

Krzysztof Natalli

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYBRANE NARZĘDZIA AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY UZYSKANE PRZEZ POLSKĘ PO WEJŚCIU DO UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest prezentacja aktywnych narzędzi polityki rynku pracy uzyskanych przez Polskę po Wejściu do Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim możliwości wykorzystania Europejskich Służb Zatrudnienia EURES oraz funduszy przeznaczonych na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki do ograniczenia wysokości stopy bezrobocia w Polsce.

Słowa kluczowe: aktywna polityka rynku pracy, EURES, Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

1. Uwagi wstępne

Zjawisko bezrobocia przyciąga uwagę ekonomistów już od XVIII wieku i zawsze stanowiło jeden z najpoważniejszych problemów gospodarek rynkowych. W Polsce także można było zaobserwować okresy, w których stopa bezrobocia przyjmowała niepokojąco wysoki poziom (w ostatnim dziesięcioleciu najwyższy poziom stopy bezrobocia zanotowano w roku 2002 – 19,9%). W kolejnych latach bezrobocie zaczęło spadać, choć tempo spadku wzrosło wyraźnie w roku 2005, czyli po wejściu Polski do Unii Europejskiej (patrz tabela 1).

Przyczyn tych zmian należy upatrywać przede wszystkim w:

- możliwości podejmowania legalnej pracy bez ograniczeń w większości państw UE, co spowodowało masowy wyjazd Polaków w poszukiwaniu pracy za granicą;
- wykorzystaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych, co pozwoliło na przyspieszenie wzrostu gospodarczego;
- zniesienie barier w przepływie towarów na terenie UE.

Ten niewątpliwie pozytywny spadek stopy bezrobocia może być jednak trudny do utrzymania w następnych latach ze względu na kryzys finansowy w USA, który nie tylko spowolnił tempo rozwoju polskiej gospodarki, ale przede wszystkim znacznie wpłynął na rynki pracy w zachodniej Europie, gdzie ograniczenie popytu na pracę w takich krajach, jak Wielka Brytania i Irlandia, doprowadziło do powrotu do

Tabela 1. Przeciętna stopa bezrobocia w Polsce w latach 2000-2009

Rok	Stopa bezrobocia (w %)
2000	16,1
2001	18,2
2002	19,9
2003	19,6
2004	19
2005	17,7
2006	13,8
2007	9,6
2008	7,1
2009	8,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Roczniki Statystyczne... 2001-2007; *Aktywność ekonomiczna...* 2010].

kraju wielu Polaków, którzy utracili pracę za granicą. Jeżeli nie zostaną przez państwo polskie podjęte odpowiednie kroki w celu poprawy sytuacji na krajowym rynku pracy, możemy się niestety spodziewać wzrostu poziomu bezrobocia w najbliższych latach.

Do narzędzi pozwalających na obniżenie stopy bezrobocia należy polityka zatrudnienia i aktywna polityka rynku pracy. Przez politykę zatrudnienia rozumie się używanie narzędzi makroekonomicznej polityki fiskalnej i monetarnej do ograniczenia bezrobocia poprzez pobudzanie globalnego popytu na towary albo ułatwianie producentom rozbudowywania produkcji [Wiśniewski, Dolny (red.) 2008, s. 19]. Aktywne programy rynku pracy koncentrują się na zwiększaniu umiejętności zawodowych bezrobotnych oraz poprawianiu funkcjonowania rynku pracy, co ma ułatwić bezrobotnym dostęp do ofert pracy. Obejmują one przede wszystkim projekty podnoszące kwalifikacje siły roboczej oraz poprawiające elastyczność rynku pracy [Wróbel 2005, s. 23]. Głównym celem aktywnej polityki państwa na rynku pracy jest ograniczenie rozmiarów bezrobocia, w przeciwieństwie do polityki pasywnej, której celem jest łagodzenie jego negatywnych skutków [Milewski (red.) 1995, s. 255]. Pozostała część artykułu zostanie poświęcona wybranym narzędziom polityki aktywnej, z których państwo polskie może korzystać od momentu wejścia do Unii Europejskiej.

2. Europejskie służby zatrudnienia (EURES)

„EURES jest siecią współpracy publicznych służb zatrudnienia i ich partnerów na rynku pracy, wspierającą mobilność w dziedzinie zatrudnienia na poziomie międzynarodowym, w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli w krajach Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii, Liechtensteinie, a także w Szwajcarii” [http://

www.eures.praca.gov.pl/index]. Zatrudnieni tam pracownicy, zwani eurodoradcami, mają pomagać mieszkańcom danego kraju w poszukiwaniu pracy w innych państwach członkowskich oraz przedsiębiorstwom poszukującym pracowników z innych krajów. Doradcy EURES mają także stały dostęp do baz danych zawierających informacje o: ofertach pracy z pozostałych krajów, warunkach życia i pracy w tych państwach oraz znają trendy dotyczące regionalnych rynków pracy [Kotlorz (red.) 2007, s. 124]. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy EURES obejmuje [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. ...]:

- udzielanie osobom poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu zatrudnienia zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników,
- udzielanie pracodawcom pomocy w rekrutacji pracowników o żądanych kwalifikacjach,
- organizowanie kontaktów między poszukującymi pracy a pracodawcami,
- informowanie o sytuacji na rynkach pracy krajów należących do EOG z uwzględnieniem występujących deficytów i nadwyżek zawodowych,
- zwalczanie ograniczeń w mobilności w dziedzinie zatrudnienia,
- informowanie publicznych służb zatrudnienia, związków zawodowych i organizacji pracodawców o usługach EURES.

Na podstawie danych z tabeli 2 można zauważyć, że usługi EURES dynamicznie się rozwijały w ciągu 4 pierwszych lat członkostwa Polski w UE. Odzwierciedla to zarówno liczba przeprowadzonych rekrutacji, jak i widoczny wzrost zainteresowania ze strony potencjalnych pracowników z naszego kraju i pracodawców z zagranicy, a przede wszystkim ilość osób, które dzięki EURES znalazły zatrudnienie (choć dane dotyczące zatrudnienia w tych latach nie były weryfikowane). Kolejne lata to jednak zdecydowany spadek liczby podmiotów korzystających z usług EURES, związany przede wszystkim z początkiem kryzysu finansowego w USA, a tym samym pogorszeniem sytuacji na rynkach pracy UE. Zapotrzebowanie na pracowników w krajach należących do EOG spadło, a mała liczba ofert pracy doprowadziła do tego, że mniejsza liczba Polaków była zainteresowana poszukiwaniem pracy poprzez EURES. EURES miał wyraźne problemy z pozyskaniem ofert pracy (wiele targów pracy zostało odwołanych z powodu braku zgłoszeń od pracodawców), a jednocześnie pracodawcy w zgłaszanych ofertach stawiali wyższe wymagania co do kwalifikacji potencjalnych pracowników, dotyczące przede wszystkim znajomości języka obcego i poziomu wykształcenia. Efektem był wyraźny spadek ilości osób, które za pośrednictwem EURES podjęły zatrudnienie (choć dane odnoszące się do ilości zatrudnionych osób dotyczą w tym okresie jedynie umów zweryfikowanych, więc prawdopodobnie dysproporcja nie jest aż tak duża w stosunku do lat poprzednich).

Podsumowując wpływ EURES na krajowy rynek pracy, można zauważyć, że w okresie dobrej koniunktury na rynkach pracy w UE zainteresowanie tymi usługami rosło, co było związane z coraz efektywniejszą pracą eurodoradców i znacznie lepszymi warunkami płacowymi w pozostałych krajach EOG. Kryzys finansowy spo-

Tabela 2. Rezultaty działań prowadzonych przez EURES w latach 2004-2009 (okres rozliczeniowy jest liczony od kwietnia br. do marca przyszłego roku, oprócz lat 2004/2005, gdzie okres jest liczony od maja)

Wyszczególnienie	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Liczba przeprowadzonych rekrutacji	961	2000	12 000	brak danych	brak danych
Liczba pozyskanych wakatów	13 355	28 000	48 700	22 400	14 601
Liczba przesłanych CV	14 124	23 200	26 900	19 100	7991
Liczba zatrudnionych osób	brak danych	6000	6800	2753 (tylko potwierdzone)	1289 (tylko potwierdzone)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raporty roczne... 2005-2009].

wodował jednak pogorszenie sytuacji na rynkach pracy w większości państw należących do EOG, a tym samym przyczynił się do pogorszenia rezultatów osiągniętych przez EURES. Widać więc wyraźnie, że w obliczu globalnego kryzysu usługi EURES nie będą zbyt efektywnym narzędziem ograniczania bezrobocia, gdyż podobne problemy będą dotykały rynków pracy wszystkich państw UE. Jeśli jednak wzrost stopy bezrobocia w Polsce byłby spowodowany jedynie przyczynami wewnętrznymi, EURES mogłoby skutecznie łagodzić sytuację na rynku pracy dzięki ułatwianiu podjęcia zatrudnienia poza granicami kraju.

3. Program operacyjny kapitał ludzki (PO KL)

„Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, których celem strategicznym jest: tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” [Program Operacyjny... 2007, s. 111]. Zgodnie z NSRO na realizację PO KL w latach 2007-2013 zostanie przeznaczonych 9 707 176 000 EUR ze środków EFS oraz 1 713 031 059 EUR wkładu krajowego, co razem daje 11 420 207 059 EUR; kwota ta stanowi ok. 14,43% całości środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych. Około 60% tych środków zostanie przeznaczonych na realizację komponentu regionalnego (Priorytety VI-IX), a pozostałe 40% na realizację komponentu centralnego (Priorytety I-V oraz X) [Szczegółowy Opis Priorytetów... 2010, s. 9]. Celem głównym PO KL jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, a cele strategiczne to [Program Operacyjny... 2007, s. 115]:

- podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,

- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa,
- wzrost spójności terytorialnej.

Łatwo zauważyć, że większość celów strategicznych koncentruje się wokół poprawy jakości kapitału ludzkiego, co ma prowadzić do zwiększenia zatrudnienia na rynku pracy. W ramach PO KL jest realizowanych dziesięć priorytetów, z czego Priorytet X to „Pomoc techniczna”, którego celem jest wsparcie procesu wdrażania i zarządzania PO KL, a pozostałe dziewięć mają bezpośrednio przyczynić się do osiągnięcia celów strategicznych, a tym samym celu głównego. Wspomniane priorytety to:

- Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna.
- Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących.
- Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty.
- Priorytet IV: Szkolnictwo wyższe i nauka.
- Priorytet V: Dobre zarządzanie.
- Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich.
- Priorytet VII: Promocja integracji społecznej.
- Priorytet VIII: Regionalne kadry gospodarki.
- Priorytet IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

W dalszej części artykułu zostaną omówione wybrane cele szczegółowe, które wpisują się w aktywną walkę z bezrobociem i które mają być osiągnięte w ramach Priorytetów I-V, czyli realizowanych w ramach komponentu centralnego.

W ramach Priorytetu I mają zostać osiągnięte m.in. następujące cele: modernizacja Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) oraz zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnych Polityk Rynku Pracy. Pierwszy z celów ma zostać osiągnięty poprzez m.in.:

- rozwój systemu szkoleń oraz podnoszenie kompetencji kadr PSZ,
- rozwój narzędzi informatycznych dla PSZ,
- rozwój systemu współpracy i wymiany informacji między PSZ a niepublicznymi instytucjami rynku pracy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,
- tworzenie systemu jednolitych standardów usług świadczonych przez PSZ,
- rozwój ogólnopolskiego systemu monitorowania i prognozowania sytuacji na rynku pracy.

Tak kompleksowe działania mają przyczynić się do zwiększenia skuteczności PSZ, a tym samym do ograniczenia poziomu bezrobocia, dzięki większemu potencjałowi tych instytucji.

Cel drugi ma być realizowany m.in. przez:

- opracowanie programów aktywizacji zawodowej, skierowanych do określonych grup docelowych wymagających szczególnego wsparcia (więźniów, młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, osób przebywających w zakładach poprawczych, członków społeczności romskiej oraz osób niepełnosprawnych),
- wczesną identyfikację indywidualnych potrzeb osób bezrobotnych i poszukujących pracy,
- zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celu upowszechnienia pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego,
- poprawę dostępu do informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy,
- wdrożenie rozwiązań na rzecz upowszechniania idei równych szans, godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz mobilności geograficznej i zawodowej.

Działanie realizowane w ramach celu drugiego mają więc charakter podobny do tych powiązanych z pierwszym celem, ale są skierowane konkretnie do grup znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji na rynku pracy. Dzięki takiemu podziałowi celów osiągnięcie rezultatów wydaje się bardziej prawdopodobne niż w przypadku, gdy działania wobec wszystkich grup docelowych byłyby przeprowadzane w ramach jednego celu.

Podczas realizacji Priorytetu II mają zostać osiągnięte m.in. następujące cele: rozwój wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej oraz poprawa funkcjonowania systemu przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą. Pierwszy cel będzie realizowany m.in. poprzez:

- otwarte i zamknięte szkolenia oraz studia podyplomowe dla przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw,
- prognozowanie kierunków rozwoju kwalifikacji i zawodów,
- promowanie nowych form i metod organizacji pracy (np. pracy w niepełnym wymiarze, pracy tymczasowej oraz telepracy),
- diagnozowanie potrzeb szkoleniowych pracowników.

Drugi z celów będzie realizowany przede wszystkim przez działania dotyczące prognozowania i aktywnego zarządzania zmianą gospodarczą oraz szkolenia i doradztwa wspierającego procesy restrukturyzacji. Oba cele wskazują na niezwykle ważną rolę prognozowania przyszłej sytuacji na rynku pracy i dopasowania działań, takich jak szkolenia czy doradztwo zawodowe, do przyszłych potrzeb rynku pracy. Możliwość podniesienia kwalifikacji pracowników, oferowana głównie osobom znajdującym się w trudnej sytuacji na rynku pracy (np. niepełnosprawni, kobiety powracające na rynek pracy po urloпах macierzyńskich, osoby w wieku 45+), może przyczynić się do spadku stopy bezrobocia, co mogłoby zostać przyspieszone dzięki upowszechnieniu elastycznych form zatrudnienia.

Priorytety III i IV dotyczą odpowiednio rozwoju oświaty i szkolnictwa wyższego i pomimo tego rozbicia cele, które mają zostać osiągnięte w ramach każdego z nich, są niemal identyczne. Dotyczą one przede wszystkim poprawy jakości kształ-

cenia, dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku, promowania kształcenia w obszarach nauk matematycznych i technicznych, ściślejsze powiązanie sektora nauki z sektorem przedsiębiorstw. Osiągnięcie tych celów wpłynie na rynek pracy w długim okresie i powinno doprowadzić do zwiększenia wydajności, adaptacyjności i mobilności przyszłych absolwentów zasilających szeregi siły roboczej. Ponieważ wymienione cele uzupełnione są o zbudowanie systemu monitoringu i ewaluacji procesu edukacji, wydaje się, iż choć efekty tych działań mogą być widoczne dopiero za kilkanaście lat, to rozpoczęcie takiej reformy, wpływającej u podstaw na strukturę kwalifikacji i umiejętności zasobów siły roboczej, jest wręcz konieczne, aby przyszłe pokolenia mogły sprostać wymogom gospodarki opartej na wiedzy.

Wśród celów realizowanych w ramach Priorytetu V na uwagę zasługuje przede wszystkim poprawa jakości usług związanych z rejestracją działalności gospodarczej. Ma on zostać osiągnięty przez podjęcie m.in. następujących działań:

- uproszczenie procedur dotyczących zakładania działalności gospodarczej,
- wsparcie dla administracji podatkowej w zakresie poprawy jakości świadczonych przez nią usług,
- pomiar i eliminacja obciążeń administracyjnych w obszarze prawa gospodarczego,
- podniesienie kompetencji kadr wymiaru sprawiedliwości zajmującego się postępowaniami w sprawach gospodarczych,
- promowanie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (mediacji, arbitrażu, sądownictwa polubownego).

Większość działań, które mają zostać przeprowadzone w ramach Priorytetu V, ma doprowadzić do likwidacji barier, które przez przedsiębiorców są uważane za najistotniejsze przeszkody w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej (patrz np. [Czarna lista barier... 2008]). Skutkiem usunięcia tych barier powinien być rozwój przedsiębiorczości, co powinno z kolei doprowadzić do wzrostu zatrudnienia w gospodarce.

4. Podsumowanie

Po wejściu do Unii Europejskiej Polska uzyskała z jednej strony dostęp do rynków pracy większości europejskich krajów, a z drugiej do funduszy strukturalnych, dzięki którym istnieje możliwość intensyfikacji działań podejmowanych na krajowym rynku pracy w celu ograniczenia poziomu bezrobocia.

EURES jest instytucją, która z roku na rok powinna działać coraz sprawniej, wykorzystując zdobyte doświadczenie. Dzięki niej Polakom będzie zdecydowanie łatwiej znaleźć pracodawcę poza granicami kraju, co w sytuacji pogorszenia koniunktury w naszym państwie może stanowić istotny czynnik wpływający na zmniejszenie stopy bezrobocia.

Fundusze strukturalne natomiast są niewątpliwie ogromnym źródłem pieniędzy, z których można sfinansować wiele różnorodnych i kompleksowych działań ograniczających poziom bezrobocia w Polsce. W niniejszym artykule zaprezentowano je-

dynie pięć priorytetów spośród dziewięciu realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Cztery pozostałe realizowane są na szczeblu regionalnym przy współpracy z wojewódzkimi urzędami pracy. Stanowią one doskonale uzupełnienie projektów realizowanych w ramach komponentu centralnego dzięki możliwości rozwiązywania problemów rynku pracy najistotniejszych z punktu widzenia poszczególnych regionów. Dodatkowo pozostałe Programy Operacyjne (jak np. Infrastruktura i Środowisko czy Innowacyjna Gospodarka) także przyczynią się do zwiększenia zatrudnienia, konkurencyjności polskiej gospodarki, a tym samym do poprawy sytuacji na rynku pracy. Nie można jednak zapomnieć o zagrożeniach związanych z realizacją projektów dofinansowanych z UE, a które mogą znacznie ograniczyć efektywność podejmowanych działań, jeśli nie podejmie się prób ich likwidacji. Należy więc zwrócić uwagę na to, że (szerzej: [Borkowska (red.) 2003]):

- województwa znajdujące się w lepszej sytuacji gospodarczej są beneficjentami większego odsetka funduszy unijnych mimo mniejszych potrzeb,
- brak kompleksowych badań i prognoz dotyczących potrzeb krajowego rynku pracy ogranicza skuteczność realizowanych projektów,
- brak kompleksowych badań dotyczących efektywności realizowanych projektów nie pozwala na odpowiedni dobór instrumentów pomocy,
- projekty kierowane są w dużej mierze nie do osób, które najbardziej potrzebują pomocy, ale do osób, które najłatwiej jest zrekrutować i gwarantują najwyższą skuteczność prowadzonych działań.

Literatura

Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2009 r., GUS 2010.

Borkowska S. (red.), *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, Raport IPiSS nr 24, Warszawa 2003.

Czarna lista barier, PKPP Lewiatan, 2008.

Kotlorz D. (red.), *Ekonomia rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.

Milewski R. (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Raporty roczne z działalności sieci EURES w Polsce za lata 2004-2009, MPiPS, Warszawa 2005-2009.

Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej 2001-2009, GUS, Warszawa 2001-2009.

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001).

Wiśniewski Z., Dolny E. (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

Wróbel J., *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2005.

Źródło internetowe

www.eures.praca.gov.pl.

SELECTED INSTRUMENTS OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICY OBTAINED BY POLAND AFTER THE EUROPEAN UNION ACCESSION

Summary: The main purpose of the paper is to present instruments of active labour market policy, which Poland can use after the accession of our country to the European Union. Extra amount of funds spent on this policy and new possibilities for Polish government are during times of financial crisis even more important. This paper presents how European Employment Services (EURES) and the implementation of priorities of Human Capital Operational Programme can be used to lower the rate of unemployment in Poland.