

Aktywizacja regionalnych i lokalnych rynków pracy

Uwagi wstępne

Właściwym miejscem do diagnozowania wszelkich zjawisk związanych z realizacją założeń polityki rynku pracy są rynki wojewódzkie i powiatowe, w obrębie których funkcjonują instytucje rynku pracy. Na tych rynkach prowadzone są różnego rodzaju działania aktywizacyjne mające za zadanie pobudzenie wzrostu zatrudnienia i ograniczanie bezrobocia. Regionalne i lokalne rynki pracy różnią się sytuacją gospodarczą, społeczną czy demograficzną, która nie jest stała i może ulegać zmianie pod wpływem okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych. Rodzi to różne potrzeby uczestników tych rynków oraz ich określone oczekiwania wobec działań w sferze polityki rynku pracy, a tym samym wymaga ich zróżnicowania.

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie problemów aktywizacji rynków pracy zdiagnozowanych w rezultacie dwóch badań empirycznych przeprowadzonych przez Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur w latach 2007-2008. Badanie w 2007 r.¹ stawiało za cel rozpoznanie i ocenę regionalnego zróżnicowania sposobu i rezultatów wykorzystania aktywnych instrumentów ograniczania bezrobocia, ocenę działań instytucji rynku pracy oraz form ich współdziałania z pracodawcami. Zastosowana metoda badawcza wykorzystywała zarówno techniki ilościowe, jak i jakościowe. Podstawę ilościową analizy stanowiły dane GUS, informacje pochodzące ze sprawozdawczości instytucji rynku pracy, publikowane wyniki analiz innych ośrodków badawczych. Jednak zasadnicze znaczenie w diagnozie odegrały oceny i opinie pochodzące bezpośrednio od przedstawicieli instytucji rynku pracy oraz pracodawców, pozyskane za pośrednictwem indywidualnych wywiadów pogłębionych opartych o autorsko opracowane kwestionariusze. Przeprowadzono je z 76 dyrektorami i 76 pracownikami powiatowych urzędów pracy (PUP), 150 przedstawicielami agencji zatrudnienia, 150 przedstawicielami instytucji szkoleniowych, 78 przedstawicielami powiatowych rad zatrudnienia oraz 390 pracodawcami różnych branż. W artykule ujęte zostały jedynie oceny i opinie wyrażone przez dyrektorów PUP oraz pracodawców.

* Autorka jest pracownikiem Instytutu Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w październiku 2009 r.

¹ Badanie przeprowadzone zostało przy wsparciu finansowym Europejskiego Funduszu Społecznego (SPORZL, Działanie 1.1). Jego pełne wyniki opublikowano w raporcie [Regionalne zróżnicowanie, 2008].

Zastosowane podejście badawcze zakładało uwzględnienie rynków zróżnicowanych pod względem stopy bezrobocia, aby uzyskać materiał umożliwiający nie tylko porównania w czasie, ale także pomiędzy regionami. Zgodnie z hipotezą badawczą regiony o wyższym bezrobociu powinny bowiem charakteryzować się większym zakresem i starannym doбором programów wchodzących w zakres polityki rynku pracy. Jednocześnie przewidywało pozyskanie ocen i opinii o stosowanych lokalnie programach i narzędziach oraz ich rezultatach od podmiotów pełniących różne funkcje na rynku pracy. Duży nacisk położony został na ocenę mechanizmów dopasowywania rozmiarów i struktury siły roboczej do wymagań pracodawców.

Badanie w 2008 r.² nosiło natomiast charakter sektorowy, dotyczyło bowiem dylematów na rynku pracy w handlu. Uznając sferę handlu za potencjalny stabilizator rynku pracy w Polsce³ za cel badania przyjęto rozpoznanie jego roli w procesach wzrostu zatrudnienia oraz w ograniczaniu bezrobocia i aktywizacji rynków lokalnych i regionalnych. Podobnie jak w pierwszym badaniu, podstawę analizy stanowiły opinie i oceny pozyskane w oparciu o skategoryzowane kwestionariusze wywiadu, tym razem od 60 dyrektorów PUP i 301 przedstawicieli firm handlowych o różnej wielkości. Ocenę jakościową uzupełniły materiały wtórne pochodzące z literatury przedmiotu oraz ilościowe pozyskane na zamówienie w GUS.

Zakres terytorialny obu badań był jednakowy i obejmował 6 celowo dobranych województw o zróżnicowanej stopie bezrobocia, a tym samym odmiennych społecznych i gospodarczych warunkach działania. Reprezentantami (wg stopy bezrobocia na koniec 2007 r.) zostały:

- charakteryzujące się niską stopą bezrobocia, województwo małopolskie – 8,8% i województwo mazowieckie – 9,2%,
- charakteryzujące się średnią stopą bezrobocia, województwo lubelskie – 13,0% i województwo łódzkie – 11,5%,
- charakteryzujące się wysoką stopą bezrobocia województwo warmińsko-mazurskie – 19,0% i województwo zachodniopomorskie – 16,6%.

Liczebności respondentów w obu badaniach, w grupach województw według stopy bezrobocia, których opinie są prezentowane w artykule, zawiera poniższe zestawienie.

Badanie	Podmioty rynku pracy	Województwa ogółem	W tym województwa wg stopy bezrobocia		
			niska	średnia	wysoka
2007 rok	Dyrektorzy PUP	76	25	24	27
	Pracodawcy	390	130	130	130
2008 rok	Dyrektorzy PUP	60	20	20	20
	Pracodawcy	310	100	101	100

² Badanie pt. Handel w polityce rynku pracy, przeprowadzone zostało przy wsparciu finansowym Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr projektu: N 118.001 32/0082, [Handel, 2009].

³ Szczególną rolę w tym zakresie odegrał handel w pierwszym okresie transformacji gospodarczej w Polsce.

W rezultacie obu badań pozyskano pogłębioną wiedzę na temat: relacji popytu i podaży na wybranych regionalnych rynkach pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk w tym zakresie na rynku pracy w handlu, możliwości tworzenia miejsc pracy, skali i skuteczności programów i działań aktywizujących rynki pracy. Wiedza ta ma dostarczyć podstaw informacyjnych do usprawnienia działań na rynku pracy w Polsce.

W okresie kilku ostatnich lat występowały wprowadzić korzystne zjawiska na krajowym rynku pracy, wynikające z poprawy koniunktury gospodarczej oraz wzrostu emigracji zarobkowej, nie zmniejszyło to jednak zainteresowania organów władzy publicznej problematyką wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia, z uwagi na stale niski wskaźnik zatrudnienia w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE oraz na bardzo dużą liczbę osób biernych zawodowo. Sytuacja znacznie słabszej koniunktury, występująca obecnie nie tylko w Polsce ale i za granicą, i związany z nią wzrost bezrobocia stworzy zapotrzebowanie na dalsze pogłębione oceny zjawiska ograniczania bezrobocia, wzmocnione opiniami zainteresowanych podmiotów.

Rynki regionalne i lokalne jako obszar działań instytucji rynku pracy

Obserwowane w ostatnich latach zmiany zachodzące na rynku pracy w Polsce są nie tylko odzwierciedleniem bieżącej sytuacji gospodarczej, ale także rezultatem działań regulacyjnych podejmowanych przez centralne organy władzy państwowej oraz polityki prowadzonej przez samorząd terytorialny. Jest ona realizowana za pośrednictwem publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy powołanych dla aktywizacji zawodowej, łagodzenia skutków bezrobocia i promocji zatrudnienia. Zasadnicza działalność w tym zakresie prowadzona jest na poziomie województw i powiatów za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia (system organów zatrudnienia wraz z wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy) oraz pozostałych instytucji realizujących wymienione zadania to jest: Ochotniczych Hufców Pracy, agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych, instytucji dialogu społecznego oraz instytucji partnerstwa lokalnego. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ precyzuje zadania i kompetencje każdej z wymienionych instytucji. Niewątpliwie największej obowiązków przypada w udziale publicznym służbom zatrudnienia, które współuczestniczą w tworzeniu regionalnej i lokalnej polityki rynku pracy oraz wnoszą największy wkład w jej realizację. Zakres działań pozostałych instytucji rynku pracy jest stosunkowo węższy i bardziej wyspecjalizowany, jednak w niektórych obszarach nakładają się na siebie i uzupełniają wzmacniając w ten sposób końcowe rezultaty podejmowanych prac.

⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001) z późniejszymi zmianami ogłoszonymi przed 9 kwietnia 2009 r. Tekst jednolity Dz.U. Nr 69, poz. 415.

Działania, narzędzia i rezultaty ograniczania bezrobocia, aktywizacji rynku pracy i promocji zatrudnienia na regionalnych i lokalnych rynkach pracy przedstawione są w niniejszym artykule na podstawie wyników i ocen funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia w postaci powiatowych (PUP) urzędów pracy. Tworzą one instytucjonalną infrastrukturę rynku pracy do obsługi osób, które chcą a nie mogą pracować⁵.

Działalność powiatowych urzędów pracy w pierwszym rzędzie sprowadza się do świadczenia szerokiego zakresu usług rynku pracy. Ponadto samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia w celu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy inicjują i realizują projekty o zasięgu regionalnym bądź lokalnym, które stanowią zespół działań łączących usługi rynku pracy oraz instrumenty rynku pracy. Wsparcie finansowe tych projektów często pochodzi z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ważną rolę w prowadzeniu skutecznej polityki rynku pracy w powiecie odgrywa system informacji o rynku pracy, umożliwiający pozyskiwanie informacji na temat różnych zjawisk i działań, które mogą wpływać na sytuację w tym obszarze. Publiczne służby zatrudnienia stanowią jedno z ogniw tego systemu. Źródłem informacji jest na przykład prowadzony przez nie monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych⁶. Zdaniem badaczy problemu, mimo rozbudowanego systemu gromadzenia danych o rynku pracy, nie udało się wypracować do końca jednoznacznych definicji i miarodajnych kategorii pozwalających oceniać sytuację w zatrudnieniu, co ogranicza funkcje diagnostyczne prowadzonych analiz [Baron-Wiaterek, 2008, 28]. Tymczasem są one konieczne do tworzenia lokalnych i regionalnych prognoz i projekcji popytu na pracę, do których należy dostosowywać system edukacyjny.

Zasadniczą rolę w ograniczaniu bezrobocia i promocji zatrudnienia odgrywać powinny formy aktywne, w tym rozwój przedsiębiorczości, nawet wśród grup o podwyższonym ryzyku na rynku pracy. Podejmowane formy aktywizacji, aby przyniosły oczekiwane efekty muszą być związane z działaniami ograniczającymi strukturalne problemy rynku pracy, do których zaliczane są między innymi: niski poziom wykształcenia większości osób bezrobotnych, niska aktywność zawodowa osób starszych, istotny udział bezrobocia długotrwałego,

⁵ Publiczne służby zatrudnienia szczebla regionalnego i lokalnego funkcjonują w Polsce od końca lat 90. w strukturze administracji samorządowej. W istniejącej sytuacji organizacyjnej ważnym problemem jest integrowanie działań różnych organizacji samorządowych tego samego szczebla oraz koordynacja przedsięwzięć należących do kompetencji różnych szczebli samorządu terytorialnego [Baron-Wiaterek, 2008, 101-107].

⁶ Wg opinii analityków rynku pracy informacje o zawodach deficytowych i nadwyżkowych pochodzące z PUP nie odzwierciedlają rzetelnie sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Są to bowiem informacje o liczbie ofert pracy dla danego zawodu zgłoszonych do urzędu i o liczbie zarejestrowanych bezrobotnych wykonujących ten zawód oraz o różnicy między tymi liczbami, która świadczy o deficycie lub nadwyżce. Tymczasem nie wszyscy poszukujący pracy i nie wszyscy pracodawcy korzystają z pośrednictwa PUP [Lichniak, 2008, 8].

niedopasowanie kwalifikacji do wymagań rynku pracy, a także mała mobilność przestrzenna osób bezrobotnych [Kryńska, 2004]. Jak wynika z prowadzonych w tym zakresie analiz znaczenie tak ukierunkowanych form aktywnych powoli ulega zwiększeniu.

Odzwierciedleniem tych tendencji są zmiany w strukturze wydatków Funduszu Pracy⁷. Od 2004 r. obserwuje się stałą tendencję wzrostową w zakresie poziomu środków Funduszu Pracy w dyspozycji powiatowych urzędów pracy przeznaczonych na aktywizację zawodową bezrobotnych. W latach 2006-2007 ich udział w wydatkach ogółem wzrósł z 37,4% do 42,4%. Szczególny wzrost odnotowano w wydatkach związanych z refundacją kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz udzielaniem dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, co wskazuje, że te formy uznane zostały przez władze regulacyjne za warte większego wsparcia. Jednocześnie większy strumień pieniędzy został skierowany do bezrobotnych, spełniających warunki niezbędne dla pozyskania różnego rodzaju stypendiów. Pewne zmiany w zakresie gospodarowania Funduszem Pracy wprowadza znowelizowana w 2008 r. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸. Generalnie przewiduje ona wzrost wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, będących rezultatem wprowadzenia nowych instrumentów i form aktywizacji, zmiany wysokości świadczenia i zakładanego wzrostu liczby uczestników aktywizacji.

W ostatnich latach miał miejsce spadek poziomu bezrobocia. Liczba podejmujących pracę, poczynając od roku 2002, z roku na rok zwiększała się, aby w roku 2007 ponownie ulec zmniejszeniu. Liczba bezrobotnych wyłączonych z ewidencji w 2007 r. była o 10,4% niższa niż w 2006 r. Spadek ten dotyczył jednak wyłącznie pracy niesubsydiowanej. Zatrudnienie subsydiowane podjęło o 14% bezrobotnych więcej niż w roku 2006, co świadczy o wzroście znaczenia aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. W 2007 r. różnego rodzaju aktywnymi programami rynku pracy objętych zostało 674,3 tys. bezrobotnych, co stanowiło 22,1% odpływu bezrobotnych w tym okresie – wobec 19,3% w 2006 r. Liczba zaktywizowanych bezrobotnych w 2007 r. w stosunku do 2006 r. zwiększyła się o ponad 66 tys. osób, tj. o 10,9%⁹. Rozwój programów aktywnych w skali całego kraju przedstawia tablica 1.

⁷ Fundusz pracy jest państwowym funduszem celowym przeznaczonym na finansowanie usług i instrumentów rynku pracy. Powstaje on z wpływów ze składek płaconych przede wszystkim przez pracodawców za zatrudnionych pracowników uzyskujących wynagrodzenie nie niższe od minimalnego oraz przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą ze środków pochodzących z UE oraz z pozostałych przychodów. Publiczne służby zatrudnienia otrzymują środki Funduszu Pracy na realizację tzw. zadań obligatoryjnych oraz na realizację aktywnej polityki rynku pracy.

⁸ Ustawa z dn. 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009 nr 6, poz. 33.

⁹ Źródło: Rynek pracy w Polsce 2007 rok, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008.

Tablica 1

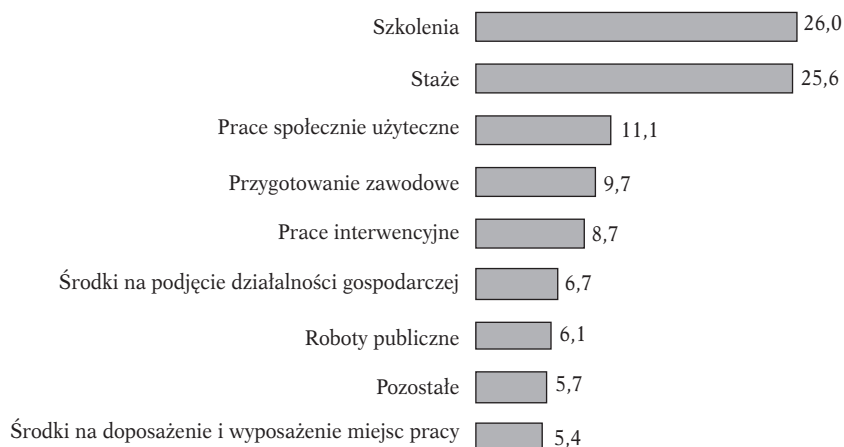
**Bezrobotni korzystający z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w latach 2005-2007,
liczba w tys. osób i dynamika w %**

Programy na rzecz promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu	Lata			
	2005	2006	2007	2007/2005
Ogółem w programach aktywnych uczestniczyło w tym:	567,8	607,8	674,3	118,8
Zatrudnienie przy pracach interwencyjnych podjęło	70,9	69,1	58,8	82,9
Zatrudnienie przy robotach publicznych podjęło	69,2	32,7	40,9	59,1
Szkolenie rozpoczęło	151,2	147,1	175,3	115,9
Staża rozpoczęło	162,7	169,1	172,8	106,2
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy rozpoczęło	67,0	58,3	65,3	97,5
Prace społecznie użyteczne rozpoczęło	-	70,2	75,1	107,0
Środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało	24,9	34,9	45,0	180,7
W wyniku refundacji kosztów wyposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego zatrudnienie otrzymało	14,4	20,9	36,6	254,2

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008, GUS, Warszawa 2008, s. 246; Rynek pracy w Polsce 2007, MPiPS, Departament Rynku Pracy; obliczenia własne

Zawarte w niej dane wskazują na duży wzrost zainteresowania bezrobotnych podejmowaniem własnej działalności gospodarczej oraz udziałem w szkoleniach i stażach, a także w pracach społecznie użytecznych włączonych do programów aktywnych w 2006 roku.

Wykres 1. Struktura narzędzi aktywizacji w 2007 r., wg liczby uczestniczących bezrobotnych



%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych tablicy 1

Z drugiej strony widać wzrost zainteresowania pracodawców refundacją kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnych. Mimo zdecydowanego rozwoju tych programów nadal w strukturze narzędzi aktywizacji według liczby uczestników główne miejsce zajmują szkolenia oraz staże – wykres 1.

Dynamiczny wzrost liczby bezrobotnych korzystających z bezzwrotnej dotacji na założenie działalności gospodarczej skłania do pogłębionej analizy tego narzędzia. Pomimo że stosowana od niewielu lat (wprowadzona została w 2004 r. zapisami w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) forma ta doczekała się licznych komentarzy oraz ciekawych badań empirycznych. Z wypowiedzi przedstawicieli PUP wynika, że stosunkowo niewielu bezrobotnych, którzy pozytywnie przeszli postępowanie konkursowe i otrzymali dotację, nie spełniło warunków określonych w umowie o przyznanie dotacji i musiało ją zwrócić. Zdecydowana większość z nich nadal prowadzi firmy. Dowodem na to jest fakt, że nie pojawiają się ponownie w rejestrach bezrobotnych. Wielu z bezrobotnych, którzy pozyskali dotację i uruchomili firmy zatrudnia w nich pracowników wnioskując w PUP o refundację kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla zatrudnionego bezrobotnego [Jakubczak, 2008a].

Według badań przeprowadzonych w lutym 2008 r. w Tychach wśród osób, które w ostatnich latach otrzymały z tamtejszego PUP wsparcie finansowe na uruchomienie firmy, beneficjentami tej formy były w większości osoby posiadające wykształcenie co najmniej średnie, pozostające bez pracy nie dłużej niż rok i wykazujące wysoki poziom motywacji w zakresie chęci zmiany swojego położenia na rynku pracy [Muster, 2008]. Wśród branż uruchamianej przez nich działalności gospodarczej dominowały firmy zaliczane do sekcji handel i naprawy (27,3%) oraz usług osobistych (16,5%).

Z danych tablicy 1 wynika ponadto, że zmniejsza się w ostatnich latach skala aktywizowania bezrobotnych w formie robót publicznych. Jedną z przyczyn tego zjawiska jest prawdopodobnie spadek bezrobocia, drugą, zdaniem przedstawicieli PUP wysoki koszt tego programu (instytucja może otrzymać miesięcznie połowę średniej płacy za zatrudnienie bezrobotnego w ramach robót publicznych), oraz konieczność nawiązania z bezrobotnym stosunku pracy i zachowania warunków wynikających z prawa pracy. Tymczasem bezrobotni w małym stopniu angażują się w wykonywaną pracę. Dużo łatwiejsze jest zorganizowanie prac społecznie użytecznych skierowanych do osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku korzystających z pomocy społecznej [Jakubczak, 2008b]. O ich atrakcyjności decyduje ponadto brak wymogu nawiązania stosunku pracy.

Stopniowo ograniczany jest również zakres stosowania prac interwencyjnych, które stanowią jedną z form wsparcia pracodawców w tworzeniu nowych miejsc pracy. Wg opinii przedstawicieli powiatowych urzędów pracy pracodawcy nie postrzegają tej formy jako korzystnej, ponieważ wiąże się ona z ponoszeniem częściowego kosztu wynagrodzenia zatrudnionego bezrobotnego oraz utrzymywania stworzonego stanowiska pracy przez co najmniej 2 lub 3 lata (dotyczy dużych firm). Za bardziej korzystne uważane są staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy oraz wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy.

W ostatnich latach coraz większą uwagę przywiązuje się do aktywizacji bezrobotnych po 50 roku życia. W Polsce tylko 43,4% osób po 50 roku życia pracuje. Reszta pozostaje poza rynkiem pracy, uzyskując dochody zazwyczaj z systemu zabezpieczenia społecznego. Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w 2007 r. pozostawał na zdecydowanie niższym poziomie niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej i wyniósł dla ludności w wieku 15-64 lata 63,2%, wobec 70,5% we wszystkich 27 krajach UE [Flaszyńska, 2008]. Odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia wzrósł z 18,8% w końcu 2006 r. do 21,7% w końcu 2007 r. Średni czas pozostawania bez pracy w 2007 r. bezrobotnych ogółem wyniósł około 14 miesięcy, podczas gdy dla bezrobotnych 50+ prawie 18 miesięcy. Priorytetowe traktowanie tej grupy polegać powinno na umożliwieniu stosowania wobec niej większej liczby instrumentów rynku pracy niż w stosunku do ogółu bezrobotnych. W tym celu został uruchomiony specjalny program Solidarność Pokoleń, w ramach którego między innymi powiatowe urzędy pracy mają przygotowywać projekty aktywizacji zawodowej bezrobotnych po 50 roku życia, na których wdrażanie przeznaczone zostały specjalne środki. Program ten obejmuje wiele skoordynowanych ze sobą inicjatyw skierowanych zarówno do bezrobotnych, jak i pracodawców.

Działania publicznych służb zatrudnienia na badanych rynkach pracy w latach 2005-2007

W działaniach publicznych służb zatrudnienia na pierwszy plan wysuwają się funkcje: pośrednictwa w zatrudnieniu, czyli kojarzenia ofert pracy i osób poszukujących zatrudnienia, doradztwa zawodowego, która ma umożliwić osobom poszukującym pracy realizację indywidualnych aspiracji zawodowych, a także funkcja aktywizowania bezrobotnych. Świadczenie usług pośrednictwa pracy jest związane z liczbą ofert pracy zarówno pochodzących z otwartego rynku, jak i subsydiowanych, pozyskiwanych w znacznej mierze dzięki aktywności pracowników powiatowych urzędów pracy. Z raportów o rynku pracy opracowywanych przez WUP w badanych województwach wynika, że liczba ofert pracy w analizowanym okresie zdecydowanie wzrasta. W województwie małopolskim w latach 2007/2006 odnotowano wzrost liczby ofert o 13,4%, przy czym ofert pochodzących z otwartego rynku o 16,3%¹⁰. W województwie mazowieckim wzrost liczby ofert pracy ogółem wyniósł w tym samym okresie 17,7%, przy czym ofert pracy nie subsydiowanej 27,4%¹¹. W województwie łódzkim liczba ofert zwiększyła się o 9,5%¹².

¹⁰ Źródło informacji: Usługi rynku pracy w Małopolsce, Raport za rok 2007, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2008 r.

¹¹ Źródło informacji: Rynek pracy województwa mazowieckiego w 2007 r., Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Warszawa 2008 r.

¹² Źródło informacji: Analiza ofert pracy według grup zawodów, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, Łódź 2008 r.

Intensywny w okresie ostatnich kilku lat przyrost liczby miejsc pracy zgłaszanych z otwartego rynku świadczy o poprawie sytuacji gospodarczej regionów. Według danych GUS na koniec IV kwartału 2007 r. w sekcji handel i naprawy wystąpiło 33,2 tys. wolnych miejsc pracy [Popyt, 2008]. Wzrost liczby pozyskiwanych ofert w połączeniu ze zmniejszającą się liczbą bezrobotnych poprawiał poziom wskaźnika określającego liczbę bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy. W woj. małopolskim w latach 2004-2007 wskaźnik ten zmniejszył się z 7 do 4 bezrobotnych przypadających średnio na jedną ofertę¹³.

Liczba klientów korzystających z usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy świadczonych w ramach zarówno powiatowych, jak i wojewódzkich urzędów pracy także z roku na rok zmniejsza się¹⁴. Klienci częściej korzystają z porad i wizyt indywidualnych niż ze spotkań i usług grupowych. Jednocześnie z poradnictwa zawodowego coraz częściej korzystają osoby, które zamierzają zmienić pracę. Wymaga to od pracowników służb zatrudnienia większej indywidualizacji świadczonych usług, a także poświęcania klientom więcej czasu. Dużego wysiłku wymaga także pomoc udzielana przez doradców zawodowych przy aktywnym poszukiwaniu pracy osobom długotrwale bezrobotnym, w wieku 50+ oraz z niskim poziomem wykształcenia, ponieważ są to grupy obejmujące trudnych klientów.

Tablica 2

Liczba bezrobotnych przypadająca na 1 pracownika zajmującego się usługami rynku pracy, w % wypowiedzi dyrektorów PUP

Liczba bezrobotnych	Województwa wg stopy bezrobocia			Ogółem
	niska	średnia	wysoka	
do 200	12,6	40,0	8,0	17,2
201-300	20,8	20,0	40,0	28,1
301-400	25,0	20,0	28,0	25,1
4001-500	20,8	6,7	4,0	10,9
501 i więcej	20,8	13,3	20,0	18,8
Przeciętna liczba bezrobotnych	384	300	368	358

Źródło: badanie IBRKK z 2007 roku

Tymczasem z badań wynika, że zdecydowana większość zbadanej populacji PUP odczuwa braki kadrowe. Przeszło 73% dyrektorów stwierdziło, że liczba pracowników w ich urzędzie nie gwarantuje właściwej realizacji zadań w zakresie aktywizacji rynku pracy. Wyższy wskaźnik niż w populacji ogółem odnotowano w województwach o wysokiej stopie bezrobocia – 85,2%. Znajduje to odzwierciedlenie w wysokim obłożeniu pracowników PUP liczbą obsługiwanych klientów – tablica 2. W badanych urzędach na jednego pracownika PUP

¹³ Źródło informacji: Usługi rynku pracy w Małopolsce, op. cit.

¹⁴ Jest to rezultatem nie tylko zmniejszającego się bezrobocia, ale także włączeniem się w świadczenie tego rodzaju usług szeregu instytucji niepublicznych, często finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

zajmującego się aktywizacją osób bezrobotnych i pośrednictwem pracy przy-
padało przeciętnie prawie 360 bezrobotnych, przy czym relatywnie najgorzej
sytuacja w tym zakresie kształtowała się w województwach o niskiej stopie
bezrobocia, w których przeszło 41% dyrektorów oceniło, że jeden pracownik
zajmuje się przeszło 400 bezrobotnymi.

W sposób zasadniczy o kierunkach aktywności publicznych służb zatrudnienia
funkcjonujących na lokalnych i regionalnych rynkach pracy, a jednocześnie o możli-
wościach stwarzanych przez te służby bezrobotnym, poszukującym pracy i praco-
dawcom świadczy udział wydatków na poszczególne formy aktywizacji – tablica 3.

Tablica 3

Struktura wydatków Funduszu Pracy w badanych województwach w latach 2005-2007, w %

Wyszczególnienie		Województwa					
		małopolskie	mazowieckie	lubelskie	łódzkie	warmińsko- mazurskie	zachodniopomorskie
Ogółem wydatki, w tym:		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zasiłki dla bezrobotnych	a	55,4	59,0	43,2	58,8	60,5	58,7
	b	53,5	57,1	41,4	55,7	57,3	54,0
	c	43,8	47,7	33,4	46,5	48,7	46,2
Koszty szkoleń	a	3,0	3,5	4,3	2,4	2,6	4,4
	b	3,3	4,0	4,2	2,9	2,5	4,3
	c	4,3	5,7	5,7	3,8	4,1	5,8
Prace interwencyjne	a	3,9	3,7	4,6	3,2	4,6	3,1
	b	4,4	5,1	4,8	3,5	6,0	3,8
	c	4,4	5,0	4,1	3,6	5,5	4,0
Roboty publiczne	a	5,1	6,2	5,1	6,0	5,0	7,0
	b	3,0	2,4	2,3	2,6	3,0	5,5
	c	3,0	3,2	2,9	3,5	4,3	5,6
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz środki na podjęcie działalności gospodarczej*	a	7,8	6,4	7,6	10,1	–	4,5
	b	12,5	9,4	8,5	14,3	10,1	6,2
	c	18,9	15,5	11,8	21,4	16,8	9,0
Stypendia za okres przygotowania zawodowego i stażu	a	15,6	15,6	24,6	9,7	12,8	–
	b	17,2	16,8	28,9	12,2	14,3	–
	c	19,1	18,6	28,8	12,3	14,0	–

Uwaga: a – 2005 r., b – 2006 r., c – 2007 r.

* W przypadku województwa zachodniopomorskiego dane dotyczą wyłącznie środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Źródło: Roczniki Statystyczne Województw z roku 2007 i 2008, wydane przez Urzędy Statystyczne miast wojewódzkich oraz dane WUP w Warszawie, obliczenia własne

Analiza zamieszczonych danych pozwala na sformułowanie trzech zasadniczych wniosków:

- we wszystkich badanych województwach z roku na rok malał udział zasiłków dla bezrobotnych w wydatkach ogółem. Należy przypuszczać, że bezpośrednim powodem tego procesu była zmniejszająca się liczba bezrobotnych pozostających w rejestrach PUP,
- w rezultacie zwiększał się udział wydatków na programy aktywne. Stosunkowo szybko wzrastał udział wydatków na szkolenia, staże i stypendia. Znacznie szybciej, udział środków na uruchomienie działalności gospodarczej i doposażenie/wyposażenie stanowisk pracy,
- terytorialne zróżnicowanie stosowanych programów aktywnych jest niewielkie, co skutkuje podobnymi efektami zatrudnieniowymi.

Z przeprowadzonych badań wynika, że intensyfikowane w ostatnich latach programy aktywne są pozytywnie oceniane zarówno przez dyrektorów PUP, jak i pracodawców, z punktu widzenia ich oddziaływania na rynek pracy [Regionalne zróżnicowanie, 2008]. Ranking skuteczności narzędzi stworzony w oparciu o oceny pracodawców niewiele się różni od rankingu w ramach oceny dokonanej przez dyrektorów PUP. Zdaniem obu grup respondentów do najbardziej skutecznych narzędzi ograniczania bezrobocia na lokalnych rynkach pracy należą w kolejności ustalonej w oparciu o średnią ocenę z wypowiedzi:

- pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- tworzenie miejsc pracy,
- refundacje na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy,
- kursy, szkolenia w określonych zawodach,
- staże, praktyki u pracodawcy.

Są to narzędzia pobudzające aktywność zarówno pracodawców, jak i osób bezrobotnych poszukujących pracy, wpływające jednocześnie pozytywnie na społeczno-gospodarczy rozwój regionów. Porównując ocenę skuteczności wymienianych na pierwszych miejscach narzędzi w grupach województw o różnym stopniu bezrobocia uwagę zwraca fakt, zdecydowanie wyższej jej oceny przez przedstawicieli województw o wysokiej stopie bezrobocia. Dla przykładu różnica w średniej ocenie wg skali 1-5 wystawionej przez dyrektorów PUP w stosunku do pomocy finansowej na rozpoczęcie działalności gospodarczej pomiędzy województwami o niskiej i wysokiej stopie bezrobocia wyniosła +1,68 punktu, natomiast refundacji doposażenia/wyposażenia stanowiska pracy +0,68 punktu. Taki rozkład ocen sugeruje pozytywne rezultaty stosowania wymienionych narzędzi w trudniejszych warunkach rynkowych. W przypadku całej gamy pozostałych narzędzi są one częściej postrzegane jako skuteczne w regionach o niskiej stopie bezrobocia.

Podobne zróżnicowanie ocen daje się zauważyć w populacji pracodawców. Porównanie odsetka wypowiedzi pracodawców oceniających wysoko i bardzo wysoko skuteczność poszczególnych narzędzi w województwach o wysokiej stopie bezrobocia wobec województw o niskiej stopie bezrobocia wskazuje na jej zmniejszanie się w odniesieniu do większości ocenianych działań – tablica 4. Świadczy to o generalnie gorszym postrzeganiu przez pracodawców funkcyj-

jących na terenach o wysokiej stopie bezrobocia skuteczności większości programów przeciwdziałania bezrobociu realizowanych w ramach aktualnie prowadzonej polityki rynku pracy. Można domniemywać, że ich oczekiwania wiążą się z rozwojem programów skierowanych bezpośrednio do przedsiębiorców.

Tablica 4

Zmiany odsetka badanych pracodawców pozytywnie oceniających skuteczność działań/narzędzi w woj. o wysokiej stopie bezrobocia w porównaniu z woj. o niskiej stopie bezrobocia

Działania/narzędzia w ograniczaniu lokalnego bezrobocia	Zmiany w punktach procentowych
Tworzenie miejsc pracy	-6,6
Kursy, szkolenia w określonych zawodach	-10,6
Szkolenia przygotowujące do podjęcia działalności gospodarczej	-3,1
Staże, przygotowanie zawodowe u pracodawcy	-15,4
Stypendia	-1,7
Pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności gospodarczej	+1,0
Refundacje na doposażenie/wyposażenie stanowiska pracy	+2,3
Specjalne programy uruchamiane na rynkach lokalnych/regionalnych	-4,2
Wspieranie integracji zawodowej i społecznej grup szczególnego ryzyka	-8,0
Rozwój nietypowych form zatrudnienia	-9,4
Dwustronne lub trójstronne umowy szkoleniowe	-13,5
Roboty publiczne, prace interwencyjne, prace społecznie użyteczne	-5,3

Źródło: badanie IBRKK z 2007 r.

Otrzymany w badaniach rozkład ocen zdaje się odzwierciedlać przekonania respondentów, że ograniczanie bezrobocia na terytoriach, gdzie jest ono wysokie wymaga obecnie nie tylko czasowej aktywizacji bezrobotnych w ramach programów rynku pracy (np. w formie robót publicznych czy prac interwencyjnych), ale przede wszystkim usuwania czynników generujących bezrobocie poprzez kierowanie instrumentów finansowych do funkcjonujących na rynkach lokalnych przedsiębiorców lub potencjalnych przedsiębiorców (osób zamierzających uruchomić działalność gospodarczą). Relatywnie wysokie oceny skuteczności wystawione przez obie badane grupy podmiotów rynku pracy i na zróżnicowanych terytoriach takim narzędziom, jak wspomaganie tworzenia miejsc pracy czy też pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności gospodarczej oznaczają poparcie respondentów dla działań kompleksowych ukierunkowanych zarówno na aktywizację podaży pracy, jak i pobudzanie popytu na pracę.

Z przeprowadzonych badań i analiz wynika, że z roku na rok zwiększa się intensywność stosowania narzędzi aktywnych uzyskujących od podmiotów rynkowych pozytywną ocenę przydatności. W sytuacji wyższego bezrobocia i stosunkowo małej dostępności środków finansowych powiatowe urzędy pracy w większym stopniu wykorzystywały narzędzia może mniej efektywne, ale tań-

sze. Większa dostępność środków powoduje wzrost udziałów form wsparcia droższych i jednocześnie bardziej efektywnych. Wg danych PUP w Krakowie¹⁵ w latach 2005-2007 sukcesywnie zwiększał się jednostkowy koszt wsparcia ponoszony na 1 zaktywizowanego bezrobotnego: z 3,2 tys. zł w 2005 r. do 3,9 tys. zł w 2007 r. W rezultacie całokształtu działań podejmowanych przez regionalne i lokalne służby zatrudnienia, z roku na rok zwiększa się odsetek zatrudnionych w ogólnej liczbie kończących programy rynku pracy, a tym samym zmniejsza średni koszt ponownego zatrudnienia bezrobotnego.

Działania przedsiębiorstw handlowych aktywizujące lokalne rynki pracy

Znaczący udział sfery handlu w funkcjonowaniu krajowego rynku pracy¹⁶ przesądził o decyzji pogłębienia rozpoznania działań w obszarze ograniczania bezrobocia i wzrostu zatrudnienia na przykładzie populacji przedsiębiorstw handlowych [Handel, 2009].

Badania prowadzone przez różne ośrodki naukowe, z jednej strony w nawiązaniu do rozwoju handlu i przemian zachodzących w kanałach dystrybucji, z drugiej w nawiązaniu do czynników rozwojowych rynków lokalnych, w tym rynku pracy, pozwalają postawić tezę o istotnych relacjach zachodzących między tymi procesami. Są to na ogół relacje pozytywne, w rezultacie których następuje aktywizacja rynków lokalnych. Doświadczenie pokazuje, że nawet w warunkach dekonjunktury gospodarczej procesy zachodzące w sferze handlu mogą wpływać na stabilizację zatrudnienia.

Tablica 5

Działania przedsiębiorstw handlowych związane z ograniczaniem bezrobocia w grupach firm o różnej wielkości, w % wypowiedzi

Rodzaje działań	Przedsiębiorstwa wg liczby pracujących			Badane firmy ogółem
	do 9 osób	10-49	50 i więcej	
Stworzono nowe miejsca pracy	20,2	37,7	44,8	32,1
Zatrudniono pracownika/ów za pośrednictwem PUP	18,5	41,8	63,8	36,8
Zatrudniono bezrobotnego/ych z grup pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy	37,0	51,6	72,4	49,8
Nie podjęliśmy żadnych działań	52,1	19,7	10,3	30,8

Źródło: badanie IBRKK z 2008 r.

Z wypowiedzi badanych przedsiębiorstw handlowych wynika, że większość z nich uczestniczyła w procesie ograniczania lokalnego bezrobocia, tworząc nowe miejsca pracy i zatrudniając bezrobotnych. W latach 2005-2007 co trzecie przedsiębiorstwo stworzyło nowe miejsce/a pracy, a prawie połowa spośród

¹⁵ Źródło informacji: Usługi rynku pracy w Małopolsce, op. cit.

¹⁶ W 2007 roku udział pracujących w handlu stanowił 16,4% pracujących ogółem w gospodarce. Źródło: Rocznik Statystyczny Województwa 2008, Warszawa 2008 rok, s. 407.

badanych zatrudniła bezrobotnych z grup pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W wielu wypadkach poszukiwania pracowników odbywały się za pośrednictwem służb zatrudnienia. 49,2% respondentów zadeklarowało, że kierowało w 2007 r. oferty pracy do PUP. Spośród nich: 28% skierowało 1 ofertę, 29,1% – 2 oferty, 30,5% – 3 do 5 ofert a pozostałe 13% ponad 5 ofert.

Relatywnie więcej miejsc pracy stworzyły przedsiębiorstwa z województw o niskiej stopie bezrobocia. One również częściej zatrudniały bezrobotnych – tablica 5.

Największą aktywność na rynku pracy wykazywały przedsiębiorstwa o liczbie pracujących 50 osób i więcej, w których obserwuje się wyższą niż w pozostałych grupach firm fluktuację kadr, oraz które przejawiają silniejsze tendencje rozwojowe. Zatrudniają one zarówno młodych wykształconych bezrobotnych, jak i bezrobotnych bez kwalifikacji, również bezrobotnych długotrwale i niepełnosprawnych. Przeszło 50% firm mikro nie podjęło natomiast w okresie badanych lat żadnych działań powodujących zmiany na lokalnym rynku pracy. Wynika to prawdopodobnie z dwóch zasadniczych przyczyn, że są to często firmy opierające działalność na członkach rodziny i/lub, że stosowana przez nie strategia przetrwania w warunkach nasilającej się konkurencji nie umożliwia zwiększania liczby pracujących.

Tablica 6

**Działania stwarzające możliwości poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy,
w % wskazań podmiotów funkcjonujących na tych rynkach**

Działania	Wskazania	
	Dyrektorów PUP	Przedsiębiorstw handlowych
Działania przyciągające nowych inwestorów	89,9	37,4
Aktywne oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy	55,7	29,4
Wspieranie pracodawców dla utrzymania miejsc pracy	46,8	53,6
Ograniczanie zatrudnienia nielegalnego	63,3	39,4
Działanie na rzecz zwiększania popytu konsumpcyjnego	8,9	17,0
Łatwiejszy dostęp do środków na rozwój działalności gospodarczej	25,3	30,1
Zmiany w systemie edukacji	39,2	13,8
Sprawniejsze, lepiej zorganizowane pośrednictwo pracy	13,9	14,9
Bardziej stabilne regulacje i przepisy dotyczące rynku pracy	29,1	21,1
Niższe oprocentowanie kredytów na rozwój działalności	–	20,4
Mniejsze pozapłacowe koszty pracy	–	60,2
Niższe podatki od działalności gospodarczej	–	46,4

Źródło: badania IBRKK z 2007 roku oraz 2008

Powstaje pytanie jakiego rodzaju działania powinny być podejmowane przez władze publiczne różnego szczebla w celu zapewnienia rozwoju lokalnych rynków pracy i tym samym ograniczenia bezrobocia. Częstotliwość wskazań na

działania, które należałoby podejmować w ramach aktywnej polityki rynku pracy, pozwala zauważyć pewną rozbieżność poglądów badanych grup podmiotów – tablica 6. Wprawdzie wskazania koncentrują się wokół trzech grup działań, to jest:

- dotyczących tworzenia miejsc pracy i zwiększania zatrudnienia (przyciąganie inwestorów, tworzenie miejsc pracy, wspieranie pracodawców dla utrzymania miejsc pracy, pobudzanie przedsiębiorczości),
- łagodzenia skutków bezrobocia (aktywizacja bezrobotnych, edukacja, różne formy wsparcia),
- regulacji i przepisów dotyczących rynku pracy,

jednak o ile dyrektorzy PUP stawiają na pierwszym miejscu konieczność zwiększenia popytu na pracę przez nowe inwestycje, to przedsiębiorstwa handlowe bardzo mocno akcentują konieczność wspierania pracodawców dla utrzymania istniejących miejsc pracy, z czym wiążą mniejsze pozapłacowe koszty pracy i niższe podatki. W mniejszym stopniu natomiast popierają przyciąganie nowych inwestorów oraz oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy. Takie podejście do zagadnienia jest rezultatem nasilającej się w ostatnich latach na rynkach lokalnych konkurencji w sferze handlu, do której przyczyniają się otwierane przez inwestorów (często zagranicznych) nowe obiekty handlowe o różnej wielkości.

Tablica 7

**Działania stwarzające możliwości poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy,
w % wskazań różnych grup przedsiębiorstw handlowych**

Działania	Wskazania przedsiębiorstw wg:				
	wielkości mierzonej liczbą pracujących			lokalizacji w regionach o różnej stopie bezrobocia	
	do 9 osób	10-49	50 i więcej	niska	wysoka
Działania przyciągające nowych inwestorów	28,6	42,7	46,4	35,7	51,5
Aktywne oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy	25,9	33,3	28,6	24,5	35,1
Wspieranie pracodawców dla utrzymania miejsc pracy	49,1	57,3	55,4	58,2	54,6
Ograniczanie zatrudnienia nielegalnego	38,8	38,5	42,9	34,7	38,1
Działanie na rzecz zwiększania popytu konsumpcyjnego	22,4	9,4	21,4	10,2	19,6
Łatwiejszy dostęp do środków na rozwój działalności gospodarczej	31,9	26,5	33,9	25,5	35,1
Zmiany w systemie edukacji	13,8	9,4	23,2	15,3	17,5
Sprawniejsze, lepiej zorganizowane pośrednictwo pracy	11,2	17,9	16,1	17,3	16,5
Bardziej stabilne regulacje i przepisy dotyczące rynku pracy	16,4	27,4	17,9	20,4	21,6
Niższe oprocentowanie kredytów	24,1	18,8	16,1	24,5	19,6
Mniejsze pozapłacowe koszty pracy	60,3	61,5	57,1	58,2	53,6
Niższe podatki od działalności gospodarczej	54,3	45,3	32,1	43,9	38,1

Źródło: badania IBRKK z 2008 roku

Widoczne jest również pewne zróżnicowanie opinii na temat pożądaných kierunków i warunków zmian na lokalnych rynkach pracy występujące między przedsiębiorstwami handlowymi o różnej wielkości i funkcjonującymi na terenach o różnej stopie bezrobocia. Przedsiębiorstwa większe i zlokalizowane na terenach o wysokiej stopie bezrobocia częściej niż pozostałe wskazują na działania przyciągające nowych inwestorów jako korzystny kierunek aktywizacji rynku pracy oraz na potrzebę ułatwienia dostępu do środków na rozwój działalności gospodarczej, słusznie upatrując w nich podstawy do tworzenia nowych miejsc pracy. Natomiast przedsiębiorstwa mikro najsilniej akcentują potrzebę obniżenia pozapłacowych kosztów pracy oraz obniżenia podatków – tablica 7.

Istotnym zagadnieniem w procesach kształtowania lokalnych rynków pracy jest zdaniem respondentów współdziałanie podmiotów i partnerów rynku pracy. Lokalni pracodawcy w pierwszym rzędzie podkreślają potrzebę współpracy ze służbami zatrudnienia. Co piąte badane przedsiębiorstwo wskazało także na współpracę z instytucjami szkoleniowymi, natomiast niecałe 16% z władzami samorządowymi. Współpraca ze służbami zatrudnienia nie zawsze oceniana jest pozytywnie. Niską ocenę współpracy przedsiębiorcy tłumaczą małą aktywnością PUP oraz niskim poziomem pracowników przyjętych z ofert pracy złożonych do PUP. Zwracają także uwagę na niewłaściwy dobór przez urzędy pracy tematyki szkoleń organizowanych dla bezrobotnych, które często nie odpowiadają potrzebom rynku pracy. Tego typu opinie potwierdzają spostrzeżenia na temat niedostosowania jakościowego podaży pracy w handlu do oczekiwań pracodawców w tym zakresie.

Zwiększenie elastyczności jako nowa strategia aktywizacji rynku pracy

Jak wykazują doświadczenia wielu krajów europejskich do ograniczenia bezrobocia na lokalnych i regionalnych rynkach oprócz wprowadzania całego szeregu aktywnych programów, przyczynić się może uelastycznianie rynków pracy m.in. poprzez zwiększanie elastyczności zatrudnienia oraz elastyczności czasu pracy¹⁷. W Polsce są to rozwiązania stosunkowo nowe, ale zdaniem ekspertów, posiadające w sobie duże możliwości usprawnienia procesów alokacji siły roboczej oraz dopasowywania pracodawców i pracowników do zmieniających się warunków rynkowych¹⁸.

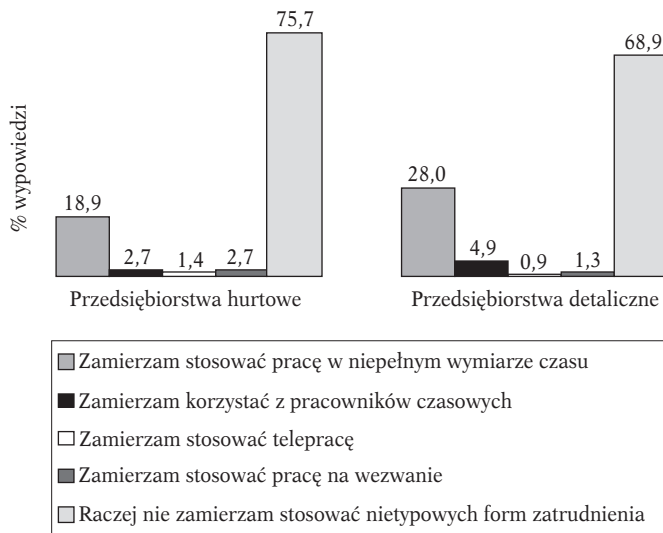
Zainteresowanie europejskich przedsiębiorstw różnymi formami elastycznej organizacji czasu pracy wiąże się z dążeniem do lepszego wykorzystania zasobów pracy, dostosowania się do wahań popytu, czy też wykorzystania możliwości, które stwarzają nowoczesne technologie, w tym informatyczne, a czasami także pozyskania pracowników o unikalnych kwalifikacjach [Lichniak, 2008, 8]. Kolejne nowelizacje kodeksu pracy w Polsce spowodowały zwiększenie

¹⁷ Szerzej na ten temat w: [Puzio-Właclawik, 2007].

¹⁸ Związek między wysoką elastycznością rynku pracy a niską stopą bezrobocia został odnotowany w pracach różnych autorów krajowych i zagranicznych [Rynek pracy, 2003, 218-219].

szenie swobody podmiotów w zakresie kształtowania warunków zatrudnienia, mimo to z wielu powodów elastyczne formy są w naszym kraju stosowane w ograniczonym zakresie.

Wykres 2. Planowane uelastycznianie form zatrudnienia w przedsiębiorstwach hurtowych i detalicznych, w % wypowiedzi



Źródło: badanie IBRKK z 2008 roku

Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest zatrudnianie pracowników na część wymiaru etatu. Według danych GUS udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy w liczbie pracujących ogółem w latach 2005-2007 zmniejszył się z 8,4% do 7,6%, przy czym jego wysokość była zróżnicowana w zależności od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. W sekcji handel i naprawy w 2007 r. udział ten wyniósł 8,9% [Rocznik, 2008, 236].

Perspektywy rozwoju elastycznych form zatrudnienia także nie są obiecujące. Analiza zamierzeń pracodawców w sferze handlu odnośnie stosowania ich w przyszłości, prowadzi do stwierdzenia, że przeszło 70% badanych przedsiębiorstw nie ma tego w swoich planach. Jedynie co czwarty przedsiębiorca zamierza rozszerzyć pracę w niepełnym wymiarze czasu, 4,3% respondentów zakłada korzystanie z pracowników agencji pracy tymczasowej, a 1,7 z pracowników na wezwanie. Jednocześnie zaledwie 1% wymienia telepracę, jako formę, którą planuje wprowadzić. Prezentowane przez przedsiębiorstwa handlowe plany uelastycznienia form zatrudnienia trudno zatem uznać za postępowe. Warto jednak zwrócić uwagę na planowane przez 28% przedsiębiorstw detalicznych zwiększenie zakresu stosowania pracy w niepełnym wymiarze czasu – wykres 2.

Tymczasem pogarszająca się sytuacja na rynku pracy przy stosunkowo niskim wskaźniku zatrudnienia wymagać będzie rozszerzania elastycznych

form zatrudnienia i wzrostu ich społecznej akceptacji¹⁹. Te formy zatrudnienia umożliwiają bowiem aktywizację zawodową osób, które z różnych przyczyn nie mogą podjąć pracy stałej w pełnym wymiarze czasu pracy oraz mogą być wygodne dla pracodawców w przypadku konieczności czasowego ograniczenia działalności firmy²⁰.

Jedną z ciekawszych form uelastycznienia jest rozwój pracy na rachunek własny w postaci telepracy²¹. Zaliczana przez wielu autorów do nietypowych form pracy, zdaniem innych staje się typową w dobie rozwoju społeczeństwa informacyjnego [Kozioł, 2007]. Jej cechą charakterystyczną jest elastyczność, ale innego rodzaju niż ta, którą wiążemy z elastycznymi formami zatrudnienia. Nie jest to elastyczność numeryczna umożliwiająca pracodawcy dostosowanie poziomu zatrudnienia do bieżących potrzeb przedsiębiorstwa, ani elastyczność czasowa związana ze zmianami w organizacji pracy wewnątrz firmy. Jest to elastyczność charakteryzująca swobodę pracownika w realizacji zadań zleczanych przez pracodawcę oraz w wyborze miejsca świadczenia pracy.

Telepraca traktowana jest jako potencjalnie korzystne rozwiązanie wielu problemów społecznych, z szeroką aktywizacją zawodową osób bezrobotnych łącznie. Już w pół roku po wprowadzeniu telepracy do kodeksu pracy²² co czwarte ogłoszenie o pracę zamieszczane na internetowych portalach z ofertami pracy adresowane było do telepracowników. O 10% więcej takich ofert zaczęło też trafiać do agencji pośrednictwa pracy [Rakowska-Boroń, 2008]. Z przeprowadzonego sondażu²³ dotyczącego oceny możliwości i chęci podjęcia pracy w formie telepracy wynika, że zainteresowanie zatrudnieniem poza siedzibą firmy jest wysokie wśród osób obecnie nieaktywnych zawodowo, ale deklarujących chęć podjęcia pracy (łącznie 78%). Możliwość taka wydaje się szczególnie atrakcyjna dla niepracujących obecnie kobiet (84% tej grupy).

Bariery procesu aktywizacji lokalnych rynków pracy

Realizacja jednego z zasadniczych wyzwań stojących przed lokalnymi rynkami pracy, jakim jest ograniczanie bezrobocia i wzrost zatrudnienia napotyka na wiele trudności. Wiążą się one z oddziaływaniem zarówno na popytową, jak i podażową stronę rynku pracy. Zdaniem respondentów, przedstawicieli PUP i przedsiębiorstw, trudności dotyczą głównie:

¹⁹ Uelastycznienie rynku pracy jest jednym z elementów przygotowywanego aktualnie przez rząd pakietu antykryzysowego.

²⁰ W żadnym wypadku rozwiązania w tym zakresie nie powinny mieć charakteru przymusowego. Niebezpieczeństwo z tym związane w: [Borkowska, 2007].

²¹ Telepraca oznacza wykonywanie pracy poza siedzibą firmy i przesyłanie jej efektów za pomocą Internetu lub innych narzędzi ICT. Miejscem wykonywania telepracy może być dom pracownika lub specjalne do tego celu przystosowane telecentrum.

²² Wprowadzenie telepracy do kodeksu pracy nastąpiło 16 października 2007 r.

²³ Badanie zrealizowane przez PBS DGA 26-28 października 2007 r. na ogólnopolskie, reprezentatywnej 1048-osobowej grupie Polaków, którzy ukończyli 18 lat, w technice CAPI. Wyniki opublikowane w „Gazecie Prawnej” z 19 listopada 2007 r.

- tworzenia miejsc pracy,
- właściwego doboru kierunków szkoleń pozwalających zmienić kwalifikacje poszukujących pracy i bezrobotnych w dostosowaniu do potrzeb pracodawców,
- rozwoju nietypowych form zatrudnienia.

Charakter procesów i działań, wokół których koncentrują się trudności, wymaga aktywności władz lokalnych skierowanej na wiele zjawisk, takich jak: stymulowanie rozwoju MSP, budowę infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, tworzenie warunków sprzyjających napływowi inwestycji krajowych i zagranicznych, podnoszenie poziomu wykształcenia lokalnej społeczności, tworzenie systemu kształcenia ustawicznego, pobudzanie rozwoju pracy na własny rachunek, czy też pracy na odległość. Bardzo ważnym działaniem jest także pokonywanie barier w przepływie informacji.

Tablica 8

Informacje, których brakuje lokalnym służbom zatrudnienia dla prowadzenia skutecznej polityki rynku pracy, w % wskazań dyrektorów PUP

Braki informacji	% wskazań
Przewidywane zwolnienia pracowników	16,0
Napływ absolwentów na lokalny rynek pracy	17,3
Zmiany struktury demograficznej	18,7
Popyt na kwalifikacje absolwentów	28,0
Zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje	36,0
Migracje siły roboczej	36,0
Zmiany popytu na poszczególne zawody	37,3
Kondycja ekonomiczna pracodawców znaczących dla lokalnego rynku	37,3
Zmiany struktury zatrudnienia	42,7
Przewidywane przyjęcia pracowników	48,0
Inwestycje tworzące nowe miejsca pracy	64,0

Źródło: badanie IBRKK z 2007 roku

Zdaniem respondentów jedną z istotnych przeszkód prowadzenia racjonalnej polityki na lokalnych rynkach pracy oraz zwiększania efektywności świadczonych usług i wykorzystania instrumentów ograniczania bezrobocia jest brak dostępu podmiotów funkcjonujących na tych rynkach do pogłębionych informacji o zachodzących na nich procesach gospodarczo-społecznych. Przedstawiciele objętych badaniami grup podmiotów szczególnie intensywnie akcentowali braki informacji dotyczące:

- nowo uruchamianych inwestycji tworzących miejsca pracy,
- planowanych przyjęć pracowników w lokalnych zakładach pracy,
- zmian w strukturze zatrudnienia,
- zmian w popycie na konkretne zawody.

Sygnalizowane braki są związane zarówno z niechęcią podmiotów do dzielenia się informacjami, jak też ze zbyt wąskim zakresem oficjalnej statystyki,

oraz ze zbyt słabymi powiązaniem między lokalnymi podmiotami. Problemy z dostępem do informacji powinno zatem częściowo rozwiązać sformalizowanie i udrożnienie systemu komunikacji między podmiotami. Wskazania respondentów pozwalają wysnuć wniosek dotyczący konieczności zacieśnienia współpracy między podmiotami lokalnych rynków pracy, szczególnie w zakresie przepływu informacji o stanie rynku, występujących na nim zjawiskach i tendencjach, przewidywanych zmianach i czynnikach, które mogą te zmiany wywoływać²⁴. Współpraca jawi się zatem jako ważny warunek eliminowania rozbieżności między popytem na pracę a podażą pracy oraz wpisuje się w system wczesnego ostrzegania lokalnych służb zatrudnienia o mogących się pojawić problemach i potrzebie zwiększenia ich aktywności.

Uwagi końcowe

Polityka rynku pracy jest tworzona przede wszystkim na szczeblu krajowym, chociaż konkretne działania aktywizujące podejmowane są przez instytucje funkcjonujące na rynkach lokalnych. Znajduje to odzwierciedlenie we wzroście znaczenia aktywnych programów rynku pracy we wszystkich regionach, przy jednocześnie niewielkim terytorialnym zróżnicowaniu stosowanych narzędzi i podejmowanych działań. W tej sytuacji na uwagę zasługują różnice w ocenach zarówno dyrektorów PUP, jak i pracodawców, dotyczące skuteczności poszczególnych form wsparcia. Są one w przypadku większości stosowanych programów wyższe w regionach o niskiej stopie bezrobocia. Wydaje się, że sposób i zakres wdrażania różnych narzędzi powinien być dopasowany do sytuacji na lokalnym rynku pracy. Selektywne stosowanie narzędzi zapewniłoby większą ich skuteczność i bardziej racjonalne wykorzystanie środków przeznaczanych na aktywizację.

W związku z tym niezwykle ważna jest lokalna diagnoza rynku pracy, a przede wszystkim określenie przyczyny występującego stanu bezrobocia. W systematycznym gromadzeniu wiedzy na temat rynków pracy pomocne powinny być instytucje partnerstwa lokalnego. Zdaniem respondentów kanały informacyjne dostarczające podstaw do lokalnej diagnozy wymagają usprawnienia. Istotnym tego elementem jest monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych prowadzony nie tylko *ex post*, ale także *ex ante*, z uwzględnieniem lokalnych trendów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Respondenci z badanych województw podkreślali duże znaczenie dla ograniczania bezrobocia i rozwoju lokalnych rynków pracy, nie tylko całego pakietu programów aktywnych, ale i inicjatyw o dłuższym horyzoncie czasowym i szerszej perspektywie gospodarczej. Oznacza to ograniczanie roli wąsko rozumianej polityki rynku pracy na rzecz polityki społeczno-gospodarczej uwzględniającej wzrost zatrudnienia. W takim ujęciu aktywne programy rynku pracy powinny wspierać i uzupełniać prozatrudnieniową politykę społeczno-gospodarczą pro-

²⁴ Koordynacyjna rola Rad Zatrudnienia w tym zakresie pozostawia w praktyce wiele do życzenia.

wadzoną przez władze samorządu terytorialnego. Wymaga to podejmowania wielu działań, takich jak: stymulowanie inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, rozwój infrastruktury, pozyskiwanie funduszy pomocowych, które służyć mają wspieraniu pracodawców i aktywizacji bezrobotnych, czy też umiejętne dostosowywanie kierunków szkoleń do potrzeb lokalnych rynków pracy. Sam rynek źle sobie radzi z dopasowaniem rozmiarów i struktury siły roboczej do wymagań pracodawców. Dlatego też ważnym problemem są zmiany w systemie edukacji postępujące w ślad za zmianami w gospodarce.

Wyrażane przez pracodawców w obu badaniach opinie pozwalają na potwierdzenie poglądu, że jednym z głównych problemów lokalnych rynków pracy jest kierowanie interwencji publicznej w większej mierze na obsługę bezrobocia, niż na eliminowanie jego przyczyn. Tymczasem adresatem interwencji w coraz większym zakresie powinny być przedsiębiorstwa, które są źródłem miejsc pracy oraz zatrudnieni w nich pracownicy, których kwalifikacje są jednym z czynników wzrostu konkurencyjności i rozwoju przedsiębiorstw.

Wiele z kierunków uznanych za istotne dla poprawy sytuacji na lokalnych/regionalnych rynkach pracy znalazło częściowe przynajmniej rozwiązanie w ostatniej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wydaje się, iż wprowadzone zmiany stworzyły podstawy do bardziej skutecznej polityki prozatrudnieniowej. Jednocześnie podejmowane są działania legislacyjne tworzące warunki do zwiększenia elastyczności rynku pracy.

Bibliografia

- Analiza ofert pracy według grup zawodów, [2008], Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi.
- Badanie zrealizowane przez PBS DGA 26-28 października 2007 r. na ogólnopolskie, reprezentatywnej 1048-osobowej grupie Polaków, którzy ukończyli 18 lat, w technice CAPI, [2007], „Gazeta Prawna” z 19 listopada.
- Baron-Wiaterek M., [2008], *Instytucjonalnoprawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, IPISS, Warszawa 2008.
- Borkowska S., [2007], *Wyzwania wobec rynku pracy w Polsce*, [w:] *Aktywizująca polityka społeczna*, red. nauk. J. Orczyk, M. Żukowski, Zeszyty Naukowe nr 89, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?, 73 seminarium BRE Bank SA – CASE, Warszawa, 17 czerwca 2004 r.
- Flaszyńska E.K., [2008], *Konieczna aktywizacja zawodowa osób 50+*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008 nr 13.
- Góra M., Sztanderska U., [2006], *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy*, Warszawa, MPiPS 2006.
- Handel w polityce rynku pracy, [2009], pr. zbior., red. nauk. F. Misiąg, IBRKK, Warszawa.
- Jakubczak P., [2008a], *Bezrobotni stworzyli 200 tys. miejsc pracy*, „Gazeta Prawna” z 21 listopada 2008 r.
- Jakubczak P., [2008b], *Gminy niechętnie organizują roboty publiczne*, „Gazeta Prawna” z 24 grudnia 2008 r.
- Kabaj M., [2004], *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Kozioł P., [2007], *Instytucjonalizacja telepracy*, MBA 2007, nr 4.

- Kryńska E., [2004], *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – instrumenty i programy*, [w:] R. Szul, A. Tucholska, red., *Rynek pracy w skali lokalnej*, Scholar, Warszawa.
- Kukulak-Dolata I., [2008], *Współpraca między urzędami pracy a agencjami zatrudnienia w obsłudze rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Lichniak I., [listopad 2008], *Rynek pracy w polskich regionach 2008. Podstawowe parametry rynku pracy wybranych sektorów gospodarki w 2008 roku oraz ich zmiany w latach 2005-2007. Raport zbiorczy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie Instytut Przedsiębiorstwa, Warszawa.
- Muster R., [2008], *Zakres wykorzystywania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne w świetle badań socjologicznych*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Pichla J., [2008], *Komplementarna rola agencji zatrudnienia i publicznych służb zatrudnienia na rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 2.
- Popyt na pracę w 2007 roku*, [2008], GUS, Warszawa.
- Puzio-Włocławik B., [2007], *Uelastycznienie rynku pracy w Polsce*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 4.
- Rakowska-Boroń I., [2008], *Coraz więcej firm zatrudnia i poszukuje telepracowników*, „Gazeta Prawna”, nr 46.
- Regionalne zróżnicowanie wykorzystania narzędzi rynku pracy a ograniczanie bezrobocia*, [2008] praca zbiorowa, red. nauk. U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słomińska, IBRKK, Warszawa.
- Rynek pracy w Polsce 2007 rok*, [2008], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Rynek pracy w Polsce na progu XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, [2003], red. R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, Białystok-Warszawa.
- Rynek pracy województwa mazowieckiego w 2007 r.*, [2008], Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, [2008], GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Województw*, [2008], GUS, Warszawa.
- Usługi rynku pracy w Małopolsce*, [2008], Raport za rok 2007, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001) z późniejszymi zmianami ogłoszonymi przed 9 kwietnia 2009 r. Tekst jednolity Dz.U. Nr 69, poz. 415.
- Ustawa z dn. 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009 nr 6, poz. 33.

STIMULATION PROGRAMS FOR REGIONAL AND LOCAL LABOR MARKETS

Summary

The author discusses problems related to the stimulation of regional and local labor markets on the basis of research conducted in 2007-2008. The research included both qualitative and quantitative methods. The analyses covered Central Statistical Office (GUS) data and labor market reports as well as opinions collected through individual in-depth interviews with employment agency officials and employers in six selected provinces with varying unemployment rates.

In recent years, authorities have launched various programs to spur regional and local labor markets, the author says, but some of these programs are poorly adapted

to what is happening on the market due to a lack of in-depth knowledge about these developments. According to Słomińska, the most promising programs involve financial assistance for business start-ups and funds for equipping workstations for newly hired unemployed persons. More attention is also being paid to the quality and proper selection of training and retraining programs, Słomińska says, especially those aimed at jobless individuals who need to adapt to the needs of their local labor market.

Two groups of activities seem to be particularly important in the process of stimulating labor markets, Słomińska concludes, elimination of barriers to a rise in employment and efforts to more flexibly adapt the education system to changing demand for labor.

Keywords: active labor market programs, training and retraining, supply and demand for labor, in-depth interviews