznych i badania rynku pracy.

Walka z bezrobociem wymaga różnorodnych działań, których skutki w różnym stopniu wpływają na sytuację na rynku pracy. Oprócz działań na szczeblu rządowym, bardzo korzystne okazują się przedsięwzięcia podejmowane przez samorządy. W ramach swoich kompetencji starają się one wpłynąć na lokalne uwarunkowania rynku pracy.

Wśród działań rządu wyróżnić można:

- zmniejszenie podatków dla tych pracodawców, którzy tworzą nowe miejsca pracy,
- zmiana systemu kształcenia na bardziej efektywny,
- minimalizacja biurokracji, jeżeli chodzi o sprawy związane z tworzeniem nowych przedsiębiorstw,
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, tworzących najwięcej nowych miejsc pracy,
- prowadzenie polityki proeksportowej, mającej na celu zwiększenie produkcji i zatrudnienia.

Z kolei organy samorządowe starają się:

- przyciągnąć inwestycje i kapitał z zagranicy,

- wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa i współpracować z nimi,
- stwarzać odpowiednie warunki otoczenia biznesu, które skłonią potencjalnych inwestorów do zakładania przedsiębiorstw na danym terenie,
- rozsądnie korzystać z funduszy otrzymywanych z Unii Europejskiej,
- podejmować działania zmierzające do zmniejszenia ilości osób wyjeżdżających do pracy za granicą,
- uruchamiać prace publiczne np. związane z ochroną środowiska.

Aby walka z bezrobociem była skuteczna, powinna opierać się na współpracy między instytucjami rządowymi i samorządowymi.

Wśród dobrze ocenianych inicjatyw samorządowych można wymienić:

- Inkubatory Przedsiębiorczości, których celem jest pomoc osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą, poprzez udostępnienie powstającym na danym terenie małym i średnim firmom odpowiednich do ich potrzeb pomieszczeń przeznaczonych na działalność gospodarczą i innego typu wsparcie.
- Ośrodki Wspierania Przedsiębiorczości, których celem jest stworzenie warunków dla lokalnej przedsiębiorczości oraz stymulowanie rozwoju lokalnego poprzez konsultacje i doradztwo w zakresie rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej.
- Fundusze Rozwoju Przedsiębiorczości, powoływane do życia przez lokalne fundacje i stowarzyszenia zainteresowane wspieraniem rozwoju małych i średnich firm. Ich zadaniem jest udzielanie pożyczek, pomoc w przygotowaniu wniosków pożyczkowych i biznesplanów, doradztwo finansowe dla nowych firm.

W celu przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu należy przede wszystkim aktywizować osoby pozostające bez pracy. Dużą rolę odgrywają tu lokalne programy aktywizacyjne, w tym podnoszenie motywacji długotrwale bezrobotnych do zdobycia lub zmiany zawodu. Należy zdecydowanie przeciwdziałać utrwalaniu się „bezrobotnego" stylu życia wśród mieszkańców danego rejonu pozostających bez stałej pracy. Problemami bezrobocia zajmują się również liczne organizacje pozarządowe, np.:

- Stowarzyszenie PASMO – Aktywni i Bezrobotni w Chełmie,
- Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym w Warszawie,
- Miejsko-Gminne Stowarzyszenie Pomocy Bezrobotnym w Sępopolu,
- Nidzicka Fundacja Rozwoju „Nida",
- Lidzbarskie Stowarzyszenie Bezrobotnych „Warmia",
- Zrzeszenie Osób Bezrobotnych w Przechlewie i wiele innych.

Walka z bezrobociem w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W Polsce realizowana ona była do niedawna (program EQUAL został zamknięty przez Komisję Europejską w grudniu 2011 r.) w ramach trzech programów operacyjnych:

1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL),
2. Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (PIW EQUAL),
3. Priorytet II Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Celem PO KL jest „wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej". Program ten jest kontynuacją funkcjonującego do roku 2006 Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich. PIW EQUAL testował i promował innowacyjne rozwiązania prowadzące do zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Celem ZPORR jest „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską".

Kluczowy jest program „Kapitał ludzki" współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Skorzystało z niego 539 tys. bezrobotnych, w tym 194 tys. młodych przed 24. rokiem życia. Do sierpnia 2011 r. rząd i samorządy wydały ze środków unijnych na walkę z bezrobociem 5,6 mld zł. Na kolejne 1,6 mld zł podpisano już umowy. Razem jest to prawie 80% środków dostępnych w obecnej perspektywie budżetowej (do roku 2013). 100 tys. osób założyło własne firmy, ponad połowa bezrobotnych po finansowanych z EFS szkoleniach znalazła pracę, 55% bezrobotnych biorących udział w projektach w ramach programu "Kapitał ludzki" znalazło zatrudnienie w ciągu 18 miesięcy. Wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ten odsetek wyniósł 27,3%. Problem leży w tym, że w programach uczestniczą osoby najbardziej aktywne, które same też by sobie prawdopodobnie poradziły. Tymczasem osoby mające poważne problemy na rynku pracy wciąż nie są objęte pomocą. Zdarza się również tak, że w tej samej miejscowości pojawia się jednocześnie kilka takich samych lub bardzo podobnych projektów. Ich organizatorzy chcą wykorzystać unijne pieniądze, jednak efekt ich działań jest często skromny – projekt dobiega końca, a ludzie nadal nie mają pracy.

Jednym z ciekawszych projektów ogólnopolskich dotyczących walki z bezrobociem jest Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia „Zielona Linia". Projekt ten jest współfinansowany przez EFS w ramach PO Kapitał Ludzki. Liderem projektu jest Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie, które współpracuje z urzędami pracy i pracodawcami z całego kraju. Wykręcając numer 19524 bezrobotny zostanie połączony z jednym z 30 konsultantów, którzy w godzinach od 8.00 do 18.00 w dni powszednie udzielają wszelkich informacji na interesujący go temat. Infolinia ta współpracuje z ponad 300 urzędami pracy w Polsce.

Polskie urzędy pracy nie mają zbyt dobrej opinii, jeśli chodzi o efekty aktywizacji bezrobotnych. W przeliczeniu na osobę jest ona droższa niż w Holandii, ale nie bardziej skuteczna. Mimo wysokich nakładów, na jednego pośrednika przypada kilkaset osób bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego – ponad tysiąc. Dodatkowo, przeciętny czas poszukiwania pracy mamy najdłuższy w Europie. W Polsce nie dość, że pracuje zalewie 60% osób w wieku produkcyjnym (średnia w UE to 70%), to jeszcze efektywność działań urzędów pracy jest zaledwie 50-procentowa (w UE – 70%). O niskiej efektywności pracy tych urzędów świadczy m.in. to, że jedynie co dziesiąty polski przedsiębiorca szuka osób do pracy w biurach pośrednictwa pracy, bo nie wierzy, że urzędnicy potrafią mu znaleźć właściwą osobę. Niska skuteczność urzędów pracy wynika z tego, że urzędnicy zajmują się nie tylko szukaniem dla bezrobotnych pracy, ale także wieloma sprawami formalnymi, m.in. ich rejestracją. Brakuje wykwalifikowanych pośredników pracy i doradców zawodowych. Często okazuje się, że bezrobotny zgłaszający się do urzędu pracy ma już pracę – za granicą, a do urzędu zgłasza się tylko po to, aby mieć opłaconą składkę zdrowotną.

Podstawową kwestią w zwalczaniu bezrobocia są pieniądze. Po bardzo dobrym dla urzędów pracy roku 2010, w którym dostały one z Funduszu Pracy ok. 7 mld złotych, w roku 2011 było to tylko 3,2 mld zł i podobna kwota (3,4 mld zł) przewidziana jest w budżecie państwa na rok 2012. Taka redukcja środków finansowych oznacza ograniczenie świadczeń dla bezrobotnych; przykładowo w roku 2011 w woj. warmińsko-mazurskim zmalały one o 62% w stosunku do roku 2010. Wpływa to negatywnie na aktywizację bezrobotnych, m.in. najefektywniejszej formy pomocy, jaką jest wsparcie finansowe na podjęcie działalności gospodarczej. Bezrobotny, który dostaje takie pieniądze, nie musi ich zwracać, jeśli jego firma funkcjonuje co najmniej rok, a są też takie, które działają przez trzy lata i dłużej. Wiele z takich firm zatrudnia kolejnych bezrobotnych.

W roku 2011 po raz pierwszy od wielu lat więcej pieniędzy przeznaczono na wypłatę zasiłków i świadczeń, niż na aktywizację zawodową bezrobotnych. W porównaniu do 2010 roku

wydatki na szkolenia spadły o 80%, na stypendia w okresie odbywania stażu – o 60%, a na przygotowanie zawodowe dorosłych i młodzieży – o prawie 30%. Znacznie mniej pieniędzy przeznaczanych jest na refundację pracodawcom kosztów tworzenia i doposażenia nowych stanowisk pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych. W obydwu przypadkach budżety zostały obcięte o ponad 80%. Zmniejszenie środków na aktywne formy promocji zatrudnienia utrudnia normalne funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy i wypełnianie obowiązków zapisanych w ustawie. Nawet przy wzroście efektywności wydatkowania środków pieniędzy na aktywizację bezrobotnych jest stanowczo za mało. W rezultacie można aktywizować mniejszą grupę bezrobotnych. Widać to m.in. po spadku w roku 2011 liczby osób objętych różnymi formami aktywizacji bezrobotnych.

Na rynku pracy funkcjonuje szereg form pomocy dla osób długotrwale bezrobotnych, mających szczególne trudności z powrotem do pracy. Jedną z takich form jest **Centrum Integracji Społecznej** – jest to jednostka organizacyjna, którą może utworzyć wójt, burmistrz, prezydent miasta lub organizacja pozarządowa, służąca reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem. Uczestnikami szkoleń w CIS-ach są osoby, które nie są w stanie z różnych względów funkcjonować na otwartym rynku pracy: długotrwale bezrobotne, bezdomne, niepełnosprawne, chore psychiczne, uzależnione od alkoholu i narkotyków, byli więźniowie. Najczęściej nie potrafią one działać w zespole, nie mają poczucia odpowiedzialności za swoje działania i przejawiają bardzo niską samoocenę. CIS nie jest – w przeciwieństwie do spółdzielni socjalnej – przedsięwzięciem nastawionym na zysk, lecz ma charakter edukacyjny, dzięki któremu wymienione wyżej kategorie osób uczą się zachowań społecznych i przygotowują się do samodzielnego radzenia sobie na rynku pracy. Bez dużych dotacji państwowych CIS-y nie utrzymałyby się na rynku. Jak szacuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, roczny koszt utrzymania jednego CIS waha się od 100 tys. do 500 tys. zł (m.in. wynagrodzenie personelu, wynajem pomieszczeń, sprzęt, opłaty za media). Powiatowy urząd pracy może skierować uczestnika szkolenia do pracy u pracodawcy lub w CIS w ramach tzw. zatrudnienia wspieranego.

CIS-y są naturalnym sprzymierzeńcem z jednej strony pomocy społecznej, ponieważ zajmują się jej podopiecznymi, zaś z drugiej – sprzymierzeńcem urzędów pracy, ponieważ przygotowują ich najtrudniejszych klientów do funkcjonowania na rynku pracy.

Inną formą pomocy osobom długotrwale bezrobotnym zagrożonym wykluczeniem społecznym jest **spółdzielnia socjalna**. Działa ona jako zrzeszenie osób – bezrobotnych, niepełnosprawnych, uzależnionych od narkotyków czy alkoholu. Spółdzielnia taka jest przedsiębiorstwem społecznym, a więc łączy w swojej działalności funkcje społeczne i ekonomiczne. Zysk wypracowany przez jej członków służy przede wszystkim społecznej i zawodowej reintegracji osób społecznie wykluczonych. Spółdzielnie socjalne podlegają tym samym przepisom co przedsiębiorstwa, m.in. prawu pracy, ustawie o rachunkowości, prawu podatkowemu itd. Prowadzą działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego i odpowiadają za swoje zobowiązania całym majątkiem. Jednak różnią się od „zwykłych" przedsiębiorstw m.in. tym, że otrzymują wsparcie finansowe z Funduszu Pracy, korzystają z ulg podatkowych i prowadzą uproszczoną rachunkowość.

Skutki światowej recesji z lat 2008-09 były dla krajowych rynków pracy bardzo poważne. Spowodowała ona spadek zatrudnienia w Irlandii o 15% (300 tys. osób bez pracy). Jeszcze gorzej było w Hiszpanii, gdzie pracę straciło 2,3 mln osób, i w USA, gdzie zwolniono z pracy 6,7 mln osób. Na tym tle Polska poradziła sobie bardzo dobrze. Od 2008 r. przybyło u nas 900 tys. miejsc pracy, m.in. dzięki środkom finansowym z Funduszu Pracy. Jednak mimo powstania tylu nowych miejsc pracy, stopa bezrobocia wzrosła z 9,5% na koniec 2008 r. do 12,1%

w listopadzie 2011 r. Na rynek pracy wchodzą bowiem nowe, młode osoby. Bezrobocie w Polsce rośnie więc mimo wzrostu zatrudnienia. Szacuje się, że na koniec roku 2011 w urzędach pracy może być zarejestrowanych nawet 2,1 mln osób bez pracy.

Wysoki poziom bezrobocia jest największym problemem społeczno-gospodarczym, z którym mierzy się obecnie polskie społeczeństwo. Bezrobocie wpływa nie tylko na standard życia ludności i dynamikę rozwoju gospodarczego, ale ma również wpływ na nastroje społeczne i popularność rządów. Z tych względów rząd poprzez swoją politykę gospodarczą stara się ograniczyć rozmiary tego zjawiska.

Z opublikowanych przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej danych statystycznych dotyczących bezrobocia rejestrowanego za listopad 2011 r. wynika, że ogólna liczba bezrobotnych w Polsce na koniec tego miesiąca wyniosła 1914,9 tys. osób, a stopa bezrobocia – 12,1%. Daje się zauważyć jej duże zróżnicowanie pod względem terytorialnym – od 8,8% w woj. wielkopolskim do 19,4% w woj. warmińsko-mazurskim. Wśród bezrobotnych w Polsce dominują osoby z wykształceniem poniżej średniego – stanowią one 55,1% ogółu zarejestrowanych. Długotrwale bezrobotnych było w ewidencji 50,4% ogółu zarejestrowanych. Młodzi do 25 roku życia stanowili 21,3%, a bezrobotni powyżej 50 roku życia – 22,1% ogółu zarejestrowanych. Ok. 44% bezrobotnych to mieszkańcy wsi, chociaż żyje tam tylko 39% Polaków. Wśród polskich bezrobotnych jest nieco więcej kobiet (54,4%) niż mężczyzn. W listopadzie 2011 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 232,4 tys. bezrobotnych, a z ewidencji wyłączono 185,1 tys. bezrobotnych. Pracodawcy zgłosili w tym miesiącu 44,9 tys. wolnych miejsc pracy. Badania pokazują, że prawie 30% zarejestrowanych bezrobotnych nie zamierza szukać ani podjąć legalnej pracy. Oznacza to, że faktyczna stopa bezrobocia może być znacznie niższa niż stopa bezrobocia rejestrowanego, ponieważ około 1/3 bezrobotnych nie spełnia formalnych kryteriów zawartych w ekonomicznej definicji bezrobotnego – nie są to osoby aktywnie poszukujące pracy i gotowe ją podjąć.

Poprawa sytuacji na rynku pracy wymaga głównie wysokiego wzrostu gospodarczego. Dużą rolę odgrywa także elastyczne dostosowywanie podaży pracy do zgłaszanego popytu, a także poprawa produktywności pracy. W tym celu niezbędne wydaje się przeprowadzenie odpowiednich reform strukturalnych rynku pracy, których celem jest zwiększenie absorpcji podaży pracy. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: obniżanie pozapłacowych kosztów pracy, obniżenie kosztów rotacji pracowników, lepszą informację o rynku pracy i skuteczniejsze usługi pośrednictwa pracy, większą intensywność poszukiwań pracy, większą mobilność zawodową i przestrzenną siły roboczej, ograniczanie bezrobocia długookresowego, lepsze dostosowanie systemu edukacji i szkoleń do wymagań rynku pracy.

FINLANDIA

Do końca lat 80. XX wieku Finlandia była krajem bogatym, w którym bezrobocie było małe – w roku 1990 wynosiło zaledwie 2%. Sytuacja zmieniła się wraz z rozpadem Związku Radzieckiego i załamaniem się fińskiego eksportu do tego kraju. Nastąpiło gwałtowne wyhamowanie produkcji przemysłowej i kraj ogarnęła recesja. W ciągu 4 lat stopa bezrobocia wzrosła do 17%. Chcąc przeciwdziałać tej sytuacji prezydent Finlandii powołał grupę roboczą i postawił jej trzy zadania:

1. identyfikacja barier trwałego zmniejszenia bezrobocia,
2. zebranie i analiza propozycji w tym zakresie,
3. sformułowanie rekomendacji odnośnie środków i programów zmniejszenia bezrobocia.

We wrześniu 1994 r. zespół przedstawił prezydentowi program zmniejszenia bezrobocia o połowę. Jego członkowie uznali, że zmniejszenie bezrobocia wymaga: przyspieszenia

tempa rozwoju gospodarczego, reformy systemu podatkowego (zmniejszenia obciążenia kosztami pracy na rzecz ubezpieczeń społecznych), podwyższenia kwalifikacji pracowników i bezrobotnych, rozszerzenia szkolenia zawodowego, opracowania i wdrożenia programów walki z bezrobociem długookresowym.

Zaproponowane przez zespół elementy programu walki z bezrobociem to:

- Stworzenie warunków wysokiego wzrostu gospodarczego na poziomie 5% rocznie. Miało to skutkować powstaniem 270 tys. nowych miejsc pracy.
- Obniżenie oprocentowania kredytów, co ułatwi finansowanie inwestycji.
- Odbudowa równowagi wydatków publicznych, wymagająca zmniejszenia łącznego długu państwowego poniżej granicy 70% PKB.
- Wzrost zatrudnienia dzięki eksportowi. Eksport powinien zwiększać się o 6-7% rocznie. Aby to osiągnąć, niezbędne jest podniesienie konkurencyjności gospodarki przy niewielkim wzroście płac, który nie będzie zmniejszał konkurencyjności fińskich wyrobów.
- Wzrost zatrudnienia przez zmniejszenie podatków. Ograniczenie danin pobieranych przez państwo miało wpłynąć na zwiększenie skłonności przedsiębiorstw do wzrostu zatrudnienia. Niższy podatek dochodowy od osób fizycznych zwiększa popyt efektywny, wpływając na wzrost produkcji i zatrudnienia w gospodarce.
- Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy.
- Podniesienie kwalifikacji pracowników i wzrost produktywności.
- Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ one tworzą najwięcej nowych miejsc pracy. Rząd powinien stworzyć system informacji i doradztwa dla takich firm.
- Wzrost zatrudnienia przez system pracy wielozmianowej.
- Ograniczenie pracy w godzinach nadliczbowych.
- Zwiększenie roli aktywnych programów rynku pracy. Należy w tym celu zwiększyć nakłady publiczne na szkolenia i zatrudnienie subsydiowane.
- Stopniowe zmniejszanie kwoty zasiłku dla bezrobotnych (o 20% po 130 dniach), które ma ich skłonić do poszukiwania i podejmowania pracy.
- Uruchomienie programów specjalnych zmierzających do zmniejszenia bezrobocia długookresowego i bezrobocia młodzieży – kształcenie, szkolenia, rozwój budownictwa mieszkaniowego, ukierunkowane subsydiowanie zatrudnienia.
- Rozwój lokalnych inicjatyw zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy.

Po 6 latach funkcjonowania tego programu podsumowano jego efekty. Wzrost gospodarczy wyniósł w tym okresie średnio 4,8%. Powstało 310 tys. nowych miejsc pracy. Udział eksportu w PKB prawie się podwoił. Liczba bezrobotnych spadła o ponad 200 tys., a wskaźnik bezrobocia obniżył się z 18,5% w 1995 r. do 9,5% w 2001 r. Wydatki na aktywne formy polityki rynku pracy zwiększyły się prawie o 50%, co – obok wzrostu gospodarczego – było główną przyczyną spadku bezrobocia. Stopy procentowe zostały obniżone z 8% do 3,5%. Znacznie wzrosły środki przeznaczone na badania i rozwój – z 2,3% do 3,7% PKB. Duże środki skierowane zostały na kształcenie zawodowe pracowników i bezrobotnych. Zmodernizowany został system szkoleń zawodowych i wprowadzono 6-miesięczną praktykę zawodową dla wszystkich specjalności.

Program ten został oceniony bardzo wysoko – prawie wszystkie zakładane w nim cele zostały osiągnięte (całkowicie lub w wysokim stopniu) w wyznaczonym terminie. Do roku 2008 bezrobocie w Finlandii systematycznie spadało do poziomu 6,5%. W marcu 2010 r., wskutek kryzysu, osiągnęło poziom 9,1%. Aktualnie (październik 2011 r.) podawana przez Eurostat stopa bezrobocia w Finlandii wynosi 7,8%. Finlandia boryka się z szybkim starzeniem się społeczeństwa oraz skutkami kryzysu, który sprawił, że w 2009 r. jej gospodarka skurczyła się o 8,2%. Na ten rok przewidywany jest wzrost PKB o 2,8%, co znajduje odzwierciedlenie w malejącej stopie bezrobocia.

IRLANDIA

Irlandia była w latach 60. i 70. XX wieku wyraźnie zapóźniona w rozwoju w stosunku do innych krajów zachodniej Europy – gospodarka była oparta na rolnictwie, poziom wykształcenia społeczeństwa był niski, przemysł rodzimy słaby, panowało wysokie bezrobocie (w latach 70. stopa bezrobocia wynosiła poniżej 10%, a w drugiej połowie lat 80. sięgnęła 18%). W 1973 r. Irlandia przystąpiła do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, licząc na modernizację gospodarki, wzmocnienie rodzimego przemysłu, napływ inwestycji zagranicznych i korzyści związane z udziałem we Wspólnej Polityce Rolnej UE.

Podjęta w latach 60. reforma systemu edukacji wraz z wysokim przyrostem naturalnym w latach 70. zaowocowały tym, że w latach 90. Irlandia dysponowała dużym, młodym i dobrze wykształconym kapitałem ludzkim. Wraz z wielkim napływem inwestycji zagranicznych stwarzało to bardzo dobre podstawy rozwoju irlandzkiej gospodarki. Kolejne rządy dbały o jak najlepsze warunki do lokowania inwestycji w Irlandii (najniższy w Europie podatek od przedsiębiorstw – 12,5%) i celowe wykorzystanie funduszy europejskich. Polityka rozwoju koncentrowała się na infrastrukturze i rozwijaniu kapitału ludzkiego. Jej wynikiem był stabilny wzrost gospodarczy, osiągający przez szereg lat 7% rocznie i spadek bezrobocia do poziomu poniżej 4% w 2001 r. Gospodarka irlandzka załamała się po światowym kryzysie gospodarczym w 2008 r., a główną przyczyną tego załamania była sytuacja na rynku nieruchomości, których nikt nie chciał kupować. Budżet nie może poradzić sobie z ratowaniem własnych banków, udzielających w czasach prosperity kredytów, które dziś – w dobie recesji – nie są spłacane.

Ograniczanie bezrobocia odbywa się poprzez wprowadzenie m.in. nowych typów programów, których celem jest powrót do zatrudnienia osób pozostających bez pracy i pobierających świadczenia z pomocy społecznej, a także aktywizacja zawodowa młodzieży.

Przykłady programów funkcjonujących w Irlandii:

1. Program powrotu do pracy przeznaczony dla osób, które ukończyły 23 lata. Mają one podejmować pracę na nowym stanowisku pracy, które nie likwiduje istniejących miejsc pracy. Czas pracy powinien wynosić przynajmniej 20 godzin tygodniowo. Przez 3 lata udzielana jest pomoc finansowa (stopniowo malejąca) uzupełniająca wynagrodzenie za pracę.
2. Program wspierania zatrudnienia na własny rachunek – pomoc udzielana jest przez 4 lata, przy czym jej wysokość stopniowo maleje.
3. Program wspierający tworzenie miejsc pracy przez pracodawców – pracodawca przyjmujący do pracy określone grupy pracowników jest zwolniony przez 2 lata z opłacania za nich składek na ubezpieczenie społeczne.
4. Program wspierający zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy.
5. Program wspierający start zawodowy bezrobotnych długookresowo.
6. Program zdobywania doświadczenia zawodowego – osoby biorące w nim udział mogą podejmować zatrudnienie przez 5 tygodni nie tracąc prawa do pobierania zasiłku. Otrzymują one dodatkowo pewną kwotę pieniędzy na wydatki związane z dojazdem do miejsca pracy i wyżywieniem.
7. Program ulg podatkowych dla pracodawców i pracobiorców. Pracodawcy mogą wyłączyć z opodatkowania kwoty wypłacanego wynagrodzenia i opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne, a pracownicy korzystają przez 3 lata z ulg podatkowych od dochodów i z ulg na dzieci.
8. Program wspierania pracy wakacyjnej studentów.

Programy wspierające kształcenie:

1. Program powrotu do kształcenia.

2. Program wspierania uczestnictwa w kursach przekwalifikowujących i doszkalających.
3. Program wspierania uczestnictwa w kursach zawodowych.

Przykładowe programy aktywizacji zawodowej dla osób bezrobotnych to:

- Powrót to Kształcenia (*Back to Education Allowance Scheme*).
- Szkolenia Zawodowe Twoją Szansą (*Vocational Training Opportunities Scheme*) przeznaczone dla osób w wieku powyżej 21 lat, które nie ukończyły edukacji w szkole i pobierają zasiłek dla poszukujących pracy przez co najmniej 6 miesięcy. Szkolenia pozwalają na dokończenie edukacji, zdobycie świadectwa konkretnych umiejętności, przygotowanie do pracy najemnej lub samozatrudnienia. Uczestnicy tych szkoleń otrzymują za udział w nich 20 euro tygodniowo (oprócz pobieranego zasiłku).
- Kursy organizowane przez instytucje samorządu lokalnego.
- Powrót do pracy (*Back to Work*).
- W ramach pomocy dla osób bezrobotnych funkcjonuje w Irlandii Krajowy Program Szkoleń pod nazwą *JobBridge*, w ramach którego organizowane są szkolenia dla osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych. Program wystartował 1 lipca 2011 r. i będzie funkcjonował przez 2 lata, obejmując 5000 osób. Uczestniczą one w szkoleniach trwających od 6 do 9 miesięcy, odbywających się we współpracujących z programem przedsiębiorstwach. Biorąca udział w szkoleniu osoba pobierająca zasiłek lub zapomogę dla poszukujących pracy otrzymuje dodatkowo 50 euro tygodniowo przez czas trwania szkolenia.
- Szkolenia uzupełniające dla młodzieży (program Jouthreach), która opuściła już szkołę, a nie posiada zawodu ani umiejętności poszukiwanych przez pracodawców. Uczestnik szkoleń otrzymuje tygodniowo zasiłek w kwocie 77,65 euro (16-latek), 95,75 euro (17-latek) lub 188 euro (18-latek lub starszy).
- Dla mieszkańców wsi działa Program Socjalny dla Wsi, w ramach którego osoby, których dochody z uprawy roli lub rybołówstwa są niewielkie, mogą otrzymać do 332,80 euro tygodniowo za pracę w wymiarze 19,5 godzin tygodniowo. Praca ta może polegać na: utrzymaniu ścieżek dla pieszych w okolicy, wykonywaniu prac zapobiegających utracie energii, opiece nad osobami starszymi, dziećmi lub młodzieżą, uczestnictwie w projektach służących ochronie dziedzictwa kulturowego, dbałości o obiekty sportowe należące do gminy, wykonywaniu prac pomocniczych w urzędzie gminy.

Stopa bezrobocia, która do stycznia 2008 r. utrzymywała się na poziomie poniżej 5%, po wybuchu światowego kryzysu gwałtownie poszybowała w górę i od połowy 2009 r. przekracza 12%. Najnowsze dane Eurostatu, z października 2011 r., mówią o 14,3% bezrobotnych w Irlandii.

NIEMCY

Na przełomie lat 2001 i 2002 sytuacja na niemieckim rynku pracy była bardzo zła – stopa bezrobocia sięgała 12%. Rząd kanclerza Gerharda Schrödera postanowił zdecydowanie przeciwdziałać temu zjawisku. W lutym 2002 r. powołana została do życia Komisja ds. nowoczesnych świadczeń na rynku pracy, zwana od nazwiska jej szefa komisją Hartza. Twierdził on, że bycie bezrobotnym w Niemczech było zbyt wygodne – wysokość zasiłku była bliska ostatniej płacy i świadczenie to jest wypłacane przez okres do 3 lat (stopniowo wysokość zasiłku malała). Bezrobotny miał również prawo do rozbudowanej pomocy socjalnej. Dodatkowo, pracownik odchodzący z pracy z powodów restrukturyzacji zakładu otrzymywał dużą odprawę strukturalną. W takiej sytuacji trudno się dziwić, że nie spieszyło mu się ze znalezieniem nowej pracy. Szacunki mówiły, że zaledwie co dziesiąta osoba tracąca pracę od razu podejmowała intensywne poszukiwania nowego zatrudnienia.

Aktywizacja bezrobotnych w Niemczech w ramach reform Hartza przebiegała pod hasłem „wspierać i wymagać" (*fördern und fordern*). Idea reform Hartza polegała na spowodowaniu

zmiany myślenia bezrobotnych – zasiłek miał być odtąd wypłacany pod warunkiem, że bezrobotny wykaże się pewnym zaangażowaniem w poszukiwanie nowego zatrudnienia. Bezrobocie powinno być stanem na tyle niewygodnym, by chcieć go jak najszybciej opuścić.

Zaproponowane przez komisję Hartza i przeprowadzone zmiany obejmowały:

1. ukierunkowanie działania niemieckiej Agencji Pracy (*Arbeitsagentur*) na kształcenie zawodowe bezrobotnych i inne formy wsparcia dla osób poszukujących pracy, a nie tylko wypłacanie zasiłków bezrobotnym,
2. wprowadzenie nowych form zatrudnienia (*Minijob i Midijob*), charakteryzujących się niższym stopniem opodatkowania i ubezpieczeń,
3. wspieranie podejmowania własnej działalności gospodarczej przez udzielanie pomocy finansowej na rozpoczęcie działalności gospodarczej (*Gründungszuschuss*),
4. przydzielenie każdemu bezrobotnemu konsultanta do spraw znalezienia pracy (pracownika urzędu pracy), z którym jest w kontakcie w sprawach związanych z jej poszukiwaniem, szkoleniami, wypłatami zasiłków itp.

Po wprowadzeniu tych reform stopa bezrobocia w ciągu 5 lat spadła do poziomu 6-7%, który autor reformy przyjął za docelowy.

Bezrobotnym, którzy stracili pracę nie z własnej winy i w ciągu ostatnich dwóch lat przed rejestracją w urzędzie pracy pracowali i opłacali przez co najmniej 12 miesięcy obowiązkowe składki ubezpieczeniowe (zdrowotne, opiekuńcze, emerytalne i od bezrobocia), przysługuje zasiłek dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld I, ALG I*), pobierany przez okres od 5 kwartałów do 2 lat. Po upływie okresu, w którym przysługuje prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych, osobie pozostającej nadal bez pracy przysługuje świadczenie socjalne dla długotrwale bezrobotnych o nazwie *Arbeitslosengeld II* (*ALG II*). Szczegółowe przepisy dotyczące obu tych zasiłków zawarte są w częściach II i III kodeksu socjalnego (*Sozialgesetzbuch II i Sozialgesetzbuch III*).

W kodeksie SGB III określone są następujące świadczenia na rzecz bezrobotnych dotyczące wspierania zatrudnienia:

- doradztwo zawodowe, pośrednictwo w znalezieniu pracy lub kursów doszkalających,
- wsparcie z budżetu na pośrednictwo,
- działania na rzecz aktywizacji i integracji zawodowej,
- pomoc finansowa w założeniu własnej działalności gospodarczej,
- pokrycie kosztów dokształcania zawodowego,
- szczególne świadczenia na rzecz podjęcia pracy,
- wypłata zasiłku dla bezrobotnych i innych świadczeń pieniężnych przysługujących bezrobotnym.

W Niemczech funkcjonuje szereg programów pomocy dla osób bezrobotnych. Poniżej omówiono niektóre z nich.

Pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Osoba bezrobotna pobierająca zasiłek dla bezrobotnych może otrzymać pomoc finansową na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Warunkiem jest posiadanie wiedzy i umiejętności w zakresie jej prowadzenia. Propozycja takiej działalności musi zostać zaakceptowana przez odpowiednią komórkę Izby Przemysłowo-Handlowej lub Rzemieślniczej, a także banku. Gdy osoba bezrobotna podejmuje samodzielną działalność gospodarczą, może otrzymać z Agencji Pracy środki finansowe w wysokości do 5 tys. euro na zakup sprzętów i wyposażenia niezbędnych do prowadzenia tej działalności. Warunkiem jest, aby rozpoczęta działalność gospodarcza stwarzała szanse na samodzielne funkcjonowanie firmy.

Agencja Pracy wspomaga taką nową firmę przez 15 miesięcy. Przez 9 miesięcy pomoc wynosi równowartość dotychczas otrzymywanego zasiłku dla bezrobotnych plus 300 euro

miesięcznie zabezpieczenia socjalnego. Przez następnych 6 miesięcy te dodatkowe 300 euro jest wypłacane pod warunkiem prowadzenia intensywnej działalności nowopowstałej firmy na jej głównym polu aktywności.

Pomoc finansowa dla osób podejmujących pracę najemną.

Osoba bezrobotna podejmująca nową pracę może liczyć na pomoc finansową z Agencji Pracy na przeszkolenie odpowiednie do wymagań stawianych na nowym stanowisku pracy.

Minipraca (*Minijob*)

Tym terminem określa się zatrudnienie niskopłatne lub w niewielkim wymiarze godzin, za które pracujący otrzymuje wynagrodzenie w wysokości nie większej niż 400 euro miesięcznie. W ciągu roku nie może on przepracować więcej niż 50 dni roboczych. Osoba wykonująca minipracę nie płaci składek na ubezpieczenia (chorobowe, opiekuńcze, emerytalne i od bezrobocia) – pracodawca odprowadza za nią ryczałtowe kwoty na te ubezpieczenia. Do typowych zajęć minipracy należą roboty sezonowe w rolnictwie, a także wykonywanie prac domowych – prasowania, sprzątania, prac w ogrodzie, sprawowanie opieki nad dziećmi.

Praca za 1 euro (*Ein-Euro-Job*)

Ta forma pomocy dla bezrobotnych została wprowadzona w roku 2005 i stała się jedną z najczęściej stosowanych form aktywizacji zawodowej osób długotrwale pozostających bez pracy (pobierających świadczenie ALG II). Państwo dofinansowuje wykonywanie pewnych prac w celu włączenia długookresowo bezrobotnych do pracy. Muszą to być prace „dodatkowe" i użyteczne publicznie, a uczestnicy programu, obok świadczenia socjalnego ALG II, otrzymują dodatkowo 1-1,5 euro za każdą przepracowaną godzinę jako zwrot poniesionych nakładów. Podmioty organizujące takie prace otrzymują zwrot kosztów poniesionych na podnoszenie kwalifikacji tych pracowników oraz na ich ubrania robocze. Ta forma wspierania zatrudnienia okazała się bardzo elastyczna, dająca się dopasować do specyfiki regionalnej oraz indywidualnych potrzeb i możliwości bezrobotnego.

Agencja Pracy dofinansowuje również prace, które nie muszą mieć charakteru publicznie użytecznego i nie muszą być „dodatkowe". Uczestnicy tych programów otrzymują regularną płacę, która jest subwencjonowana przez państwo. Pracownicy opłacają od niej podatek i należne składki na ubezpieczenie społeczne, co umożliwia im odnowienie prawa do otrzymywania w przyszłości zasiłku dla bezrobotnych przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Po wybuchu kryzysu finansowego i gospodarczego w roku 2008 rząd niemiecki szybko podjął działania w celu zapobieżenia gwałtownemu wzrostowi bezrobocia. Dzięki nim w latach 2008 i 2009 liczba bezrobotnych w Niemczech wzrosła tylko o ok. 200 tys. Szeroko omawiana w mediach była akcja dopłat z budżetu do złomowania samochodów, która miała na celu ograniczenie liczby starych pojazdów na niemieckich drogach i nakłonienie kierowców do zakupu nowego pojazdu. Pozwoliła ona niemieckim producentom samochodów i ich kooperantom utrzymać produkcję, a co za tym idzie – zatrudnienie załóg. Kraj się zadłużył, ale dzięki państwowej pomocy nie zbankrutował żaden wielki koncern motoryzacyjny. W uzgodnieniu z rządem niemieckim przedsiębiorcy skrócili czas pracy i ograniczyli godziny nadliczbowe. Na pomoc dla niemieckich firm rząd kanclerz Angeli Merkel wyasygnował 115 mld euro. Państwowe pożyczki i gwarancje finansowe pozwoliły uratować 200 tys. istniejących miejsc pracy i stworzyć 10 tys. nowych (dane z grudnia 2010 r.). Sprawdziła się w tym przypadku ingerencja państwa na rynku poprzez stymulowanie popytu.

Agencja Pracy ogłosiła niedawno najnowsze dane dotyczące bezrobocia w Niemczech – w listopadzie 2011 r. jego stopa wyniosła 6,4%.

ZAKOŃCZENIE

Bezrobocie jest zjawiskiem wywołującym szereg skutków społecznych i gospodarczych. Gdy stopa bezrobocia rośnie, trzeba liczyć się z wyższymi kosztami świadczeń dla bezrobotnych, wyższymi kosztami funkcjonowania kas chorych, starzeniem się społeczeństwa (bezrobotni rzadziej decydują się na posiadanie dzieci), zmniejszonymi wpływami z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Wysokie bezrobocie przekłada się m.in. na sytuację systemu emerytalnego – nie wpływają do niego składki od pracowników, nie są zasilane indywidualne konta emerytalne, co w przyszłości może oznaczać kłopoty z wypłatą świadczeń lub ich niewielką wysokość. Budżet ponosi koszty wypłaty zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz prowadzenia urzędów pracy. Gdyby bezrobotni pracowali, to nie tylko odpadłyby powyższe koszty, lecz również wzrósłby PKB. Od ich dochodów odprowadzane byłyby składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, co przyczyniłoby się do poprawy bilansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia.

Bezrobocie jest częstą przyczyną opuszczenia kraju i poszukiwania pracy w innym państwie, gdy osoby bez pracy nie widzą dla siebie perspektyw życiowych w Polsce. Wyjeżdżają w ten sposób ludzie młodzi, wykształceni, znający języki obce. Dla polskiej gospodarki oznacza to szereg niekorzystnych zjawisk, wśród których można wymienić to, że ich podatki i składki emerytalne nie zasilają budżetu, w kraju zostaje rodzina, która często wymaga pomocy państwa (starsi rodzice lub dzieci, zwane eurosierotami).

Zwalczanie bezrobocia na poziomie Unii Europejskiej polega na koordynacji działań wszystkich państw członkowskich w ramach tzw. strategii zatrudnienia, gdzie m.in. dba się o spójność społeczną oraz niwelowanie dysproporcji regionalnych w poziomie życia obywateli UE. Dotyczy to nie tylko samego zatrudnienia, ale również wyrównywania szans edukacyjnych i zwalczania dyskryminacji na rynku pracy. Każde państwo określa samodzielnie, jakie zastosuje narzędzia, aby zmniejszyć bezrobocie. Należą do nich reformy systemu podatkowego i zatrudnienia. Jednocześnie w każdym z państw bezrobotny ma zapewnione minimum egzystencji w postaci zasiłku dla bezrobotnych lub świadczenia socjalnego.

Społecznie groźne są indywidualne następstwa pozostawania bez pracy. Dotyczy to w szczególny sposób osób bezrobotnych długookresowo. Z czasem tracą one kwalifikacje do pracy, ulegają społeczno-kulturalnej izolacji i biednieją. Pojawiają się problemy zdrowotne i psychiczne, które u osób pracujących występują z dużo mniejszym natężeniem. Do potencjalnych skutków bezrobocia zalicza się poczucie braku wartości i rezygnację. Sukces osobisty i uznanie społeczne zależą w dużej mierze od sytuacji zawodowej, więc bezrobotnemu brakuje tej pozytywnej oceny ze strony jego otoczenia. Problemy takie dotykają szczególnie mężczyzn z wieloletnią praktyką zawodową, którzy po utracie pracy wpadają w depresję, łatwiej poddają się nałogom, tracą ochotę do życia. Z kolei młodym bezrobotnym brak pracy nie pozwala prawidłowo rozwinąć osobowości.

Bezrobocie wpływa bardzo niekorzystnie na młodych ludzi w wieku 16-24 lat, którzy nie uczą się, nie pracują i nie szkolą (w jęz. angielskim określa się ich jako *Neets – no education, employment or training*). W porównaniu do swoich rówieśników czują się oni odrzuceni, zagubieni, zawstydzeni, zaniepokojeni, odczuwają brak bezpieczeństwa, mają nastroje depresyjne. Są bardziej skłonni do sięgania po narkotyki i stwierdzenia, że ich życie „straciło kierunek". W tej sytuacji ich wejście w dorosłość jest od początku naznaczone poważnymi problemami z identyfikacją w społeczeństwie. Praca powinna być dla nich czynnikiem stabilizującym sytuację życiową, regulować rytm dnia i funkcjonowanie w społeczeństwie. Dlatego wiele programów walki z bezrobociem ukierunkowanych jest na ludzi młodych.

Przestawione w opracowaniu programy walki z bezrobociem i aktywizacji bezrobotnych wspomagają ich w nabywaniu pragmatycznych umiejętności na rynku pracy. Ich różnorodność sprawia, że instytucje odpowiedzialne za opiekę nad bezrobotnymi mogą dotrzeć ze swą ofertą do różnych grup bezrobotnych. Ze strony państwa realizowana jest polityka prozatrudnieniowa oraz tworzone prawo uelastyczniające rynek pracy. Podstawowym celem polityki makroekonomicznej powinien być wzrost produktywnego i efektywnego zatrudnienia. Ważne jest podnoszenie jakości zasobów ludzkich poprzez kształcenie, szkolenie i aktywizację zawodową, a także przekwalifikowywanie dla potrzeb określonych przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki.

ŹRÓDŁA

Artis M., *The Economics of the European Union: Policy and Analysis*, Oxford University Press, 2007.

Góral Z. (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Praktyczny komentarz, LEX, 2011.

Gumuła W., Socha J., Wojciechowski W., *Presja płacowa oraz niedopasowanie strukturalne na rynku pracy w świetle badań NBP*, Materiały i Studia nr 219, Warszawa 2007.

Hrynkiewicz J., *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004.

Kłos B., *Programy aktywizacji zawodowej bezrobotnych w Irlandii*, Informacja nr 785, BSE, Warszawa 2001.

Koral J., *Centra Integracji Społecznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.

Łuszkiewicz M., *Narzędzia zmniejszające bezrobocie w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, Referat wygłoszony podczas VIII Konferencji Naukowej Młodych Ekonomistów, Poznań, wrzesień 2003.

Niklewicz K., *Nowa strategia aktywizacji bezrobotnych w Niemczech*, Polityka Społeczna nr 2/2010.

Materiały z konferencji „*Regionalne programy rynku pracy. Europejskie doświadczenie, polska praktyka*", Pułtusk, 2001.

Working Document of the European Commission, *Analysis of the National Action Plans on Employment*, Brussels, 1998.

http://bezrobocie.org.pl
http://epp/eurostat.ec.europa.eu
http://ec.europa.eu
http://europa.eu
http://gazetapraca.pl
http://orka2.sejm.gov.pl
http://teleunterricht.de
http://wyborcza.pl
http://zielonalinia.gov.pl
http://www.aglomeracja.holdikom.com.pl
http://www.arbeitsagentur.de
http://www.arbeitslehre.de
http://www.citizensinformation.ie
http://www.dw-world.de
http://www.eures.praca.gov.pl
http://www.iab.de
http://www.konferencja.edu.pl
http://www.money.pl
http://www.mypolacy.de
http://www.niemcy-online.pl
http://www.psz.praca.gov.pl
http://www.rpo.gov.pl

http://www.spes.org.pl
http://www.studreg.uw.edu.pl
http://www.welfare.ie
http://www.zus.pl

Spis treści

WSTĘP 3
OGÓLNE INFORMACJE O FORMACH WALKI Z BEZROBOCIEM 5
Walka z bezrobociem na poziomie Unii Europejskiej 8
Polska 10
Finlandia 20
Irlandia 22
Niemcy 23
ZAKOŃCZENIE 26
ŹRÓDŁA 28