

Magdalena Rękas

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**WYDATKI NA AKTYWNAŁ POLITYKĘ
RYNKU PRACY (ALMP) W POLSCE
JAKO ELEMENT MODELU *FLEXICURITY***

Streszczenie: Model *flexicurity* stanowi zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia. Jednym z jego komponentów jest aktywna polityka rynku pracy, która ma na celu przede wszystkim aktywizację bezrobotnych. Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy dekompozycji wydatków na aktywną politykę rynku pracy w Polsce w latach 2005-2008 oraz na lokalnym rynku pracy na przykładzie działania Urzędu Pracy w Jeleniej Górze. Analiza ta pozwoli przeprowadzić ocenę stanu wdrożenia zasad modelu *flexicurity* w Polsce i na rynku lokalnym w obszarze jednego z elementów tego modelu oraz wskazać pożądane zmiany w analizowanym obszarze.

Słowa kluczowe: model *flexicurity*, aktywna polityka rynku pracy (ALMP), dekompozycja wydatków na ALMP, wydatki na instrumenty popytowe, wydatki na instrumenty podaźowe.

1. Wstęp

Warunki życia i pracy ludzi w XXI wieku podlegają gwałtownym zmianom. We współczesnych systemach gospodarczych coraz rzadziej występuje zatrudnienie w ramach tradycyjnych umów o pracę na czas nieokreślony, a coraz więcej osób pracuje w ramach elastycznych form zatrudnienia. Elastyczne zatrudnienie z jednej strony zwiększa konkurencyjność przedsiębiorstw i całych systemów gospodarczych, z drugiej zaś sprawia, że pojawia się zagrożenie trwałości systemu zabezpieczenia społecznych osób pracujących w ramach tego typu zatrudnienia. Ponadto pogłębia się segmentacja rynku pracy polegająca na współistnieniu pracowników dobrze zabezpieczonych (posiadających stabilne zatrudnienie) i niezabezpieczonych [Rękas 2010, s. 54]. Naprzeciw takim zagrożeniom wychodzi model *flexicurity*. Stanowi on zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia [*Europe's Social...* 2007, s. 1]. Model ten stanowi kompleksowe podejście do tworzenia polityki rynku pracy. Łączy w sobie elastyczność umów z zapewnieniem pracownikom bezpieczeństwa w zakresie możliwości zachowania miejsca pracy bądź znalezienia w krótkim czasie nowej pracy, i to na każdym etapie życia zawodowego oraz rodzinnego. Z kolei bezpieczeństwo w modelu *flexicurity* polega

na wyposażeniu ludzi w takie umiejętności, które umożliwią im rozwój zawodowy i ułatwią znalezienie nowej pracy. Ważnym elementem modelu jest tu zapewnienie świadczeń ułatwiających przetrwanie okresu przejściowego [Wilthagen 2003; Tros 2003, s. 4].

W dokumentach Unii Europejskiej przyjęto, że dla osiągnięcia równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy konieczne jest spełnienie czterech warunków, które jednocześnie stanowią komponenty modelu, tzn. takich jak: dostępność właściwych (elastycznych i bezpiecznych) porozumień umownych, aktywna polityka rynku pracy, wiarygodne systemy uczenia się przez całe życie oraz nowoczesny system zabezpieczenia społecznego [Kryńska 2007, s. 8].

Aktywna polityka rynku pracy (ALMP) stanowi więc komponent modelu *flexicurity* i ocena tego obszaru jest niewątpliwie ważna z punktu widzenia implementacji tego modelu w Polsce.

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy dekompozycji wydatków na aktywną politykę rynku pracy w Polsce w latach 2005-2008 oraz na lokalnym rynku pracy na przykładzie działania Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze. Analiza ta pozwoli przeprowadzić ocenę stanu wdrożenia zasad modelu *flexicurity* w Polsce i na rynku lokalnym, w obszarze jednego z jego elementów. W zakończeniu podjęta zostanie próba wskazania pożądanych zmian w analizowanym obszarze.

2. Polityka rynku pracy w Polsce i jej finansowanie

Polityka rynku pracy nakierowana jest przede wszystkim na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie jego skuteczności. Z punktu widzenia wielkości oraz struktury podaży i popytu na pracę dominujące znaczenie mają działania aktywne, których kluczowym celem jest aktywizacja zawodowa bezrobotnych poprzez włączanie ich do uczestnictwa w programach przeciwdziałania bezrobociu [Kryńska 2009, s. 18].

Zakres i formy polityki rynku pracy w Polsce określone zostały w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co prezentuje tab. 1.

Głównym źródłem finansowania polityki rynku pracy w Polsce jest Fundusz Pracy. Środki z funduszu przeznaczane są na łagodzenie skutków bezrobocia (polityka pasywna) oraz aktywizację zawodową bezrobotnych (polityka aktywna). Poziom przychodów i wydatków Funduszu Pracy w latach 2005-2008 prezentuje tab. 2.

Analiza tab. 2 wskazuje, że przychody Funduszu Pracy wzrosły w 2008 r. o 33,3% w stosunku do 2005 r., co było wynikiem przede wszystkim wzrostu wpływów z obowiązkowych składek pracodawców (przyrost o 38,6%) oraz wzrostu poziomu wykorzystania środków z Unii Europejskiej (wyjątek stanowił rok 2008, gdy nastąpił znaczny spadek wykorzystania środków unijnych). Wzrost wpływów z tytułu składek to wynik dobrej koniunktury w badanym okresie, a także wzrostu wynagrodzeń, składka bowiem stanowi 2,45% wynagrodzenia brutto.

Tabela 1. Usługi rynku pracy w Polsce

Rodzaj usług	Elementy usług
Usługi podstawowe	<ul style="list-style-type: none"> • pośrednictwo pracy, • poradnictwo zawodowe, • pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, • organizacja szkoleń
Usługi wspierające	<ul style="list-style-type: none"> • finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca odbywania stażu, przygotowania zawodowego lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego albo pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, • finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe poza miejscem stałego zamieszkania w przypadku skierowania przez urząd pracy, • dofinansowanie wyposażenia miejsc pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, • refundacja kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego, • finansowanie dodatków aktywizacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. ..., poz. 415, art. 35-39].

Tabela 2. Przychody i wydatki Funduszu Pracy w latach 2005-2008 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008
Przychody, w tym:	6 833,9	7 513,3	8 395,8	9 109,7
a) obowiązkowa składka	6 328,9	6 711,6	7 669,4	8 774,6
b) środki z Unii Europejskiej	273,5	661,6	615,9	189,3
c) pozostałe	231,5	140,1	110,5	145,8
Wydatki, w tym:	5 550,8	5 500,4	5 367,2	5 755,7
a) zasiłki i świadczenia	2 997,7	2 805,3	2 267,8	1 833,4
b) aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu	2 051,7	2 218,7	2 709,6	3 362,5
c) inne wydatki	455,7	467,4	389,8	559,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o rynku... 2008, s. 18].

Z kolei analiza strony wydatkowej wskazuje w latach 2005-2007 niewielki 3,3-procentowy spadek poziomu wydatków, a następnie w 2008 r. wzrost wydatków z Funduszu Pracy. Na uwagę jednak zasługuje, iż udział wydatków ponoszonych na zasiłki dla bezrobotnych systematycznie w badanym okresie malał – z 54% w 2005 r. do 31,8% w roku 2008. Jednocześnie w strukturze wydatków z Funduszu Pracy zwiększono wydatki na aktywne programy rynku pracy – z 36,9% w 2005 r. do 58,4% w roku 2008. Przyniosło to zdecydowaną poprawę sytuacji osób bezrobotnych, które dzięki zwiększonym wydatkom na aktywne instrumenty rynku pracy mogły korzystać ze zdecydowanie szerszej oferty programów aktywizacji bezrobotnych.

Wzrastające wydatki na aktywną politykę rynku pracy i spadająca w tym czasie liczba bezrobotnych doprowadziły do znacznego wzrostu kwot przeznaczanych na ALMP przypadających na 1 zarejestrowanego bezrobotnego, co prezentuje tab. 3.

Tabela 3. Poziom wydatków na ALMP przypadający na 1 zarejestrowanego bezrobotnego w Polsce (w zł)

Rok	Poziom wydatków ALMP na 1 bezrobotnego (w zł)	Dynamika rok 2005 = 100	Dynamika rok poprzedni = 100
2005	740	100	100
2006	961	129,9	129,9
2007	1551	209,6	161,4
2008	2282	308,4	147,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport o rynku... 2008, s. 21].

Dane w tab. 3 wskazują, że poziom wydatków na aktywną politykę rynku pracy w przeliczeniu na 1 zarejestrowanego bezrobotnego systematycznie rósł. W 2008 r. poziom tych wydatków stanowił 308,4% wydatków z 2005 r.

W kolejnej części opracowania omówiony zostanie poziom i struktura wydatków na realizowane w Polsce programy ALMP, co pozwoli ocenić, w jakim stopniu działania te pokrywają się z założeniami modelu *flexicurity* wdrażanego w Polsce.

3. Dekompozycja wydatków na aktywną politykę rynku pracy (ALMP) w Polsce w latach 2005-2008

Aktywna polityka rynku pracy ma na celu przede wszystkim aktywizację bezrobotnych i polega na umożliwieniu im dotarcia do zatrudnienia i jego utrzymania. Programy ALMP powinny więc wspierać stronę popytową rynku i tworzyć nowe miejsca pracy, z drugiej zaś strony mają oddziaływać na samych pracowników i zapewniać im możliwość przekwalifikowania, doradztwa i pośrednictwa pracy [Kryńska (red.) 2009, s. 19].

Realizowane w ramach ALMP działania można więc podzielić na dwie grupy programów (instrumentów): popytowe i podażowe. Podział instrumentów na wymienione grupy prezentuje tab. 4.

Poziom i strukturę wydatków realizowanych w Polsce w ramach aktywnej polityki rynku pracy prezentuje tab. 5.

Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stanowiące element aktywnej polityki rynku pracy w Polsce w latach 2005-2008 systematycznie rosły, na co wskazuje dynamika wydatków ogółem rok do roku. We wszystkich badanych latach przekroczyła ona poziom 100%. Odnotowano blisko 67-procentowy wzrost ogólnej sumy wydatków na programy ALMP między 2005 a 2008 r.

Tabela 4. Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy realizowane w Polsce

Instrumenty popytowe, zorientowane na popyt na pracę	Instrumenty podażowe, zorientowane na zasoby pracy
<ul style="list-style-type: none"> • prace interwencyjne • roboty publiczne • prace społecznie użyteczne • środki na utworzenie lub doposażenie miejsc pracy 	<ul style="list-style-type: none"> • szkolenia • staże • przygotowanie zawodowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kryńska 2009, s. 19-20].

Analiza struktury wydatków ogółem przy uwzględnieniu kryterium kierunku oddziaływania na wyodrębnione w tab. 5 dwie grupy instrumentów wskazują, iż poza 2007 r. w pozostałych badanych latach przeważały wydatki na instrumenty podażowe nad wydatkami na instrumenty popytowe. Wydatki w grupie podażowej, a więc wspierające zasoby pracy, stanowiły od 46,3% do 51,7% wydatków ogółem, niemniej jednak ich udział między 2008 a 2005 r. obniżył się o 2,4 punktu procentowego.

Tabela 5. Poziom i struktura wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* w Polsce w latach 2005-2008

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008	
	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%
WYDATKI OGÓŁEM	1905,1	100	2067,1	100	2544,6	100	3177,4	100
Wydatki na instrumenty popytowe	979,1	47	941,7	45,6	1290,7	50,7	1527,3	48,1
W tym:								
• prace interwencyjne	193,9	10,2	220	10,6	214,7	8,4	196,5	6,2
• roboty publiczne	294,3	15,4	145,6	7,0	178	7	248,4	7,8
• środki na podjęcie lub doposażenie miejsc pracy	405,7	21,3	576,1	27,9	898	35,3	1082,4	34,1
Wydatki na instrumenty podażowe	893,9	51,2	1067,7	51,6	1178,3	46,3	1551,9	48,8
W tym:								
• szkolenia	181,8	9,5	186,7	9	266,4	10,5	280,3	8,8
• staże i przygotowanie zawodowe	794,3	41,7	881	42,6	911,9	35,8	1271,6	40
Wydatki pozostałe	35,1	1,8	57,7	2,8	75,6	3	98,2	3,1
Dynamika wydatków:								
• OGÓŁEM	100	–	108,5	–	123,1	–	124,9	–
• instrumenty popytowe	100	–	96,2	–	137,1	–	118,3	–
• instrumenty podażowe	100	–	119,4	–	110,4	–	131,7	–

* bez refundacji wynagrodzeń młodocianych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kryńska 2009, s. 28].

Z kolei wydatki na instrumenty w grupie popytowej wahały się między 46,9% a 50,7 %, niemniej jednak porównując rok 2008 z 2005, należy stwierdzić, że nastąpił wzrost tych wydatków o 1,1 punktu procentowego. W grupie instrumentów podażowych zdecydowanie największe wydatki kierowane były na staże i przygotowanie zawodowe, gdzie kwota wydatków wzrosła w 2008 r. o 60% w stosunku do roku 2005 i stanowiła w 2008 r. 40% wydatków ogółem na ALMP. Niemniej jednak, co warto podkreślić, wydatki na szkolenia wzrosły wprawdzie o 54,2% w 2008 r. w stosunku do 2005 r., ale stanowiły w 2008 r. zaledwie 8,8% wydatków realizowanych w ramach wszystkich programów ALMP, co nie jest zgodne z założeniami modelu *flexicurity*, który postuluje, by wspierać system uczenia się przez całe życie.

W grupie wydatków popytowych, których udział w badanym okresie oscylował wokół 48%, najwięcej, bo ponad 2,5 razy wzrosły wydatki przydzielane na podjęcie działalności gospodarczej lub doposażenie stanowisk pracy. Wydatki te stanowiły w 2005 r. 21,3% ogólnej sumy wydatków na aktywną politykę rynku pracy, w 2008 r. zaś wzrosły do 34,1% wydatków ogółem, z najwyższą dynamiką (167%) spośród wszystkich form realizowanych w ramach programów ALMP. W grupie tej w analizowanym okresie jedynie wydatki publiczne zmniejszyły się o 15,6% w stosunku do 2005 r., co spowodowało, że także w strukturze udział wydatków na roboty publiczne w wydatkach ogółem spadł z 15,4% w 2005 r. do 7,8% w roku 2008. Z kolei poziom wydatków na prace interwencyjne w 2008 r. w porównaniu z rokiem 2005 nieznacznie, bo zaledwie o 1,3%, wzrósł, niemniej jednak udział tych wydatków w strukturze wydatków na programy ALMP zdecydowanie obniżył się z 10,2% w 2005 r. do 6,2% wydatków ogółem w roku 2008.

Tym samym można stwierdzić, że między 2005 a 2008 r. nastąpiło stopniowe przeorientowanie polskiej polityki rynku pracy z oddziaływania na zasoby pracy, a więc pobudzenie i poprawienie zdolności bezrobotnych do znalezienia pracy na rzecz oddziaływania popytowego, którego celem jest tworzenie miejsc pracy. Przesunięcie takie nie jest zgodne z założeniami modelu *flexicurity*, nie podnosi bowiem elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia. To inwestycja w człowieka (uczenie się, przekwalifikowanie, doszkalanie itp.) daje długofalowe zwiększenia elastyczności pracownika oraz poprawia bezpieczeństwo socjalne pracownika. Potwierdzają to fakty, gdyż przy pogorszeniu się koniunktury, co miało miejsce w 2009-2010 r., utworzone miejsca pracy w okresie 2005-2008 były likwidowane i część bezrobotnych stała się ponownie bezrobotnymi z dużymi problemami na ponowne zatrudnienie.

Podkreślić także należy, że średni poziom wydatków na ALMP w UE wynosił w 2007 r. 1,68% PKB, podczas gdy w Polsce osiągnął poziom 1% PKB. Ponadto w Polsce wciąż dominują wydatki na instrumenty pasywne (Polska przeznaczała w 2007 r. 0,51 % PKB, podczas gdy na instrumenty aktywne 0,49% PKB). W przeliczeniu na 1 osobę pragnącą podjąć pracę w Polsce wydatki na instrumenty pasywne wynosiły 711 euro wobec średniej wynoszącej w UE 3770 euro. Jeszcze niższe były wydatki na instrumenty aktywne przypadające na 1 osobę – w 2007 r. wyniosły one

w Polsce zaledwie 560 euro przy średniej w UE na poziomie 1739 euro [Kryńska 2009, s. 34].

4. Dekompozycja wydatków na aktywną politykę rynku pracy (ALMP) na przykładzie PUP w Jeleniej Górze w latach 2007-2009

Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze obsługuje bezrobotnych z miasta Jelenia Góra i powiatu jeleniogórskiego, do którego należy 9 okolicznych gmin. Liczbę bezrobotnych, stopę bezrobocia oraz poziom środków w dyspozycji PUP Jelenia Góra prezentuje tab. 6.

Sytuacja na rynku pracy powiatu jeleniogórskiego w okresie 2007-2008 wykazywała tendencje analogiczne do tendencji w kraju, tj. zmniejszała się liczba bezrobotnych oraz stopa bezrobocia, zaś wydatki ze środków Funduszu Pracy realizowane w ramach polityki rynku pracy znacznie rosły, na co wskazuje poziom dynamiki wydatków w tab. 6.

Tabela 6. Sytuacja na rynku pracy w obszarze działania PUP Jelenia Góra oraz poziom wydatków z Funduszu Pracy w latach 2007-2009

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	Dynamika 2008/2007	Dynamika 2009/2008	Dynamika 2009/2007
Liczba bezrobotnych (liczba osób)	5 597	5021	7375	89,7	146,9	131,8
Stopa bezrobocia (w %)	15,1	13,7	19,1	90,7	139,4	126,5
Wydatki ze środków Funduszu Pracy (w mln zł)	19,91	23,91	34,4	120,1	143,9	172,51
W tym:						
• zasiłki dla bezrobotnych	7,55	6,3	11,8	83,4	187,3	156,3
• programy aktywne	11,4	16,3	21,1	143	129,4	185,1
• pozostałe	0,96	1,31	1,5	136,5	114,5	156,2
Struktura wydatków ze środków Funduszu Pracy (w %)						
• zasiłki dla bezrobotnych	37,9	26,3	34,3	–	–	–
• programy aktywne	57,2	68,2	61,3	–	–	–
• pozostałe	4,9	5,5	4,4	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań PUP Jelenia Góra (MPiPS 01 i 02, oraz załącznika 6) z lat 2007-2009.

W 2009 r. na skutek znacznego pogorszenia koniunktury w regionie nastąpił istotny, bo blisko 47-procentowy wzrost liczby osób bezrobotnych, a tym samym stopy bezrobocia. W ślad za tym wzrósł udział pasywnych form polityki rynku pracy, niemniej jednak, co warte jest szczególnej uwagi, udział wydatków na zasiłki dla bezrobotnych obniżył się z 37,9% w 2007 r. do 34,3% w roku 2009, choć na skutek

gorszej koniunktury udział ten wzrósł w stosunku do roku 2008 r. o 8 punktów procentowych. W tym samym okresie poprawił się także udział wydatków na programy aktywne rynku pracy, odnotowano bowiem wzrost udziału wydatków na programy ALMP z 57,2% w 2007 r. do 61,3% w roku 2009, po spadku udziału o 6,9 punktu procentowego w stosunku do roku 2008, kiedy to wydatki na aktywne programy stanowiły 68,2% ogółu wydatków PUP w Jeleniej Górze. Mimo pogorszenia koniunktury i znacznego wzrostu liczby osób bezrobotnych zauważyć można, że wydatki na aktywne programy rynku pracy zmniejszały się wolniej, aniżeli następował wzrost wydatków na zasiłki dla bezrobotnych – świadczy to o tym, że przyjęta przez PUP w Jeleniej Górze polityka wspierania osób bezrobotnych była właściwa. Dokładniejszych danych dostarczy analiza rodzajów realizowanych wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stanowiące część aktywnej polityki rynku pracy, co prezentuje tab. 7.

Tabela 7. Poziom i struktura wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* na przykładzie PUP w Jeleniej Górze w latach 2007-2009

Wyszczególnienie	2007		2008		2009	
	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%
WYDATKI OGÓŁEM	8,89	100	12,21	100	16,23	100
Wydatki na instrumenty popytowe	5,25	59	8,09	66,3	10,8	66,5
W tym:						
• prace interwencyjne	0,23	2,6	0,13	1,1	0,04	0,2
• roboty publiczne	1,35	15,2	1,65	13,5	2,11	13
• środki na podjęcie działalności gospodarczej lub doposażenie miejsc pracy	3,67	41,3	6,31	51,7	8,65	53,3
Wydatki na instrumenty podażowe	3,46	38,9	3,91	32,0	5,14	31,7
W tym:						
• szkolenia	1,65	18,6	1,41	11,5	1,5	9,2
• staże i przygotowanie zawodowe	1,81	20,3	2,50	20,5	3,64	22,4
Wydatki pozostałe	0,18	2,1	0,21	1,7	0,29	1,8
Dynamika wydatków:						
• OGÓŁEM	100	–	137,3	–	132,9	–
• instrumenty popytowe	100	–	154,1	–	133,5	–
• instrumenty podażowe	100	–	113,0	–	131,5	–

* bez refundacji wynagrodzeń młodocianych

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań PUP Jelenia Góra, tzw. sprawozdanie „MPiPS 01” i „MPiPS 02” oraz załącznik 6 z lat 2007-2009.

Analizując tab. 7, można zauważyć, że w latach 2007-2009 wydatki systematycznie rosły, przy czym szybciej rosły wydatki na instrumenty popytowe niż na podażowe. W przypadku wydatków na instrumenty popytowe w 2008 r. odnotowano znaczny, bo ponad 54-procentowy wzrost wydatków, gdy w tym samym czasie wydatki na instrumenty podażowe ukierunkowane na poprawę jakości kapitału ludzkie-

go, tak ważne dla zwiększenia szans na znalezienie pracy, wzrosły zaledwie o 13%. W 2009 r. tempo wzrostu wydatków ogółem, a także wydatków na instrumenty popytowe i podaże oscylowało w przedziale 31,5-33,5%.

Z kolei analiza struktury wskazuje jednoznacznie na dominację wydatków na instrumenty popytowe, gdyż ich udział systematycznie w badanym okresie rósł – z 59% w 2007 r. do 66,5% w roku 2009. Znalazło to odbicie w systematycznym spadku udziału wydatków na instrumenty podażowe – z 38,9% w 2007 r. do 31,7% w roku 2009. By zachować porównywalność danych z terenu powiatu jeleniogórskiego z danymi ogólnopolskimi, należy skupić się na latach 2007-2008, niemniej jednak w przypadku wydatkowania środków na aktywną politykę rynku pracy zdecydowanie dominuje podejście podażowe i wspierane były inicjatywy mające na celu tworzenie miejsc pracy. Niestety, negatywna tendencja dominacji instrumentów podażowych nad popytowymi zaobserwowana w skali kraju potwierdziła się, i to ze znacznie wyższym natężeniem w działaniach na lokalnym rynku pracy. Dodatkowo w przypadku działań PUP Jelenia Góra negatywnie należy ocenić wciąż bardzo wysoki (13% wobec 7,8% w skali kraju) udział wydatków na roboty publiczne, których efektywność, jak wykazywało wiele badań, jest jedną z najniższych wśród wszystkich dostępnych programów walki z bezrobociem. Jednocześnie należy podkreślić, iż podobnie jak w skali całego kraju również w powiecie jeleniogórskim dominującą pozycję w wydatkach ogółem stanowią środki na podjęcie działalności gospodarczej i doposażenie miejsca pracy, z tym że skala tego zjawiska jest znacznie wyższa w powiecie jeleniogórskim. Udział wydatków na podjęcie działalności lub doposażenie w Polsce osiągnął w 2008 r. poziom 35,3%, podczas gdy w powiecie jeleniogórskim 51,7% i nadal rośnie, gdyż w 2009 r. poziom ten osiągnął poziom 53,3%. Tym samym utrwała się w powiecie podejście zdecydowanie popytowe, a więc wspierające pracodawców, co jest niezgodne z założeniami modelu *flexicurity*.

W grupie wydatków na instrumenty podażowe dominują wydatki na staże i przygotowanie zawodowe, podobnie jak w skali całego kraju, z tym że udział tych wydatków w 2008 r. w skali kraju osiągnął poziom 40% wydatków ogółem, w powiecie jeleniogórskim zaś zaledwie przekroczył 20%, tym samym, biorąc pod uwagę, iż staże i przygotowanie zawodowe kierowane jest przede wszystkim do ludzi młodych wchodzących na rynek, należy stwierdzić, iż sytuacja na rynku pracy w powiecie jeleniogórskim w tej grupie wiekowej jest trudniejsza aniżeli w kraju. Z kolei nieznacznie lepiej niż w skali kraju wygląda udział wydatków na szkolenia, gdyż w 2008 r. wynosił on w powiecie jeleniogórskim 11,5%, w kraju zaś zaledwie 8,8%. Bardzo niepokojący jest jednak fakt, iż w latach 2007-2009 wydatki na szkolenia w powiecie jeleniogórskim zmniejszyły się w wymiarze zarówno kwotowym, jak i udziału w strukturze wydatków ogółem – z 18,6% w 2007 r. do 9,2% w 2009 r., co jest sygnałem niezwykle negatywnym z punktu widzenia wdrażania przez Polskę założeń modelu *flexicurity*.

5. Zakończenie

Model *flexicurity* staje się coraz popularniejszy w Europie. Także w Polsce trwa proces wdrażania tego modelu zgodnie ze wspólnymi zasadami promowanymi przez Unię Europejską. Niemniej jednak raport oceniający stan wdrożenia założeń tego modelu w Polsce z 2009 r. wskazuje na wiele rozbieżności w zasadzie we wszystkich obszarach składających się na cztery komponenty modelu. Artykuł dotyczył diagnozy jednego z komponentów modelu *flexicurity*, tj. aktywnej polityki rynku pracy.

W analizowanym obszarze podkreślić należy, że w Polsce stosunkowo mało środków przeznaczanych jest na działania z zakresu aktywnej polityki rynku pracy. Tym samym dla wdrażania modelu *flexicurity* w Polsce należałoby postulować o zwiększenie środków na politykę rynku pracy ogółem oraz zmianę struktury tych wydatków, tak by wyraźnie zwiększyć udział wydatków ALMP na instrumenty podażowe do 70% (wzorem innych krajów UE), ograniczając przy tym subsydiowane zatrudnienie.

Po drugie, dla zwiększenia bezpieczeństwa na rynku pracy niezbędne wydaje się prowadzenie działań mających na celu zwiększanie roli programów ALMP. Promowany w Polsce model samorządowy decydowania o kierunkach wydatków w ramach polityki rynku pracy, przy zachowaniu kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jak wykazała przeprowadzona w artykule analiza, nie jest skuteczny. Na rynku lokalnym, widać to na przykładzie powiatu jeleniogórskiego, zdecydowanie większą rolę odgrywają wydatki na działania pasywne (66,5%) aniżeli działania aktywne (31,7%), co jest wręcz zaprzeczeniem skutecznego wdrażania zasad modelu *flexicurity*.

Niezbędne jest zatem zwiększenie efektywności i skuteczności ALMP oraz objęcia nią coraz większej liczby bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem, zwłaszcza długotrwale bezrobotnych, co wymagałoby przede wszystkim zwiększenia środków przeznaczanych na ten cel przynajmniej do 1% PKB (wobec 0,49% PKB w 2007 r.), tak jak to ma miejsce w Belgii, Danii czy Szwecji. Niestety 2011 r. przyniósł dalsze pogorszenie sytuacji w zakresie finansowania polityki rynku pracy w Polsce. W ramach cięć budżetowych znacznie ograniczono środki na realizację aktywnej polityki rynku pracy, co przy wzroście liczby bezrobotnych oznaczać będzie zdecydowaną dominację działań pasywnych. Sytuację taką należy ocenić negatywnie, bowiem aktywne programy rynku pracy obok systemu edukacji pełnią ważną funkcję w przystosowaniu struktury kwalifikacyjno-zawodowej podaży pracy do wymagań rynku pracy, zwiększając w ten sposób znacznie bezpieczeństwo zasobów pracy.

Literatura

Europe's Social Reality, BEPA, 2007.

Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa 2009.

Kryńska E., *Równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy. Jak osiągnąć flexicurity?*, „Monitor Prawa Pracy” 2007 nr 7.

Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, MPiPS, Warszawa 2009.

Rękas M., *Model „flexicurity” w Polsce jako odpowiedź na wyzwania współczesnego rynku prac*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika, Ekonomia i Prawo, Toruń 2010.

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

Wilthagen T., Tros F., *The concept of “Flexicurity”. A new approach to regulating employment and labour markets*, “Tilburg University Flexicurity Paper” 2003 no 4.

EXPENDITURE ON ACTIVE LABOUR MARKET POLICY (ALMP) IN POLAND AS A COMPONENT OF FLEXICURITY MODEL

Summary: The *flexicurity* model is an integrated strategy for the simultaneous enhancement of employment flexibility and security. One of its components is a pro-active approach to the labour market, aimed basically at building the involvement of the unemployed through assisting them in winning and maintaining jobs. The article attempts to analyse the structure of Polish expenditure on the active labour market policy during the 2005-2008 period both at the national level and at the local level as observed on the example of the District Job Centre in Jelenia Góra. The analysis makes the basis of assessing how far this component of the *flexicurity* model is implemented at the national and local levels as well as pointing out the desirable improvements.