

**MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
DEPARTAMENT RYNKU PRACY**

**Analiza funkcjonowania
urzędów pracy po ich włączeniu
do administracji samorządowej**

Warszawa 2008

AUTORZY:

dr Maciej Grabowski
prof. dr Wojciech Misiąg
prof. dr hab. Mirosław Stec
prof. dr hab. Urszula Sztanderska
mgr Bartłomiej Piotrowski (kierownik projektu)
mgr Karolina Sztandar-Sztanderska
mgr Irena Wójcicka
dr Aleksandra Wiktorow
mgr Agnieszka Wiśniewska
mgr Marianna Zieleńska

Badania przeprowadzone przez PBS DGA Sp. z o.o. i zespół ekspertów IBnGR

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008

Koordinacja:

Departament Rynku Pracy
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
ul. Tamka 1, 00-349 Warszawa
tel. (0-22) 461-60-08

ISBN 978-83-60302-48-4

Druk i łamanie: ZWP MPiPS. Zam. 309/08.

Spis treści

Słowo wstępne	5
Wstęp	7
Rozdział 1. Powiatowy urząd pracy jako animator i partner w zakresie polityki rynku pracy na szczeblu lokalnym i regionalnym (<i>Bartłomiej Pio- trowski, Karolina Sztandar-Sztanderska, Marianna Zieleńska</i>)	13
Rozdział 2. Klienci powiatowych urzędów pracy (<i>Irena Wóycicka, Karolina Sztandar-Sztanderska, Marianna Zieleńska</i>)	45
Rozdział 3. Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po dziesięciu latach od chwili reformy ustroju terytorianego Polski (<i>Mirosław Stec</i>)	71
Rozdział 4. Finansowanie zadań publicznych służb zatrudnienia (<i>Wojciech Misiąg, Marcin Tomalak</i>)	85
Rozdział 5. Ocena systemu wdrożenia Europejskiego Funduszu Społecznego przez publiczne służby zatrudnienia (<i>Aleksandra Wiktorow</i>)	107
Rozdział 6. Publiczne służby zatrudnienia a wyzwania rynku pracy (<i>Urszula Sztenderska</i>)	121
Rozdział 7. Zasoby publicznych służb zatrudnienia a ich zadania (<i>Bartłomiej Pio- trowski</i>)	157
Rekomendacje (<i>Maciej Grabowski</i>)	173
Spis tabel	178
Spis wykresów	178

Bibliografia	181
Aneks 1. Metoda i tryb przeprowadzenia badania powiatowych urzędów pracy i wojewódzkich urzędów pracy	143
Aneks 2. Lista powiatów wybranych do pogłębionych studiów przypadków	144
Aneks 3. Opis badań bezrobotnych, przedsiębiorstw i instytucji w wybranych 12 powiatach.....	145

Słowo wstępne

Oddajemy w Państwa ręce raport, podsumowujący realizację projektu „Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej”, zrealizowanego w okresie od kwietnia 2006 r. do grudnia 2007 r. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z PBS DGA Sp. z o.o. na zlecenie Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Badanie przeprowadzone w ramach projektu miało na celu pozyskanie niezależnych opinii i informacji o skutkach przeobrażeń, jakie dokonały się w PSZ w związku z reformą ustrojową państwa, wdrożeniem nowej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz funkcjonowaniem PSZ w warunkach absorpcji Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wyrażamy przekonanie, że zrealizowane badanie pozwoliło na zdiagnozowanie istniejącego stanu organizacyjno-prawnego oraz istotnie przyczyni się do zaprojektowania niezbędnych modyfikacji i nowych rozwiązań mających usprawnić działalność PSZ oraz zwiększyć ich efektywność.

Departament Rynku Pracy

Wstęp

Przeprowadzona w 1998 roku zasadnicza reforma ustroju terytorialnego Polski zakładała głębokie zmiany w systemie władz publicznych. Wprowadzała również zmiany w rozkładzie kompetencji pomiędzy różnymi stopniami zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz pomiędzy samorządem a administracją rządową. Zmiany te wpłynęły w sposób zasadniczy na kształt publicznych służb zatrudnienia.

W 1998 r. w tzw. „*wielkiej ustawie kompetencyjnej*”¹, dokonano zasadniczego przesądzenia, zgodnie z którym, działające od początku lat 90-tych w strukturze administracji rządowej urzędy pracy (wojewódzkie i rejonowe), zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom i województwom). Nie nastąpiła likwidacja tych urzędów, lecz zostały one w całości przejęte przez samorząd, zarówno gdy chodzi o stan majątkowy i osobowy, jak i prowadzone przez te urzędy sprawy.

Aktualnie działający ustrój publicznych służb zatrudnienia (PSZ) wprowadzony został w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Publiczne służby zatrudnienia tworzą dziś organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone w/w ustawą.

Dziesięć lat, które minęły od tych zasadniczych zmian ustrojowych, to wystarczająco długi okres, aby móc podjąć się próby znalezienia odpowiedzi na generalne pytanie: Jak w obszarze działania publicznych służb zatrudnienia sprawdziły się w praktyce ówczesne założenia owej reformy?

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu badawczego pn. Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej². Zamawiającym oraz odbiorcą końcowym raportu było Minister-

¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa Dz.U. z 1998 r. nr 106 poz. 668.

² Projekt ten był współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Działanie 1.1 „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy”, Schemat A „Wzmocnienie potencjału publicznych służb zatrudnienia”.

stwo Pracy i Polityki Społecznej. Celem badania, według założeń zamawiającego, miało być znalezienie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe, związane z postawionym powyżej pytaniem ogólnym:

1. Czy reforma samorządowa, w tym likwidacja systemu urzędów pracy, przyniosła zakładane rezultaty w obszarze rynku pracy?
2. Czy usytuowanie urzędów pracy w strukturze samorządów usprawnia czy utrudnia realizację ustawowych zadań?
3. Czy struktura publicznych służb zatrudnienia w obecnej postaci odpowiada wyzwaniom rynku pracy?
4. Czy ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przyczyniła się do przełamania niskiej skuteczności funkcjonowania służb zatrudnienia?
5. Czy nowa jakość kompetencji publicznych służb zatrudnienia (wprowadzona ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) przyniosła widoczne zwiększenie oferty usług dla bezrobotnych i poszukujących pracy?
6. Czy zasoby finansowe, kadrowe oraz wyposażenie lokalowo-sprzętowe będące w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia są wystarczające do realizacji stawianych zadań?
7. Czy postawione przed publicznymi służbami zatrudnienia zadania są adekwatne do potrzeb rynku pracy?
8. Czy obecny system wdrażanie EFS jest dostosowany do stanu organizacyjnego publicznych służb zatrudnienia oraz czy ich obecny kształt pozwala na efektywność działania i w jaki sposób, o ile jest taka potrzeba można te relacje usprawnić?
9. W jakim stopniu relacje (współpraca czy rywalizacja) pomiędzy publicznymi instytucjami rynku pracy wpływają na efektywność ich działania i w jaki sposób, o ile jest taka potrzeba, można te relacje usprawnić?
10. W jaki sposób obecny system finansowania publicznych służb zatrudnienia wpływa na ich efektywność?

Zakres tematyki wymienionych powyżej pytań był niezwykle szeroki i wymagał od zespołu ekspertów zastosowania kompleksowego i złożonego zestawu narzędzi badawczych i analitycznych dostosowanych do maksymalnie efektywnego znalezienia odpowiedzi na tak zróżnicowany zestaw pytań. Zgodnie z zatwierdzoną przez ministerstwo propozycją projektem objęte były następujące zadania badawcze:

1. Przeprowadzona została kwerenda badawcza oraz ekspertyza porównawcza oparta na analizie istniejących raportów, analiz oraz materiałów sprawoz-

dawczych i programowych dotyczących funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia zarówno w Polsce, jak i krajach członkowskich Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dwóch kategorii krajów: „starych” krajów członkowskich mających obecnie (lub w przeszłości) problemy na rynku pracy, „nowych” krajów członkowskich sąsiadujących z Polską (i posiadających podobny punkt startowy). Przeprowadzona analiza w szczególności uwzględniała fakt zmiany struktury publicznych służb zatrudnienia w trakcie reformy samorządowej. Przeprowadzone zostały porównania istniejących aktualnie w Polsce struktur organizacyjnych oraz realizowanych przez nie funkcji ze strukturami i funkcjami wybranych krajów członkowskich;

2. Przeprowadzona została analiza instytucjonalna obejmująca: analizę systemu finansowania publicznych służb zatrudnienia, analizę wydatków z lat 1998–2005, przedstawioną w układzie zadań, szczebli administracji publicznej oraz regionów, analizę poziomu i zróżnicowania wskaźników obrazujących efektywność wydatków publicznych na zadania związane z rynkiem pracy. W ramach tej analizy instytucjonalnej został dokonany opis instytucji i ich kompetencji oraz opis innych aktorów polityki rynku pracy;
3. Wykonane zostały ekspertyzy prawne: „Normatywny kształt służb zatrudnienia w administracji publicznej i jego ewolucja w latach 1997–2007” oraz „Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po 10 latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski”, w których analizowano m.in. ustrojowe przesłanki rozdziału kompetencji między różne szczeble administracji publicznej oraz poddano ocenie funkcjonowanie tych rozwiązań;
4. Przeprowadzone zostały badania ankietowe wszystkich jednostek publicznych służb zatrudnienia. Badania te przeprowadzone zostały z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej na stronie WWW – CAWI (Computer Assisted Web Interviewing);
5. Przeprowadzone zostały (po przeanalizowaniu wyników badań ilościowych) pogłębione studia przypadków w wybranych 12 powiatach w kraju. Badaniami były objęte powiatowe urzędy pracy, bezrobotni zarejestrowani w tych urzędach, jak również pracodawcy. Badania pracodawców przeprowadzone były metodą wspomaganych komputerowo wywiadów telefonicznych CATI (Computer Aided Telephone Interviews). Wywiady objęły grupę 300 pracodawców (po 25 w każdym z 12 powiatów). Badania bezrobotnych (318) prowadzone były metodą wywiadu w oparciu o kwestionariusz pytań;

6. Przeprowadzone zostały również badania jakościowe usług świadczonych przez urzędy pracy i instytucje współpracujące. Celem tego badania było zidentyfikowanie dostępu do usług rynku pracy w zależności od kategorii klientów. Badanie to zostało przeprowadzone w oparciu o metodę zwaną „winieta”, polegającą na stworzeniu kilku hipotetycznych przypadków osób bezrobotnych o różnych cechach demograficzno-społecznych i prowadzeniu wywiadów pogłębionych z pracownikami urzędów, aby w sposób realistyczny ustalić, na jakiego rodzaju usługi takie różne osoby mogą liczyć³;
7. Opracowano, bazując na wynikach badań empirycznych, wcześniej przeprowadzonych badaniach własnych oraz na dostępnej wiedzy eksperckiej raport końcowy, który odpowiada na zasadnicze pytanie o wypełnianie ustawowej roli przez publiczne służby zatrudnienia, jak i na wszystkie pytania szczegółowe wymienione wyżej.

Rozdział pierwszy autorstwa Bartłomieja Piotrowskiego, Karoliny Sztandar-Sztanderskiej oraz Marianny Zieleńskiej podejmuje zasadniczy dla niniejszego opracowania temat aktywnej, kreującej roli powiatowego urzędu pracy w zakresie polityki rynku pracy. Umiejscowienie tego urzędu w strukturze samorządu powiatowego miało m.in. na celu poprawę koordynacji działań na szczeblu lokalnym w tym zakresie, a powiatowy urząd pracy miał stać się animatorem i partnerem dla innych publicznych i niepublicznych jednostek w sprawach zatrudnienia i rynku pracy. Szczegółowe badania wskazują na niejednoznaczną ocenę powiatowych urzędów pracy. W rozdziale drugim Irena Wóycicka, Karolina Sztandar-Sztanderska oraz Marianna Zieleńska analizują relacje pomiędzy klientami powiatowych urzędów pracy a urzędami, czynniki sprzyjające dobrej obsłudze oraz bariery, na które napotykają pracownicy urzędów. Autorki szukają odpowiedzi na pytanie o skuteczność funkcjonowania służb zatrudnienia oraz o wachlarz oferty dla bezrobotnych. Mirosław Stec, autor rozdziału trzeciego, rozważa zagadnienie na ile zmiany kompetencyjne, w tym likwidacja systemu urzędów pracy, przyniosła poprawę w zakresie wykonywania ustawowych zadań przez urzędy pracy będące jednostkami samorządu. Wojciech Misiąg oraz Marcin Tomalak autorzy rozdziału pn. „Finanso-

³ Wykonawcą badań ankietowych było PBS DGA Sp. z o.o. (dawniej: Pracownia Badań Społecznych w Sopocie). Zastosowane metody badań ankietowych należą do kanonu metod stosowanych przez PBS DGA w praktyce badawczej. Badania z wykorzystaniem metody „winieta” przeprowadzone zostały w 12 powiatach przez ekspertów Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową pod kierunkiem Ireny Wóycickiej, a koordynowane przez Karolinę Sztandar-Sztanderską i Mariannę Zieleńską. Szczegółowe informacje o sposobie prowadzenia badań zawarte są w aneksach.

wanie zadań publicznych służb zatrudnienia” analizują system finansowania publicznych służb zatrudnienia pod kątem ich efektywności. Wykazują pewne dysfunkcjonalne rozwiązania, które tę efektywność ograniczają. Aleksandra Wiktorow podejmuje w rozdziale piątym problem organizacji publicznych służb zatrudnienia z punktu widzenia wdrażania projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. W rozdziale szóstym Urszula Sztanderska analizuje wyzwania rynku pracy oraz odpowiada na pytanie czy struktura publicznych służb zatrudnienia na te wyzwania odpowiada. Wskazuje na liczne ułomności tak w zakresie podziału kompetencji, jak i rozwiązań organizacyjnych i prawnych, które ograniczają efektywne działania urzędów pracy. Bartłomiej Piotrowski, autor rozdziału siódmego analizuje zasoby materialne i niematerialne publicznych służb zatrudnienia i dochodzi do wniosku, że największą słabością PSZ jest wielkość zasobów ludzkich urzędów pracy i sposób ich wykorzystania. Każdy z rozdziałów kończy się częścią zawierającą podsumowanie i wnioski. Opracowanie kończy rozdział z rekomendacjami autorstwa Macieja Grabowskiego. Odpowiada on na pytanie: jakie działania organizacyjne, prawne czy finansowe należy podjąć, aby zwiększyć efektywność działania publicznych służb zatrudnienia. Generalny wniosek płynący z niniejszego opracowania oparty na wynikach szerokich badań empirycznych jest taki, że ocena aktualnego systemu publicznych służb zatrudnienia wypada pozytywnie. Z drugiej strony występują wciąż znaczne rezerwy w zakresie lepszej koordynacji działań na szczeblu powiatu oraz aktywności urzędów pracy jako inicjatora wspólnych programów z innymi jednostkami publicznymi i niepublicznymi.

ROZDZIAŁ 1

Powiatowy urząd pracy jako animator i partner w zakresie polityki rynku pracy na szczeblu lokalnym i regionalnym

Powiatowe urzędy pracy, w myśl założeń reformy administracyjnej, miały stać się podstawowymi jednostkami, kreującymi działania z zakresu rynku pracy. Z tego punktu widzenia relacje urzędów pracy ze starostą i innymi organami jednostek samorządu terytorialnego oraz relacje z innymi podmiotami funkcjonującymi na lokalnym rynku pracy (gminnymi, powiatowymi, wojewódzkimi czy niepublicznymi) stają się istotne, a czasem kluczowe, dla właściwego podejmowania działań na rynku pracy. Niniejszy rozdział stawia sobie za cel odpowiedź na dwa podstawowe pytania:

- (i) Czy usytuowanie urzędów pracy w strukturze samorządów usprawnia czy utrudnia realizację ustawowych zadań?
- (ii) W jakim stopniu relacje (współpraca czy rywalizacja) pomiędzy publicznymi instytucjami rynku pracy wpływają na efektywność ich działania i w jaki sposób, o ile jest taka potrzeba, można te relacje usprawnić?

1.1. Usytuowanie publicznych służb zatrudnienia w strukturze samorządów

Pragnąc uzyskać odpowiedź na postawione powyżej pytania, należy na początek określić, jak wygląda w aktualnie obowiązującym systemie prawnym usytuowanie publicznych służb zatrudnienia w strukturze samorządów. Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy są samorządowymi instytucjami rynku pracy. Powiatowe urzędy pracy (PUP-y) działają w powiatach i tzw. miastach na prawach powiatu. Zasięg działania powiatowego urzędu pracy może obejmować kilka powiatów (miast na prawach powiatu), dlatego ich łączna liczba (339) jest mniejsza od łącznej liczby powiatów i miast na prawach

powiatu⁴. Wojewódzkie urzędy pracy (WUP-y) działają we wszystkich województwach. Niektóre WUP-y i PUP-y posiadają filie i oddziały zamiejscowe. WUP-y i PUP-y i działają w formie samorządowych jednostek budżetowych. Ich dyrektorów powołują i odwołują:

- w województwach – marszałek województwa,
- w powiatach – starosta powiatu.

Pamiętać też należy, że ustalone w ustawie *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁵ zadania powiatu przypisane są formalnie powiatowi jako jednostce samorządu terytorialnego, a nie urzędowi pracy. Na mocy art. 9 ust. 7 wspomnianej ustawy:

„starosta może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym.”

Podobną zasadę na poziomie województwa przyjęto w art. 8 ust. 5, z tym że z mocy ustawy wykonanie zadań województwa wynikających z programów sektorowych współfinansowanych z Funduszu Pracy przypisano dyrektorowi WUP. Od 2005 r. zasadniczą część zadań wykonywanych przez PUP i WUP stanowią zadania własne powiatów i województw. Po reformie systemu samorządowego wdrożonej w roku 2004 status zadań zleconych zachowały tylko opisane w art. 8a omawianej ustawy zadania dotyczące przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz zadania związane z uczestnictwem Polski w systemie europejskich służb zatrudnienia EURES. Zmiany w proporcjach zadań własnych i zadań zleconych realizowanych przez PUP i WUP ilustrują dane z tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Udział dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone w finansowaniu wydatków budżetowych powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w latach 2001–2005

Treść	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	%%					
Ogółem	97,0	95,1	90,5	90,0	6,1	13,5
Powiatowe urzędy pracy	97,0	94,3	90,1	90,1	0,0	0,9 ¹
Wojewódzkie urzędy pracy		100,7	93,5	89,4	28,6	41,8

¹ Tylko dotacje inwestycyjne

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów.

⁴ W dniu 1 stycznia 2007 r. w Polsce było 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatu.

⁵ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

Oceniona przez PUP-y i WUP-y adekwatność środków finansowych w stosunku do potrzeb (omówiona szerzej w rozdziale 4 i 7) wskazuje generalnie na trudne (jakkolwiek zróżnicowane) warunki, w jakich PUP-om przychodzi działać, zwłaszcza jeżeli chodzi o wynagrodzenia pracowników. Ponad połowa dyrektorów odpowiada: *stwierdzam, że nie jestem w stanie prowadzić racjonalnej polityki płacowej w swoim urzędzie*. Równocześnie jednak ponad 35% uważa, że takową politykę jest w stanie prowadzić.

1.2. Partnerzy publicznych służb zatrudnienia

Podejmując się analizy instytucjonalnej instytucji publicznych oraz innych aktorów rynku pracy, w pierwszym rzędzie należy dokonać próby zidentyfikowania tychże partnerów. Identyfikację tę rozpocząć należy od odwołania się do ustaleń prawnych w tym zakresie. W uchwalonej w 2004 r. ustawie *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* została podjęta przez ustawodawcę próba zdefiniowania podstawowych aktorów aktywnych na rynku pracy. Tym samym wymienionym poniżej instytucjom i ich aktywności w zakresie współpracy na rynku pracy zostały dane ustawowe podstawy prowadzenia ich działalności w tym zakresie. Zgodnie z wymienionymi wyżej ustawowymi ustaleniami, podstawowymi aktorami, nazwanymi w ustawie *instytucjami rynku pracy*, realizującymi zadania z zakresu polityki rynku pracy są w Polsce (art. 6 ust. 1 ustawy):

- 1) publiczne służby zatrudnienia (PSZ),
- 2) Ochotnicze Hufce Pracy (OHP),
- 3) agencje zatrudnienia,
- 4) instytucje szkoleniowe,
- 5) instytucje dialogu społecznego,
- 6) instytucje partnerstwa lokalnego.

Sześć wymienionych powyżej instytucji (kategorii instytucji) powinno realizować – zgodnie z ustaleniami tejże ustawy (każda oddzielnie i wspólnie) – zadania na rzecz:

- promocji zatrudnienia,
- łagodzenia skutków bezrobocia,
- aktywizacji zawodowej.

Ustawa określa wyżej wymienione instytucje kolejno jako:

1. **Publiczne służby zatrudnienia**, które tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą.
2. **Ochotnicze Hufce Pracy (OHP)** będące państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia.
3. **Agencje zatrudnienia** jako niepubliczne jednostki organizacyjne świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej.
4. **Instytucje szkoleniowe**, którymi są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną.
5. **Instytucje dialogu społecznego** na rynku pracy to organizacje i instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy: organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie realizacji zadań określonych ustawą.
6. **Instytucje partnerstwa lokalnego** będące instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzonymi na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego.

W ustaleniach zawartych w ustawie *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, określających zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej w rozdziale 3 art. 6 ust. 1 pkt 6, wymienia się „partnerstwo lokalne” jako instytucje rynku pracy realizujące zadania wynikające z tej ustawy. Dalej pkt 7 mówi, że: „*Instytucje partnerstwa lokalnego są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy tworzonymi na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego*”.

Art. 21 wspomnianej ustawy wyraźnie określa, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi w ramach dotychczas działających rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego oraz w ramach uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Całość więc zapis art. 107 mówiący o środkach Funduszu Pracy, z których to mogą być finansowane koszty związane z organizowaniem partnerstwa lokalnego.

Trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że formowania koalicji i partnerstw lokalnych nie powinno się interpretować tylko w kontekście istniejących wymogów prawnych⁶, umożliwiających i zachęcających do podejmowania tego typu aktywności. Aktywne polityki rynku pracy, jak pokazują doświadczenia nie tylko polskie⁷, najbardziej skutecznie projektowane i realizowane są na poziomie lokalnym. To tam przecież jest wiedza zarówno o lokalnych problemach, jak i zasobach, możliwych do ich przezwyciężenia. Tam również, zarówno w skutkach, jak i przyczynach bezrobocia, ujawniają się wszystkie jego społeczne wymiary. Rozwój idei partnerstw lokalnych, jako potencjalnej możliwości wspierania rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym, został zainicjowany na początku lat dziewięćdziesiątych w Irlandii. Model Terytorialnych Paktów na Rzecz Zatrudnienia (TEP), z którymi mamy do czynienia w chwili obecnej, był zainicjowany przez Komisję Europejską w 1996 roku, w czasie trwania prezydentury irlandzkiej. Lokalne Partnerstwo na Rzecz Zatrudnienia wspiera i jest wspierane przez samorząd lokalny a nie, jak jest to niekiedy błędnie postrzegane, zastępuje samorząd w realizacji ustawowych zadań. Partnerzy mają ściśle dookreślone interesy bezpośrednio korespondujące z prowadzoną przez nich działalnością, wnosząc tym samym określony potencjał, skoncentrowany na rozwiązaniu problemów społeczności lokalnej. Oczywiście są to zazwyczaj zróżnicowane podmioty i instytucje, jak np. przedsiębiorstwa, związki wyznaniowe, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, instytucje władzy lokalnej, społeczność lokalna, etc. Wydaje się istotne, iż wszystkie przykładowo wspomniane instytucje i podmioty już pełnią rolę instrumentów rozwoju lokalnego, poprzez podejmowanie decyzji w ramach prowadzonej przez nie działalności.

Cytowane powyżej badanie⁸ wskazało, że są w Polsce regiony, w których ten zapis ustawy nabrał wymiaru realnego, prowadząc do wdrożenia w praktyce różnego typu modeli wspólnej aktywności lokalnej.

Kolejną istotną cechą charakterystyczną sieci aktorów rynku pracy jest brak na szczeblu gminnym PSZ. Równocześnie na szczeblu tym działają, jako podstawowe ogniwo systemu, ośrodki pomocy społecznej. Jeśli chodzi o aktywność w zakresie pomocy społecznej w gminach, to ich jednostki, jakimi są ośrodki pomocy społecznej – zatrudniające blisko 40 tysięcy pracowników,

⁶ M. Rogaczewska, J. Turowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe Grupy czy uniwersalne kompetencje?*, za: http://www.fise.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/MRogaczewska_JTyrowicz_BadanieJakosciowe.pdf

⁷ *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts* – Final Report to Directorate General Regional Policy, Annex III: *National and Case Study Reports*, ECOTEC Research & Consulting Limited, October 2002, Brussels.

⁸ M. Rogaczewska, J. Turowicz, *Organizacje pozarządowe op. cit.*

w tym ponad 15.351 pracowników socjalnych, są podstawowymi podmiotami prowadzącymi działalność na tym polu. Przyglądając się temu, co należy do zadań ośrodków, warto zwrócić uwagę, iż znacząca część zadań tychże ośrodków może mieć bezpośredni związek z problematyką rynku pracy i bezrobocia, jakim dotknięci są beneficjenci ośrodków (zadania te pogrubiono):

- zapewnienie osobom i rodzinom wsparcia w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, w tym usług socjalnych i świadczeń rzeczowych,
- zapewnienie dochodu na poziomie interwencji socjalnej,
- **doprowadzenie do uniezależnienia się od pomocy społecznej lub częściowej aktywizacji społecznej we współpracy z pomocą społeczną,**
- **integrowanie ze środowiskiem lokalnym osób i grup będących w procesie wykluczenia społecznego.**

Należy też zwrócić uwagę, iż na poziomie gminnym realizowane są niektóre zadania wynikające z ustawy *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁹. Inaczej kształtuje się sytuacja na poziomie powiatowym i wojewódzkim. Na poziomie powiatu obok PUP (w ramach tego samego starostwa) działają powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR), zatrudniające ponad 3,8 tysiąca pracowników. Realizują one zadania pomocy społecznej, które przekraczają zakres działania i możliwości gminy (rodziny w kryzysie, dzieci i młodzież pozbawiona opieki rodziców, rodziny zastępcze, osoby chore psychicznie, osoby niepełnosprawne, uchodźcy).

Na poziomie województwa obok WUP z kolei istnieją regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS), zatrudniające ponad 200 pracowników, realizujących zadania pomocy społecznej. Do zadań tych należy między innymi opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa. Z kolei zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej realizowane są przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich.

Podobnie jak na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, na szczeblu centralnej administracji rządowej odpowiedzialność za oba te obszary polityki społecznej jest (z krótką przerwą) odpowiedzialnością jednego Ministra zarządzającego działami administracji rządowej *zabezpieczenie społeczne i praca*. Jakby tego było mało, oprócz wspólnej przynależności administracyjnej, działania instytucji z zakresu zabezpieczenia społecznego i pracy w znaczącej mierze koncentrują się na pomocy (w różnej formie) tym samym osobom. W 2004 roku na ogólną liczbę rodzin, objętą wszystkimi formami pomocy społecznej, w ponad 53% przypadków udzielono jej z powodu bezrobocia.

⁹ Chodzi tu o kwestię prac społecznie użytecznych oraz robót publicznych.

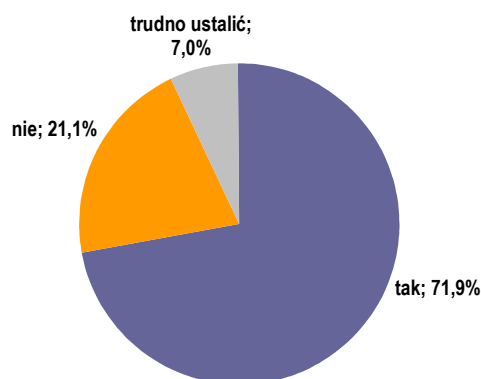
Bezrobotni są beneficjentami blisko 85% świadczeń okresowych z pomocy społecznej. W praktyce wygląda to mniej więcej tak, iż na 100 osób odwiedzających urząd pracy dwie osoby nie potrzebują tak naprawdę praktycznie żadnego wsparcia do znalezienia pracy, 18 osób znajdzie pracę po wzięciu udziału w standardowym programie z zakresu aktywnych polityk rynku pracy, zaś pozostałych 80 osób wymagać będzie długotrwałej pomocy, która dodatkowo w efekcie nie zawsze będzie prowadzić do uzyskania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, i to na czas nieokreślony. Te 80 osób to właśnie ów wspólny klient PUP i OPS.

1.3. Współpraca publicznych służb zatrudnienia

1.3.1. Współpraca powiatowego urzędu pracy z wojewódzkim urzędem pracy i innymi powiatowymi urzędami pracy

W części badania PUP i WUP dotyczącej efektów wdrożenia reformy samorządowej pytania badawcze miały za zadanie zidentyfikowanie i ocenę, jak w nowej zdecentralizowanej strukturze realizowane są ich podstawowe zadania. Przedmiotem zainteresowania było ustalenie, na ile w aktualnym stanie prawnym PUP stał się jednostką autonomiczną, a na ile nawiązuje on współpracę z sąsiednimi PUP-ami oraz WUP-ami.

Wykres 1.1. Czy w ostatnich latach prowadzili Państwo współpracę sąsiedzką z sąsiadującymi PUP-ami?

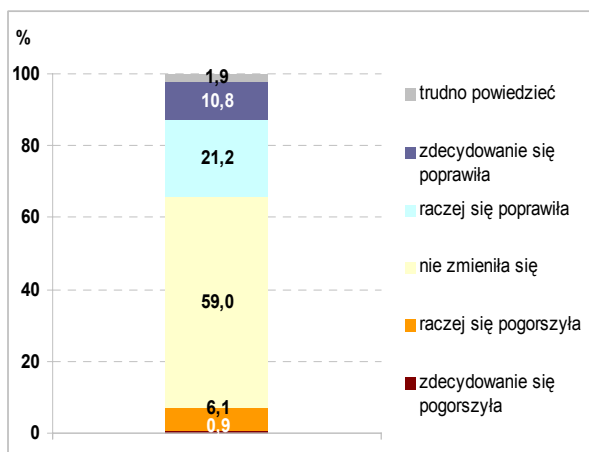


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Pytania dotyczyły także kwestii, jakie miejsce i rolę odgrywa PUP w powiecie. Jedną z podstawowych badanych kwestii było, jak i na ile władze samorządowe powiatu angażują się aktualnie w rozwiązywanie problemów lokalnego rynku pracy. Czy otrzymawszy do dyspozycji narzędzie (PUP wraz ze środkami z FP) samorząd czuje się (i na ile) odpowiedzialny za jego stosowanie.

Odpowiedzi na powyższe pytanie wskazują m.in., że PUP-y deklarują prowadzenie współpracy z sąsiadami. Prawie 72% z nich udzieliło pozytywnej odpowiedzi na pytanie o współpracę z sąsiadującymi PUP-ami. PUP-y nie izolują się więc od swoich sąsiadów i podejmują wspólne działania. W przypadku WUP-ów pozytywnie odpowiedziało na to pytanie dziesięć z jedenastu ankietowanych urzędów.

Wykres 1.2. Czy w ostatnich trzech latach współpraca sąsiedzka z sąsiadującymi PUP-ami poprawiła się czy pogorszyła?



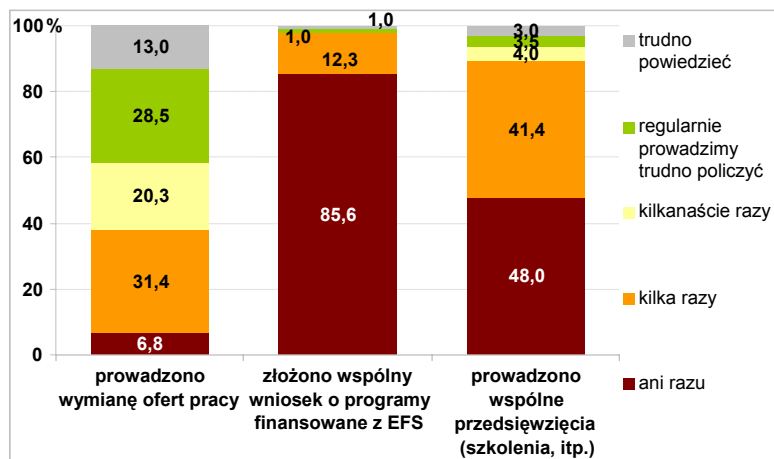
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Natężenie tejże współpracy jest w opinii większości PUP-ów zjawiskiem stałym (podobnie w opinii WUP-ów) na co wskazują odpowiedzi prezentowane na wykresie 1.2. Dodatkowo prawie jeden na trzy PUP-y (i co drugi WUP) uważa, że współpraca ta w ostatnich latach poprawiła się.

Deklarowanym polem najczęstszej współpracy były wspólnie organizowane przedsięwzięcia, takie jak np. szkolenia, które kilkakrotnie w ostatnich latach prowadziło 41% PUP-ów. Równocześnie jednak blisko połowa (42%) nie współpracowała w tej formie ani razu. Jeszcze rzadszym przypadkiem jest wspólne składanie wniosków w ramach EFS: aż blisko 86% PUP-ów nie złożyło ani jednego wspólnego wniosku.

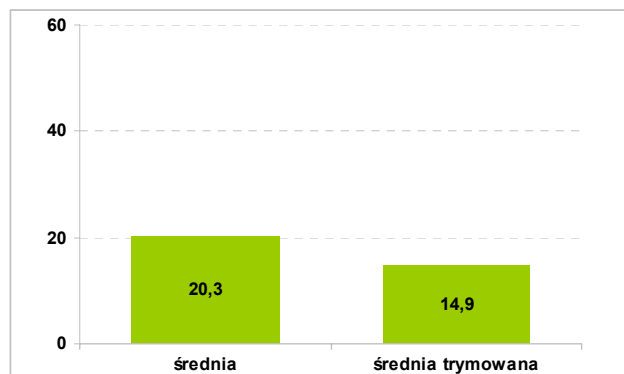
Najczęściej deklarowaną formą współpracy sąsiedzkiej PUP okazuje się wymiana ofert pracy (wykres 1.3).

Wykres 1.3. Ile razy w ciągu ostatnich trzech lat współpracowano z sąsiadującymi PUP-ami (w zakresie)



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1.4. Jaka liczba miejsc pracy została obsadzona w roku 2006 w efekcie współpracy z sąsiadującymi PUP-ami?¹⁰

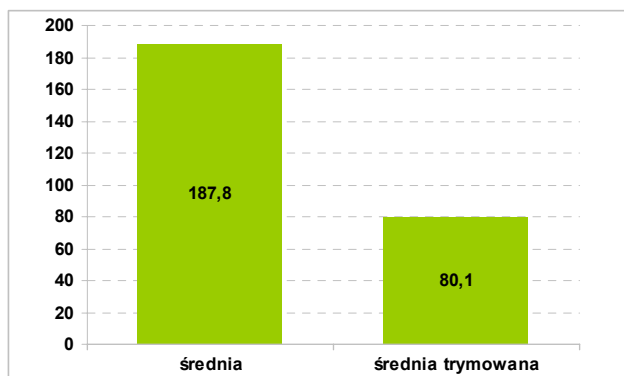


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

¹⁰ W badaniach w kilku miejscach wprowadzono kategorię statystyczną „średniej trymowanej” – oznacza to średnią obliczoną po odjęciu 5% skrajnie wysokich oraz 5% skrajnie niskich wartości podanych przez respondentów. Kategorię tę wprowadza się, aby wyeliminować znaczący wpływ nielicznych wielkości skrajnych.

Jeżeli jednak przyjrzymy się skali tej wymiany, to wniosek może być inny niż sugerują dane z wykresu 1.3. PUP, który pochwalił się największą liczbą wymiany ofert pracy, przekazał dane o 150 obsadzonych miejscach pracy. Z tego wynika, że skala tej współpracy ma marginalny wymiar.

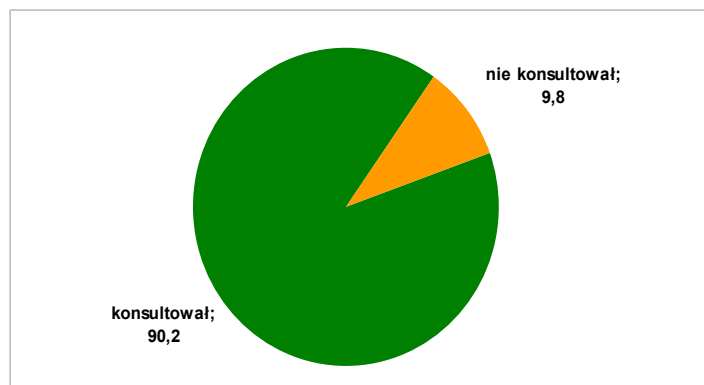
Wykres 1.5. Jaka liczba ofert pracy została przekazana w roku 2006 do innego PUP – w ramach współpracy między PUP-ami w zakresie pośrednictwa pracy?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

I w tym przypadku skala współpracy ilustrowana średnią liczbą przekazanych ofert jest bardzo niska. Podsumowując: otrzymane dane pokazują, iż PUP-y zdają sobie sprawę, iż współpraca sąsiedzka jest istotnym (i oczekiwanym od nich) elementem działalności. Wskazuje na to deklarowana współpraca. Równocześnie jednak realny wymiar tej współpracy jest bardzo ograniczony.

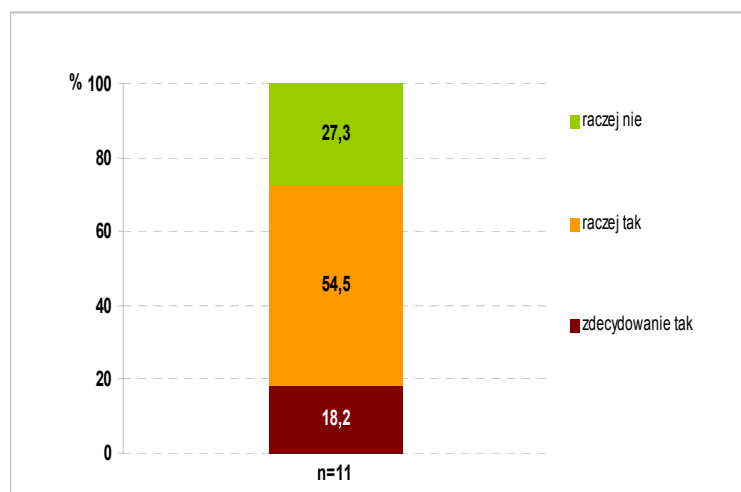
Wykres 1.6. Czy przy opracowywaniu regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia WUP zwracał się do Państwa Powiatowego Urzędu Pracy w celu skonsultowania jego zawartości?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Tylko niecałe 10% PUP-ów nie było konsultowanych przy opracowaniu regionalnego planu działań. Te wyniki pokazują na bardzo dobrą współpracę dotyczącą tworzenia strategii w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Ocena przydatności uzyskanych z PUP opinii dla konstruowania planów była pozytywna we wszystkich (jedenastu) WUP-ach, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie. Trudno się dziwić, iż w przypadku tak harmonijnej współpracy opinia o przydatności wspólnie wytworzonych materiałów jest wysoka (wykres 1.7).

Wykres 1.7. Czy zgodzi się Pan/i ze stwierdzeniem, że regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia stał się realnym narzędziem koordynacji prac z terenu województwa? (pyt. do WUP)



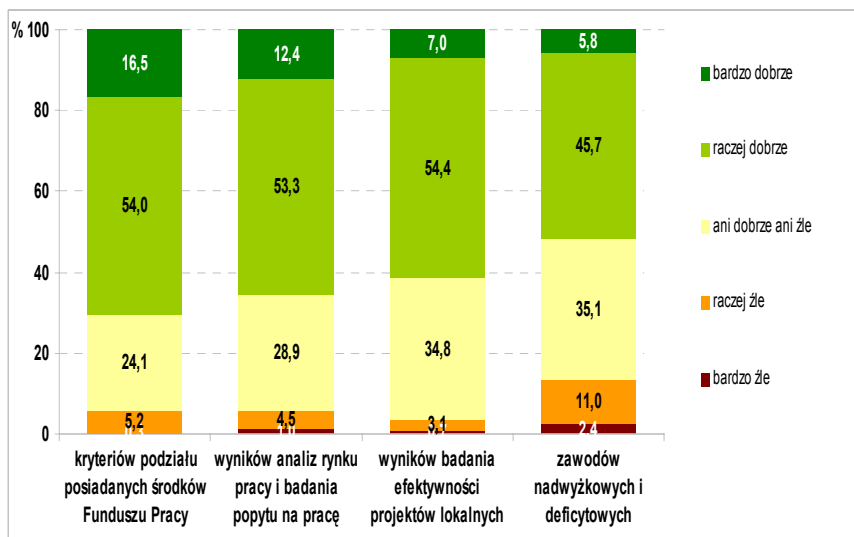
Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Istnieją jednak w całkiem wysokiej, bo prawie 30-procentowej populacji urzędów, opinie przeciwnie, nie podzielające tego optymistycznego obrazu.

Wyniki wskazują również na dość dobrą współpracę na linii PUP-WUP. W każdym z wymienionych obszarów przekazywane z WUP-ów informacje uznane są przez PUP-y w ponad 50% przypadków za co najmniej „raczej dobre”. Warto zwrócić uwagę w dalszych pracach na stosunkowo najgorszą ocenę użyteczności tak istotnej informacji, jak opracowanie materiału dotyczącego zawodów nadwyżkowych i deficytowych.

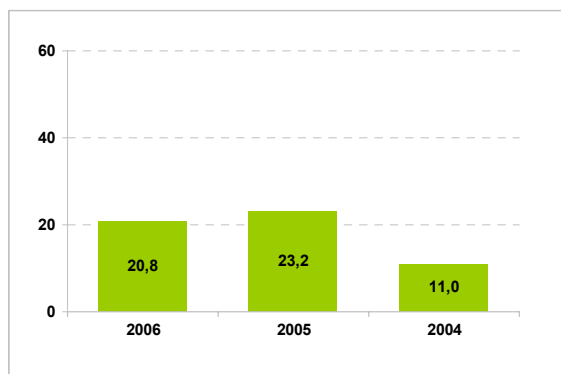
Jednym z pól konkretnej współpracy PUP-WUP jako elementów jednolitych wspólnie pracujących przy obsłudze bezrobotnych, jest działalność Centrum Informacji i Planowania Kariery.

Wykres 1.8. Jak ocenia Pan/i użyteczność, w codziennej pracy urzędu, informacji z WUP, dotyczących...?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1.9. Ilu bezrobotnych i poszukujących pracy skierowano w 2004, 2005 i 2006 r. do Centrum Informacji i Planowania Kariery?

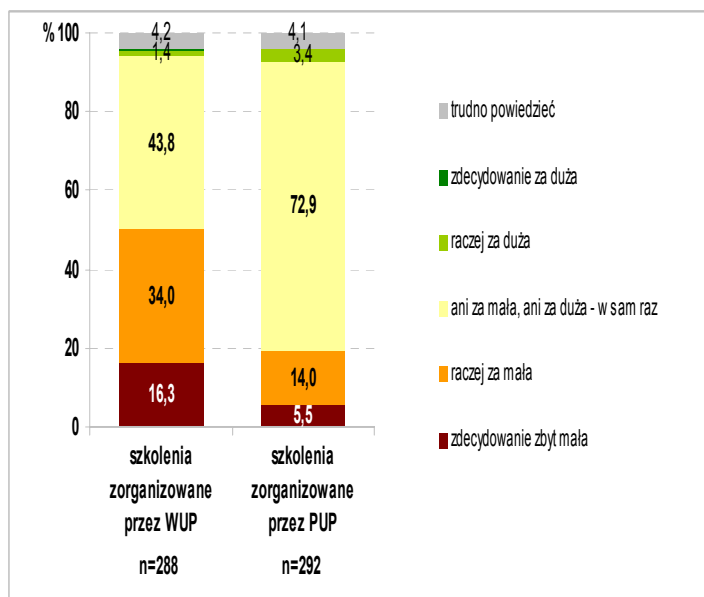


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wobec średniej liczby osób obsługiwanych przez Centrum (według danych WUP), oscylującej w granicach 7–8 tys., jest to zdecydowanie margines ich działalności. Częściowo fakt ten można wytłumaczyć m.in. trudnościami bezrobotnych w podróży do miasta wojewódzkiego, gdzie zlokalizowane są centra.

Istotnym zadaniem WUP-ów w stosunku do PUP-ów przewidzianym ustawą jest organizowanie szkoleń pracowników. Dodatkowo szkolenia takie organizują PUP-y samodzielnie.

Wykres 1.10. Jak Pan(i) ocenia, czy liczba przeszkolonych pracowników w roku 2006 była odpowiednia do potrzeb urzędu?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Ocena wywiązywania się pod względem ilościowym z tego zadania wypada średnio. Mniej więcej tyle samo PUP-ów uważa, że otrzymują od WUP-ów wystarczającą liczbę szkoleń, co uważa, że jest ona za mała. Z tym, że tylko jeden na sześć PUP-ów uważa tę liczbę za zdecydowanie za małą. Nie będzie budzić zdziwienia informacja, że z kolei WUP-y w siedmiu przypadkach na dziesięć uważają, iż liczba szkoleń jest w sam raz (kolejny jeden WUP uważa, iż jest ona za duża, a tylko dwa WUP-y, iż za małą). Można zaryzykować stwierdzenie, iż PUP-y generalnie zadowolone są z poziomu współpracy z WUP-ami we wszystkich badanych obszarach (szkolenia, informacje, współudział w tworzeniu strategii i planów działań).

Podsumowując ten fragment odpowiedzi na pytania ankietowe można stwierdzić, iż pomimo braku formalnych struktur organizacyjnych nie potwierdziły się obawy o totalny brak współpracy (w tym szczególnie dotyczące prze-

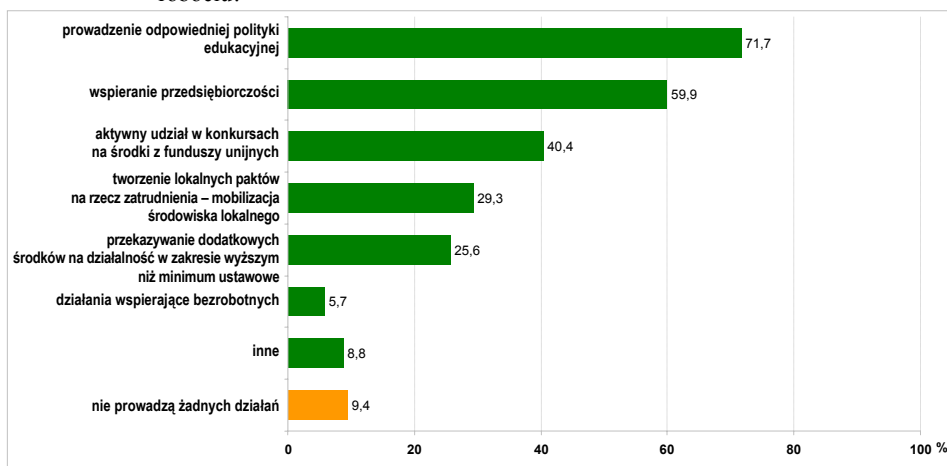
plywu informacji) pomiędzy niezależnymi instytucjami (WUP i PUP). Współpraca ta ma miejsce i jest – w zasadzie dobrze oceniana przez obu partnerów. Jakkolwiek jej realny zakres i poziom jest bardzo zróżnicowany i powinien stanowić pole do dalszych działań integracyjnych.

1.3.2. Urzędy pracy a działalność samorządów

Władze samorządowe

W założeniach reformy samorządowej władze powiatu miały stać się najważniejszym elementem nowej zdecentralizowanej polityki rynku pracy. Dlatego ocena powiatu przez PUP jest tak istotna. Zaproponowane w tym celu pytanie miało wskazać, jak władze powiatowe realnie wykorzystują nowe wyzwania i możliwości, związane z instytucjonalną odpowiedzialnością za sprawy rynku pracy na swoim terenie.

Wykres 1.11. Jakie działania podejmują władze Państwa powiatu w celu przeciwdziałania bezrobociu?

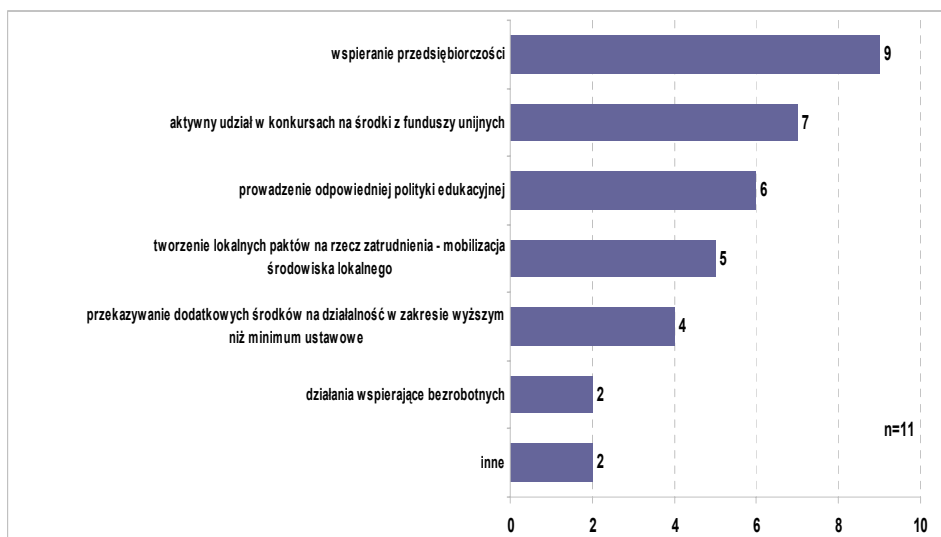


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Uwaga: można było zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

Trzeba powiedzieć, iż dane z wykresu 1.11 sugerują, że wstępny wniosek – wynikający z odpowiedzi na pytanie o działalność powiatu, wskazuje na aktywne zaangażowanie władz powiatowych w wykorzystywanie, będących w ich dyspozycji, narzędzi aktywnej polityki rynku pracy. Niepokojącym jest jednak fakt, iż co jedenasty PUP stwierdził, że władze powiatowe nie prowadzą żadnych działań w tym zakresie.

Wykres 1.12. Jakie działania podejmują władze samorządowe Państwa województwa w celu przeciwdziałania bezrobociu?



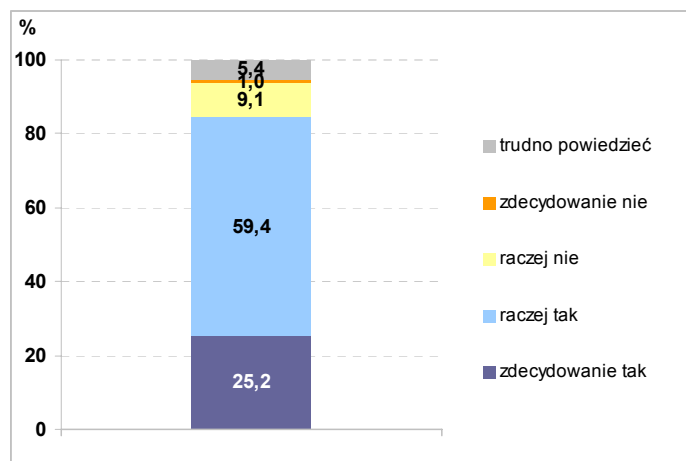
Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Podobnie aktywność władz samorządowych na szczeblu wojewódzkim oceniają w swoich odpowiedziach WUP-y (wykres 1.12). Prowadzenie odpowiedniej polityki edukacyjnej i wspieranie przedsiębiorczości to główne wymienione przez PUP-y obszary aktywności władz samorządowych (powiatowych). Podobne działania (z uzupełnieniem o aktywność w pozyskiwaniu środków unijnych) wskazują WUP-y.

Edukacja

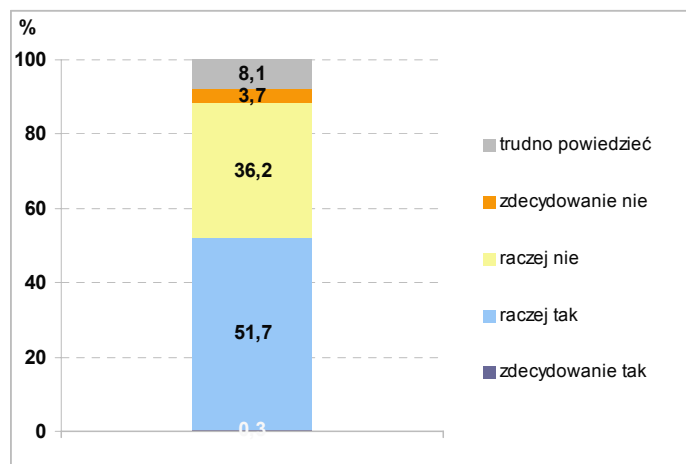
Odpowiedzi na oba pytania potwierdzają wagę polityki edukacyjnej dla rynku pracy i aktywność władz powiatowych w tym zakresie. Efekty tej współpracy nie są jednak do końca jednoznacznie pozytywne. Przeszło jedna trzecia PUP-ów uważa, że oferta edukacyjna szkół na terenie powiatu nie odpowiada potrzebom lokalnego rynku pracy (podobną opinię wyrażają także WUP-y).

Wykres 1.13. Czy władze w powiecie wykorzystują PUP jako źródło informacji przy planowaniu kierunków i zakresu kształcenia?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

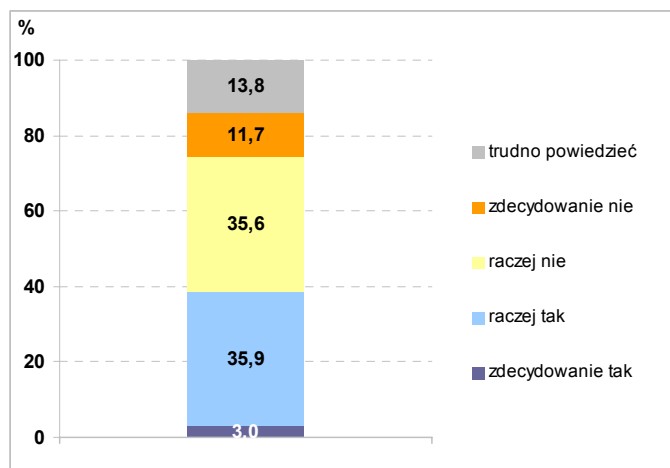
Wykres 1.14. Czy oferta edukacyjna szkół na terenie powiatu odpowiada potrzebom lokalnego rynku pracy w zakresie kierunków kształcenia?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Dane z wykresu 1.15 wskazują na istotne braki w zakresie wykorzystywania wiedzy PUP jako źródła informacji o jakości kształcenia w świetle potrzeb lokalnego rynku pracy. Prawie 50% PUP-ów uważa, że ich wiedza nie jest wykorzystywana przez władze szkolne. Podobnie słabo oceniają gotowość współpracy władz oświatowych WUP-y.

Wykres 1.15. Czy władze szkolne w powiecie wykorzystują PUP jako źródło informacji przy ocenie jakości kształcenia?

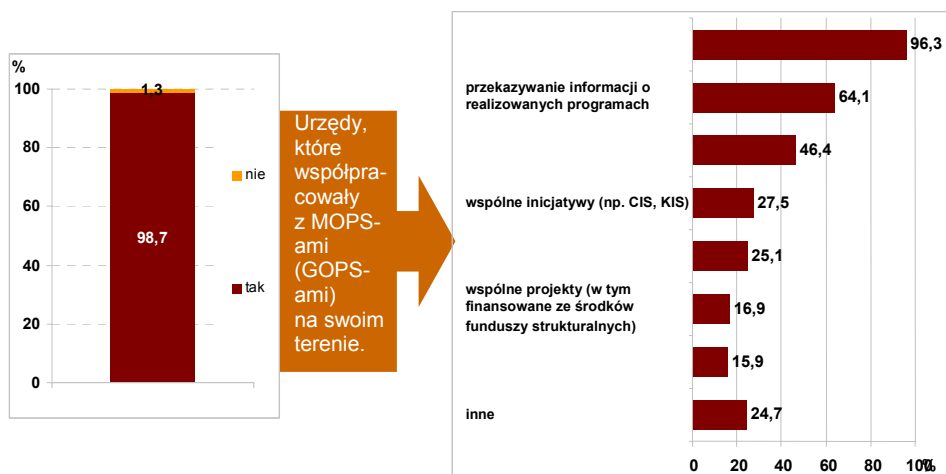


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Pomoc Społeczna

Ze względu na tych samych klientów można się spodziewać, że gminne i powiatowe ośrodki pomocy społecznej współpracują z PUP-ami. Rzeczywiście, niemal 100% PUP-ów deklaruje jakiś rodzaj współpracy z takimi ośrodkami (wykres 1.16) oraz wszystkie WUP-y.

Wykres 1.16. Czy w ciągu ostatnich trzech lat PUP współpracował z MOPS-ami (GOPS-ami) na swoim terenie?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

W większości przypadków współpraca PUP obejmuje przekazywanie informacji o bezrobotnych i realizowanych programach. Tylko w mniej niż 50% przypadków dochodzi do podstawowej w gruncie rzeczy wspólnej pracy z podopiecznymi – bezrobotnymi. Stosunkowo słabo wygląda też podejmowanie wspólnych przedsięwzięć (czy to w zakresie wspólnych działań, czy próbach kreowania wspólnych polityk lokalnych). Generalnie obraz tej współpracy pokazuje więc na istotne braki w tym zakresie.

Wykres 1.17. Czego dotyczyła współpraca z ROPS, MOPS-ami (GOPs-ami)? (pyt. do WUP-ów)



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Uwaga: można było zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

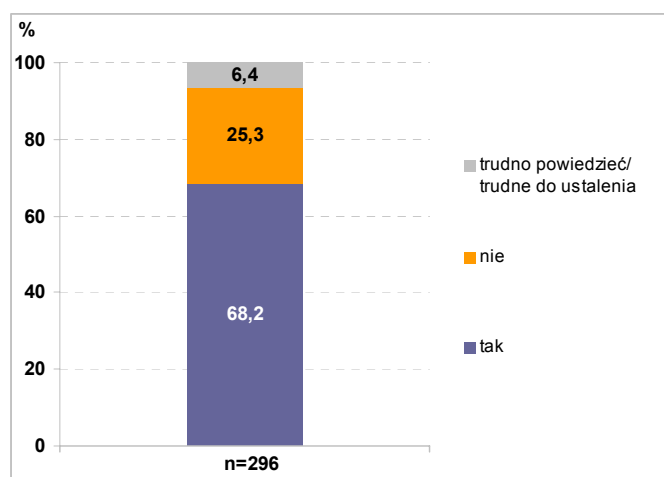
Pod względem obszarów wspólnych działań (jakości współpracy) sytuacja jest zdecydowanie lepsza w WUP-ach niż w PUP-ach. W przypadku WUP-ów współpraca ta obejmuje najczęściej podejmowanie wspólnych przedsięwzięć ze środków unijnych oraz podejmowanie innych wspólnych przedsięwzięć. Obie instytucje podejmowały też wspólne prace strategiczno-planistyczne.

Pozostałe podmioty

Zakres i obszar działalności PUP umożliwiają współpracę z podmiotami innymi niż władze powiatu, czy podmioty edukacji i pomocy społecznej. Wykres 1.18 ilustruje, na ile PUP-y rzeczywiście prowadzą taką współpracę.

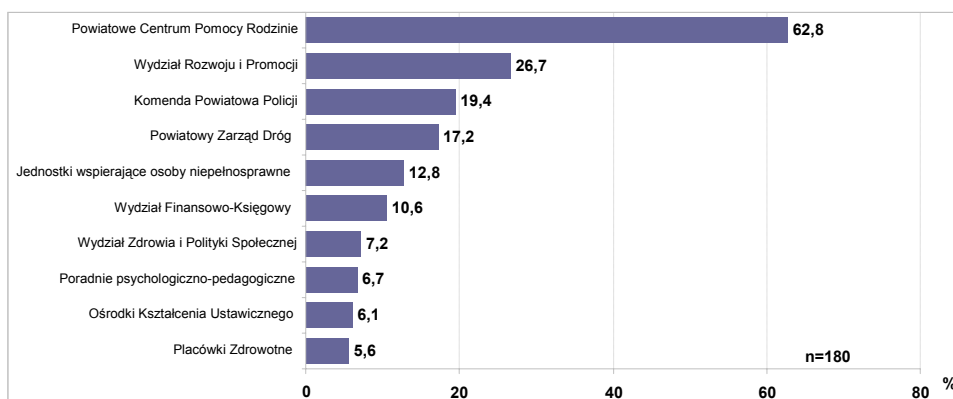
Ponad 25% PUP-ów nie współpracuje na terenie powiatu z innymi jednostkami organizacyjnymi. To wskazuje na dosyć pasywne podejście PUP-ów. Jest to obraz dość niepokojący.

Wykres 1.18. Czy poza edukacją i pomocą społeczną PUP współpracuje z innymi jednostkami organizacyjnymi starostwa i/lub powiatu?



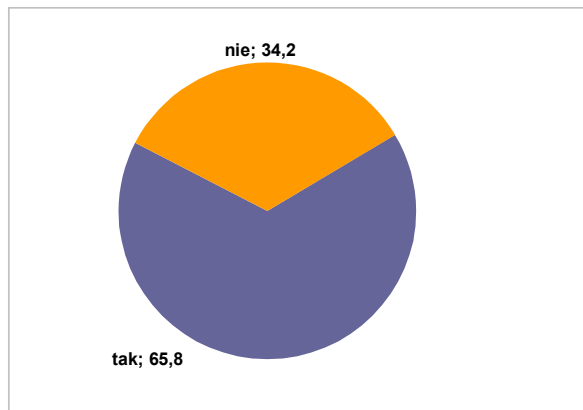
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1.19. Proszę wymienić, z jakimi – innymi niż edukacja i pomoc społeczna, komórkami organizacyjnymi starostwa i jednostkami organizacyjnymi powiatu prowadzi Państwo współpracę?



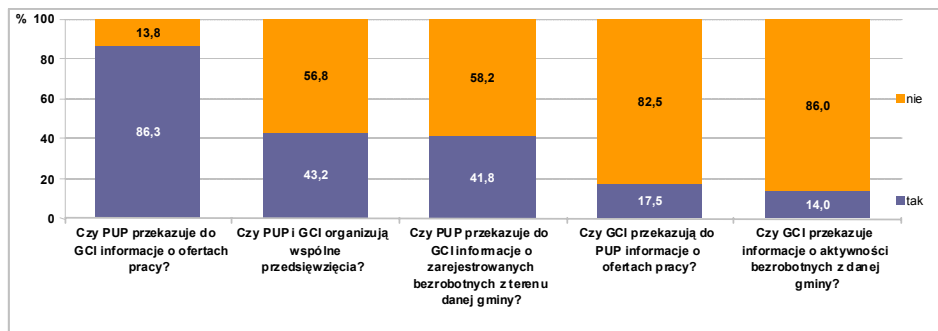
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wymieniony powyżej dość szeroki wachlarz instytucji współpracujących pokazuje, iż w przypadku prawie 70% PUP-ów ma miejsce współpraca, co wskazuje na ich lokalne zakotwiczenie. Pamiętać należy przy tym, że PUP to instytucja powiatowa, która nie ma instytucjonalnego odpowiednika na szczeblu gminnym (w odróżnieniu od instytucji pomocy społecznej). Istnieją jednak na szczeblu gminnym jednostki organizacyjne mające w zakresie swojego zainteresowania kwestie rynku pracy. Są nimi gminne centra informacji.

Wykres 1.20. Czy na terenie powiatu działają GCI (gminne centra informacji)?

Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1.20 wskazuje, że GCI działają w co najmniej 2/3 powiatów, stanowiąc dla PUP-ów potencjalne partnerstwo do działalności na rzecz Rynku pracy na szczeblu gminnym. Czy PUP-y taką współpracę podejmują, w jakiej formie i w jakim zakresie? – wykres 1.21 udziela odpowiedzi na to pytanie.

Wykres 1.21. Zakres i formy współpracy PUP – gminne centra informacji (GCI) (pytanie dotyczące tych PUP-ów, na których terenie działania występują GCI).

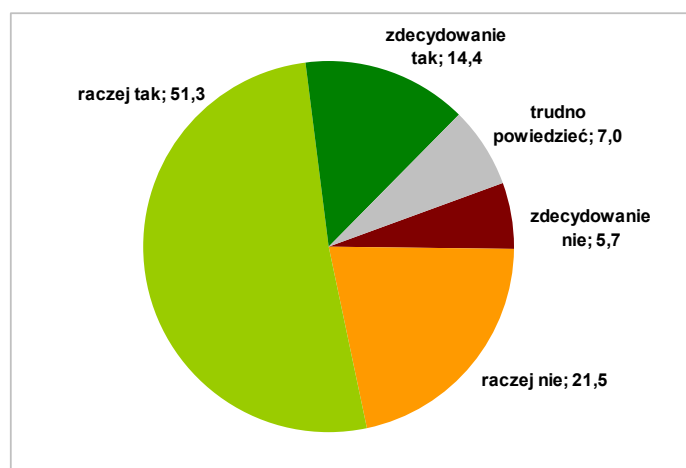
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Odpowiedzi wskazują na pośrednictwo pracy jako podstawowe pole współpracy. W niemal połowie przypadków podejmowane są przez PUP-y i GCI wspólne przedsięwzięcia. Nie jest to więc obraz jednoznaczny. Pokazuje to równolegle – zarówno na istnienie już dość dobrej współpracy, jak i na znaczącą rezerwy w tym zakresie.

1.3.3. Współpraca z innymi instytucjami rynku pracy oraz radami zatrudnienia

Urzędy pracy mogą współpracować z niepublicznymi organizacjami, organizacjami społecznymi oraz innymi instytucjami rynku pracy wymienionymi w ustawie (poza PSZ). Jednym z ważnych ciał opiniotwórczo-doradczych starosty w zakresie rynku pracy jest rada zatrudnienia. Poniższy wykres wskazuje ogólną ocenę rad zatrudnienia z punktu widzenia PUP-u.

Wykres 1.22. Czy rady zatrudnienia są aktywnym partnerem dyrektora PUP, wspomagającym jego działalność?



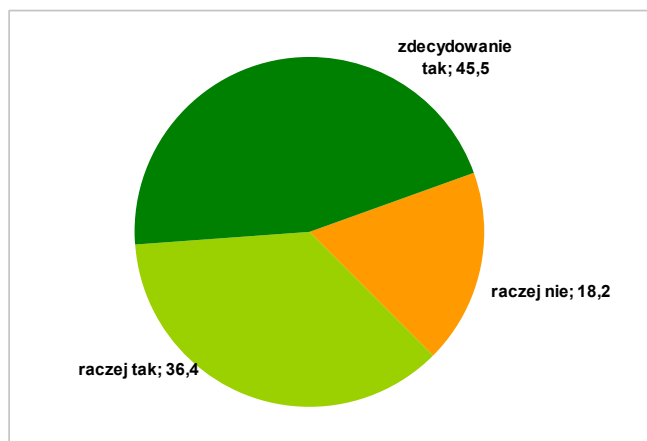
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

W ponad 75% odpowiedzi rady zatrudnienia są realnym i aktywnym partnerem dyrektora PUP. Równocześnie jednak prawie jeden na trzy PUP-y wyraża opinię przeciwną.

Zdaniem WUP-ów rola rad zatrudnienia jest jeszcze istotniejsza, niż zdaniem PUP-ów. Tylko 18% badanych WUP-ów wskazało, że rady zatrudnienia raczej nie są aktywnym partnerem ich dyrektora.

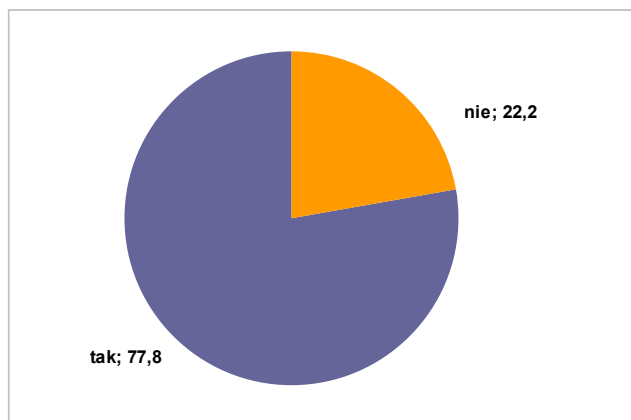
Obok dosyć oczywistej, bo wynikającej z zapisów prawa, współpracy urzędów pracy z radami zatrudnienia interesująca jest realna i dobrowolna współpraca z organizacjami spoza sektora publicznego. Zbadanie pożądanego przez ustawodawcę zaangażowania PUP-ów w lokalne działania na rzecz rynku pracy było celem pytań dotyczących współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

Wykres 1.23. Czy rady zatrudnienia są aktywnym partnerem dyrektora WUP, wspomagającym jego działalność?



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Wykres 1.24. Czy PUP współpracuje z organizacjami pozarządowymi (poza instytucjami szkoleniowymi)?



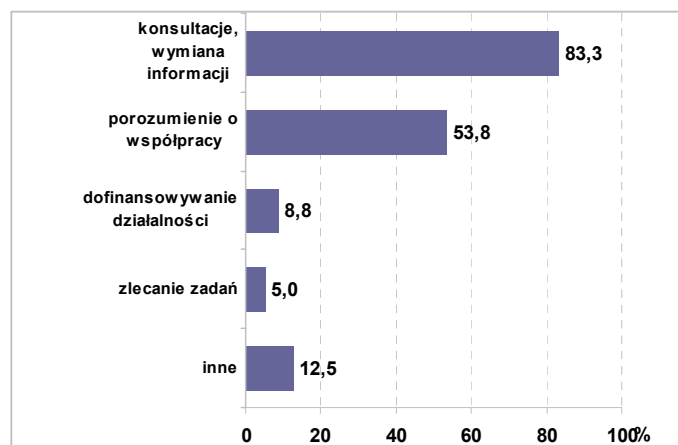
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

W sferze deklaratywnej sytuacja wygląda zadowalająco, ponieważ więcej niż trzy na cztery PUP-y wskazują, że współpracują z organizacjami pozarządowymi (wykres 1.24). W przypadku WUP-ów deklaracja ta obejmuje 100% urzędów.

Pytanie dotyczące konkretnych form i zakresu współdziałania z organizacjami pozarządowymi weryfikuje tezę o dobrym poziomie współpracy (wykres 1.25). Odpowiedzi wskazują jako główne pola współpracy: przeką-

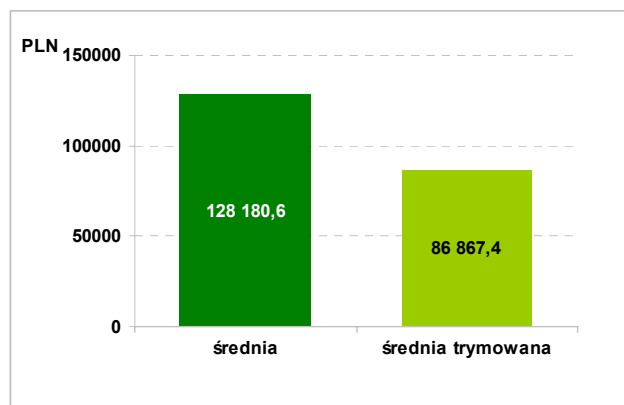
zywanie informacji i ewentualne porozumienie o współpracy przy bardzo ograniczonym zakresie dofinansowania działalności zlecania zadań.

Wykres 1.25. Na czym polega współpraca z organizacjami pozarządowymi (poza instytucjami szkoleniowymi)?



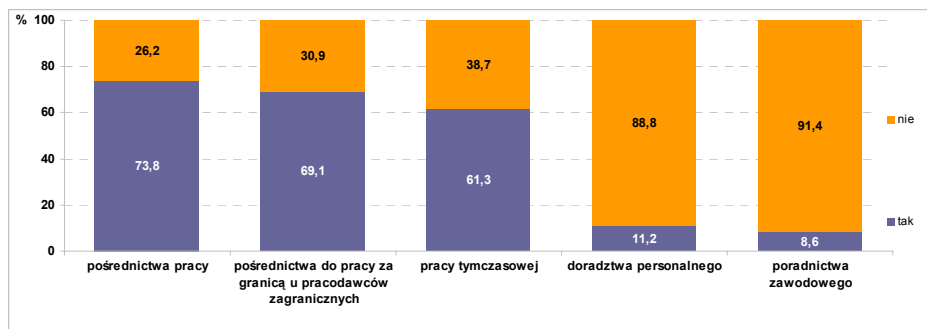
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1.26. Proszę podać kwotę, jaka została przekazana przez PUP organizacjom pozarządowym w 2006 r. w ramach zadań zleconych lub innych form współpracy



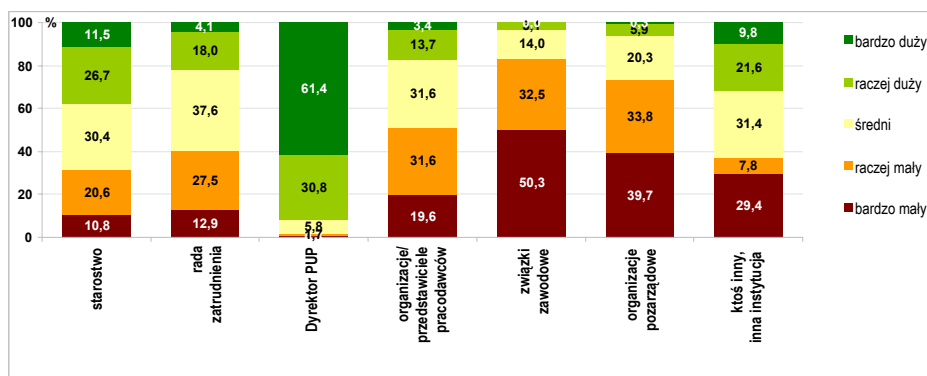
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 1.26 pokazuje bardzo ograniczony zakres omawianej współpracy. Kolejnym polem potencjalnego lokalnego partnerstwa i współpracy jest współdziałanie PUP-ów z instytucjami prywatnymi na rynku pracy – agencjami zatrudnienia.

Wykres 1.27. Czy PUP współpracuje z agencjami zatrudnienia w zakresie

Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Odpowiedzi PUP-ów wskazują na obszar szeroko rozumianego pośrednictwa pracy jako na pole współpracy z agencjami zatrudnienia. Swoistym podsumowaniem powyższych kwestii dotyczących zakotwiczenia lokalnego PUP-ów stanowi wykres 1.28.

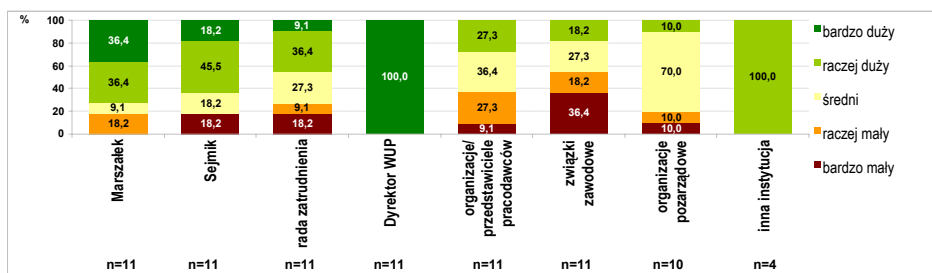
Wykres 1.28. Jak duży wpływ Pani/a zdaniem na cele i działania PUP ma/mają

Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Odpowiedzi wskazują na relatywnie mały i bardzo mały wpływ starostwa (w sytuacji, gdy to starosta jest przełożonym dyrektora PUP). Dowodzą one, iż włączenie PUP-ów w lokalne struktury samorządowe nie dokonało się w całości.

Podobny wniosek można wysnuć w stosunku do rad zatrudnienia i ich ograniczonego znaczenia jako podstawowego organu opiniotwórczo-doradczego, który ma zadania inspirujące i oceniające. Wskazuje to na występującą nadal w znaczącym stopniu izolację PUP jako aktora lokalnego. Wykres 1.29 potwierdza ten wniosek w odniesieniu do WUP.

Wykres 1.29. Jak duży wpływ Pani/a zdaniem na cele i działania WUP mają wymienione poniżej instytucje (uwaga: chodzi o rzeczywisty wpływ, a nie tylko wynikający z formalnych zależności)



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

W przypadku WUP-ów faktyczny wpływ rady zatrudnienia na działalność WUP-u oceniany jest jako mały, a jeszcze mniejsze znaczenie mają organizacje pracodawców, związków zawodowych czy organizacje pozarządowe. Również wskazanie przez cztery WUP-y, że sejmik ma mały lub bardzo mały wpływ na cele i zadania WUP-u, potwierdza tezę o względnie istotnej izolacji PSZ w środowiskach lokalnych.

1.4. Urząd pracy jako animator i partner na rynku pracy z punktu widzenia osoby bezrobotnej

Weryfikację wniosków odnośnie zakresu i roli współpracy powiatowego urzędu pracy z innymi lokalnymi aktorami funkcjonującymi na rynku pracy umożliwiło wykorzystanie badawczej metody typu „winiетка”, wsparte badaniem ankietowym na grupie 318 bezrobotnych. Dało to możliwość przyjrzenia się, co w codziennej praktyce oznacza deklaracja urzędu o współpracy z innymi instytucjami. Pozwoliło zatem na weryfikację, czy beneficjenci PUP są informowani o istnieniu innych instytucji zajmujących się wsparciem bezrobotnych, czy urzędnicy orientują się, jakiego rodzaju pomoc mogą tam znaleźć beneficjenci, oraz czy sieć współpracy jest traktowana jako sposób rozwiązania problemów beneficjentów wykraczających poza wąską domenę działania powiatowego urzędu pracy.

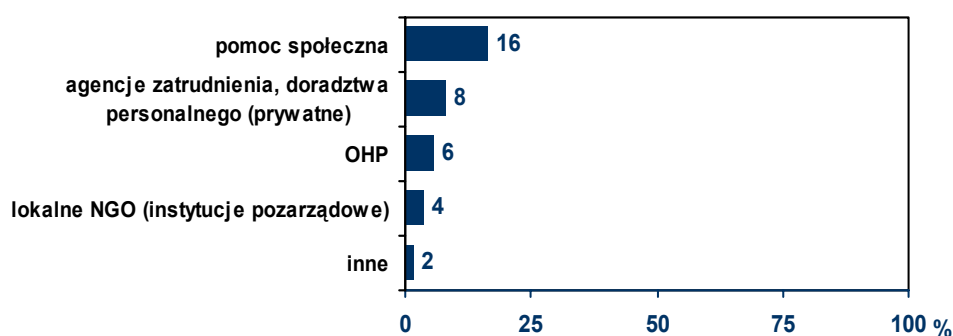
Na wstępie trzeba zaznaczyć, że ścieżka osoby bezrobotnej, która została przedstawiona w tej części rozpoczyna się w powiatowym urzędzie pracy. Inaczej wyglądałby jej opis, gdyby trafiła ona w pierwszej kolejności do ośrodka pomocy społecznej lub Klubu Integracji Społecznej. Te instytucje, w kilku przypadkach, wypracowały szerszą współpracę z innymi podmiotami i osoba,

która zwróciłaby się do nich, dysponowałaby na wstępie mniej lub bardziej kompletną informacją na temat innych organizacji.

W 12 powiatach, w których prowadzono badanie okazało się, że bezrobotny mógł prędzej uzyskać informację o programach realizowanych przez powiatowy urząd pracy u jednego pracownika Klubu Integracji Społecznej, niż u większości pracowników PUP-u informację o istnieniu KIS.

Ankietowane osoby bezrobotne niezwykle rzadko były informowane o możliwości skorzystania z pomocy instytucji lub organizacji innych niż PUP. Przedstawia to wykres 1.30.

Wykres 1.30. Czy w PUP poinformowano Pana/Panią o możliwości skorzystania z pomocy innych instytucji aktywnych w niesieniu pomocy bezrobotnym, takich jak



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Warto zauważyć, że najczęściej wskazywana instytucja – pomoc społeczna – wybrana została jedynie przez 16% pytanych. Następne w kolejności – agencje zatrudnienia – przez połowę mniej – 8%. Dane te pokazują, że badane urzędy pracy jedynie w bardzo ograniczonym stopniu kierują swoich beneficjentów do innych instytucji i organizacji, mogących udzielić im pomocy.

Potwierdzają to badania z wykorzystaniem winiet, oparte o analizę obsługi ośmiu przypadków osób bezrobotnych. Wynika z nich, że podstawowy warunek uzyskania informacji o usługach innych instytucji lub organizacji, jakim jest dotarcie przez beneficjenta do pracownika PUP-u, który może pokierować jego dalszą drogą, a zatem przede wszystkim doradcy zawodowego (niekiedy również pośrednika pracy lub pracownika działu instrumentów rynku pracy), spełniony zostaje niezwykle rzadko¹¹. W takiej sytuacji bezrobotny ma niewiel-

¹¹ Tylko w jednym z badanych urzędów każda osoba bezrobotna kierowana była zarówno do pośrednika pracy, jak i doradcy zawodowego. W pozostałych albo kierowano tam określone grupy osób (np. młodzi, poniżej 25 roku życia), albo była to kwestia przypadku.

ką szansę, by te informacje w PUP-ie pozyskać. Musi polegać na tablicy informacyjnej oraz ulotkach. Co więcej, nawet jeżeli uda mu się dotrzeć do któregoś z wymienionych pracowników, prawdopodobieństwo, że ten wskaże mu jakiekolwiek miejsce poza urzędem, gdzie może szukać wsparcia i pomocy, również nie jest znaczne.

Zdarzyło się kilka przypadków, w których pojedynczy pracownicy dobrze znali ofertę jednej lub kilku zewnętrznych instytucji, ponieważ angażowali się w ich działalność lub kiedyś w nich pracowali. Wówczas faktycznie potrafili pokierować daną osobę do instytucji lub organizacji mogącej udzielić jej wsparcia. Jednak w większości badanych urzędów pracownicy nie byli skorzy, by wskazywać na jakiekolwiek instytucje pomocy bezrobotnym poza ich własną lub działającą przy niej klubem pracy. Dopiero po namowach wymieniali inną – najczęściej pomoc społeczną (choć w żadnym z badanych 12 powiatów nie było przypadku sformalizowanego partnerstwa między tymi instytucjami). Często z trudem przypominali sobie nazwy organizacji pozarządowych, które – jak im się zdawało – kierowały swoje usługi do osób bezrobotnych i szukali w papierach ich adresów. Jednak gdy badacz udawał się do tej organizacji, okazywało się, że wachlarz jej działań jest zupełnie inny, niż przedstawiał to pracownik PUP-u – nawet do tego stopnia, że nie zajmowały się one w ogóle pomocą bezrobotnym.

Wśród badanych PUP-ów zdarzały się jednak pojedyncze przypadki faktycznej współpracy z konkretną instytucją bądź organizacją, która polegała właśnie na kierowaniu do niej pewnych przypadków osób bezrobotnych. W jednym z powiatów wypracowano takie partnerstwo między PUP-em i Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej. Doradcy Centrum konsultowali tak zwane trudne przypadki, a więc osoby, które trudno poddawały się aktywizacji, miały problem ze znalezieniem pracy. Ponadto, w momencie naboru na szkolenia odciążali doradców PUP. W pozostałych powiatach nie stworzono żadnych reguł współpracy. Osoby bezrobotne docierały, jak sformułował to jeden z doradców CiPKZ – *z przypadku*.

W innym powiecie kooperacja oparta na jasnych zasadach zawiązała się między PUP-em a Klubem Integracji Społecznej (a więc organizacją gminną). Gdy MOPS zwrócił się do urzędu z prośbą o pomoc przy organizowaniu pracy klubu, dyrektor zdecydował o udostępnieniu KIS-owi jednego z doradców zawodowych. Pozwoliło to na przekazywanie uczestnikom klubu wszelkich aktualnych informacji na temat ofert pracy dostępnych w PUP-ie i programów organizowanych przez urząd oraz na oswojenie się z urzędem pracy w ogóle. Uczestnicy KIS-u byli kierowani na prace społecznie użyteczne, a po ich ukończeniu w pierwszej kolejności mogli wziąć udział w pracach interwencyjnych

i robotach publicznych. Efekty tej współpracy już są zauważalne, mimo że grupę docelową stanowiły osoby długotrwale bezrobotne: duża część osób podjęła pracę, a jedna osoba rozpoczęła studia.

Ujawnił się również przypadek nieefektywnej współpracy między Klubem Integracji Społecznej a urzędem, który miał negatywny wpływ na skuteczność pomocy osobom bezrobotnym. Wynikał on z różnej interpretacji przepisów. Zdarzało się bowiem, że KIS polecał PUP-owi do robót publicznych osoby, które są od 12 do 24 miesięcy bezrobotne, a PUP odmówił – argumentując, że do tego instrumentu kieruje wyłącznie osoby, które pozostają w rejestrze od co najmniej 24 miesięcy. W tej sprawie KIS wystosował zapytanie do ministerstwa i otrzymał odpowiedź, że takie działanie PUP-u nie ma żadnej podstawy prawnej. Zdaniem pracownika, takie ograniczenie utrudnia znajdowanie chętnych do udziału w zajęciach KIS-u. Perspektywa zatrudnienia znacznie zwiększyłaby, jego zdaniem, motywację bezrobotnych do udziału w programie.

1.5. Wnioski i podsumowanie

W wyniku analizy postawionych na początku rozdziału pytań wiemy już, jak PUP-y plasują się jako element rynku lokalnego i nowej struktury zdecentralizowanych PSZ.

Powiatowe urzędy pracy i wojewódzkie urzędy pracy uzyskały formalną samodzielność i nie tworzą hierarchicznie podporządkowanego systemu. Mimo to działają jak jedna publiczna służba zatrudnienia, co wynika z ich rzeczywistego i funkcjonalnego powiązania. Taki wniosek płynie z analizy uzyskanych w trakcie badania ankietowego odpowiedzi. Pokazują one, jakkolwiek w różnym stopniu, na chęć współdziałania i dają tego przykłady. Pozytywnym przykładem „wspólnoty” PSZ w ramach formalnej samodzielności jest pokazany w odpowiedziach obraz współpracy PUP – WUP w opracowywaniu materiałów programowo strategicznych. Podsumowując zarówno PUP, jak i WUP nie uważają, aby zmiany w strukturze PSZ utrudniły im realizację podstawowych zadań.

W kwestii włączenia PUP-ów i WUP-ów w główny nurt działalności samorządowej otrzymany obraz nie jest już tak jednoznaczny. Odpowiedzi na pytania pokazują, iż urzędy dostrzegają zaangażowanie się samorządów w rozwiązywanie problemów rynku pracy i bezrobocia. Równocześnie jednak urzędy widzą też słabości tego zaangażowania i realnego wpływu władz samorządowych na działalność urzędów pracy (ocenianego jako mały).

Pozostaje kwestia, na ile zmiana usytuowania urzędów pracy usprawniła możliwości ich działania w realizacji podstawowych zadań. Kluczowym pytaniem jawi się tutaj kwestia roli PUP-u jako animatora lokalnego, kwestia współpracy z innymi partnerami rynku pracy. I tutaj odpowiedź jest mniej jednoznacznie pozytywna, nawet jeżeli otrzymano od PUP-u odpowiedzi świadczące o zrozumieniu wagi takowej współpracy i deklaracje o jej prowadzeniu. Odpowiedzi na pytania o konkretne przykłady rzeczywistej współpracy i jej wymiar pokazują na bardzo ograniczony wymiar praktyczny tejże współpracy.

Przykładem koronnym jest tutaj obszar współpracy z pomocą społeczną. Pomimo włączenia urzędów pracy w struktury samorządu odpowiedzialnego za kwestie pomocy społecznej, współpraca dwóch agend tej samej instytucji (samorządu), pracujących do tego często z tymi samymi beneficjentami (bezrobotni), nadal pozostawia wiele do życzenia. Podobnie obraz współpracy z partnerami poza administracją publiczną – NGO-sami i agencjami zatrudnienia itp. – nie jest jednoznaczny. Współpraca jest deklarowana, stosunkowo dobrze oceniana, a jej obraz realny (np. w wymiarze finansowym) jest ograniczony.

Warto zastanowić się nad przyczynami powyższej sytuacji. Jak wynika z przeprowadzonych badań, mają one dwojaki charakter: wynikają z podejścia urzędów do osób bezrobotnych oraz do innych instytucji.

Podstawową barierą, która stoi na drodze odpowiedniego pokierowania osoby bezrobotnej do różnych instytucji mogących udzielić jej pomocy, jest brak indywidualizacji usług. Beneficjenci rzadko mogą liczyć na to, że otrzymają w PUP-ie kompleksową pomoc, a ich problemy zostaną dogłębnie zdiagnozowane, np. poprzez pokierowanie ich do odpowiedniej instytucji zewnętrznej. Urzędy pracy nie patrzą na swoich beneficjentów całościowo. Koncentrują się na wykonaniu wobec nich zadań ustawowych, co interpretują przede wszystkim jako wręczenie im oferty pracy lub, ewentualnie, oferowaniu programów aktywizacji. Należy jednak zaznaczyć, że indywidualizacja usług jest często po prostu niewykonalna ze względu na zbyt ograniczone zasoby kadrowe oraz złe warunki lokalowe, które nie gwarantują np. oddzielnego pokoju, gdzie doradca zawodowy może porozmawiać z daną osobą przy zachowaniu prywatności.

Ponadto, dominuje wśród pracowników PUP-u nastawienie na „samowystarczalność” urzędu. Może ona wynikać z trzech przesądów, które prezentowali oni podczas wywiadów. Po pierwsze – istnieje wśród wielu urzędników przekonanie o braku profesjonalności działań innych instytucji, a szczególnie organizacji pozarządowych. Po drugie – panuje przekonanie, że to inne instytucje powinny zgłaszać do PUP-u swoje oferty. Sami pracownicy nie widzą tu

zazwyczaj pola dla własnej aktywności. Wyjątkiem mogą być niektórzy doradcy zawodowi, którzy niekiedy sami szukają informacji lub posiadają je, ponieważ wcześniej pracowali w innej instytucji. W końcu, pracownicy PUP zdają się mieć poczucie, że wykonywanie zadań ustawowych wyklucza wchodzenie we współpracę z innymi, również niepublicznymi, instytucjami. Tak jakby było to działanie dodatkowe, a nie działanie obowiązkowe, by podnieść ogólną skuteczność zwalczania bezrobocia. Co więcej, ze względu na dużą hierarchiczność panującą w urzędach pracy, pracownicy niekiedy obawiają się wychodzenia z taką nieformalną inicjatywą.

Należy jednak zaznaczyć, że instytucje zewnętrzne również nie są szczególnie zaangażowane we włączanie urzędów pracy w swoje działania. Szczególnie wyraźne jest to w sferze organizacji pozarządowych. Mają one często przekonanie o wyższości własnych metod nad metodami stosowanymi przez PUP. Traktują urzędy instrumentalnie, zwracając się do nich jedynie z prośbą o rekrutację beneficjentów do programów finansowanych z EFS. Robią to często w ostatniej chwili, oczekując natychmiastowych reakcji. Trudno uznać to za traktowanie urzędów jako poważnego partnera. Rezultatem jest brak zaufania i niski poziom rzeczywistego wspólnego działania.

Wobec tak ograniczonej współpracy pytanie o jej wpływ na realizację zadań i efektywność działania urzędu musi dać odpowiedź raczej ostrożną. W praktyce wpływ współpracy na zakres i efektywność działań na rynku pracy wydaje się na dzień dzisiejszy pozytywny, ale równocześnie bardzo ograniczony. Należy zauważyć, iż dziś na polskim rynku pracy aktywnie działa niezwykle szeroki krąg aktorów. Jest to zjawisko zdecydowanie pozytywne (i jako takie jest postrzegane przez PSZ). Pozytywny jest także w opinii PSZ obraz jednostek samorządu terytorialnego jako gospodarza problematyki zatrudnieniowej. Problemem jest jednak kwestia wymiaru rzeczywistej współpracy i koordynacji ich działań. Dlatego też mówić można o kręgu aktorów, a nie o ich sieci powiązanej funkcjonalnie. Centralną rolę w tym kręgu pełnią publiczne służby zatrudnienia, tak ze względów ustawowych, jak i skali działania. Jednakowoż, nawet skala ta i umocowanie ustawowe nie zastąpią w praktyce rzeczywistego współdziałania i uzupełniania oferty przez inne podmioty. Należy jednak podkreślić, że niejednoznaczność ocen co do jakości rzeczywistej współpracy i wiodącej roli powiatowego urzędu pracy wskazuje również na to, że występują także dobre i/lub bardzo dobre praktyki pod tym względem. Można inaczej stwierdzić, że modernizacja charakteru działania powiatowych urzędów pracy i podejmowanie przez urzędy pełnej roli koordynatora i inicjatora ma charakter „wyspowy”, a nie powszechny.

Podsumowując, usytuowanie urzędów pracy w strukturze jednostek samorządu terytorialnego na pewno nie utrudniło realizacji ich ustawowych zadań. Równocześnie jednak usprawnienie tejże realizacji jest na dzień dzisiejszy raczej szansą niż realnym zjawiskiem. Aby tę szansę wykorzystać, trzeba m.in. usprawnić system współpracy (już istniejącej, ale w stopniu dalece niewystarczającym) zarówno publicznych, jak i pozarządowych instytucji rynku pracy.

ROZDZIAŁ 2

Klienci powiatowych urzędów pracy

Celem tego rozdziału jest próba odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze na pytanie, jakie czynniki zwiększają lub zmniejszają skuteczność działania powiatowych urzędów pracy wobec klientów tych instytucji, czyli osób bezrobotnych i pracodawców. Po drugie, czy zmiana kompetencji służb zatrudnienia sprawiła, że oferta usług jest większa?

Rozdział ten składa się z dwóch części. W pierwszej – poświęconej relacjom powiatowych urzędów pracy z osobami bezrobotnymi – rozważane jest zagadnienie, jakie są mocne i słabe strony systemu obsługi osób bezrobotnych, z jakimi trudnościami stykają się osoby rejestrujące się w urzędzie pracy oraz na jakie bariery natrafiają urzędnicy, realizując swoje codzienne obowiązki. Problematyka „instytucji” rozumianych socjologicznie jako codziennych, utrwalonych zasad postępowania (Marody 2007) była do tej pory pomijana w dostępnych i znanych badaniach empirycznych funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Natomiast – jak wynika z naszych badań – analiza tego aspektu pozwala zrozumieć, jak czynniki społeczne wpływają na „skuteczność” działania publicznych służb zatrudnienia wobec osób bezrobotnych. Analiza instytucjonalna łączy w sobie zainteresowanie różnymi wymiarami rzeczywistości (North 1990, Offe 1996): zmiany prawnej, zmiany organizacyjnej, zmiany na lokalnym rynku pracy. Przyjmując tę perspektywę analizowano, jak te wszystkie elementy przeplatają się z regułami nieformalnymi, rutynowym działaniem, wyobrażeniami aktorów o właściwym funkcjonowaniu urzędu.

Mówiąc konkretnie, nie wystarczy sprawdzić, czy zwiększa się oferta usług dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, lecz należy zrekonstruować ścieżkę takich osób w urzędzie, sprawdzić – w miarę możliwości – od czego zależy czy dotrą do informacji o oferowanych przez urząd usługach (ofercie pracy, programach aktywizacji), jakie kryteria formalne i nieformalne są brane pod uwagę przy rekrutacji do poszczególnych programów, w jakich sytuacjach urzędnicy dostosowują działania do indywidualnych potrzeb klientów, jakie programy cieszą się zainteresowaniem bezrobotnych, które wytyczne prawne stoją w sprzeczności z poczuciem sprawiedliwości urzędników

i bezrobotnych. Podejście instytucjonalne pozwala odpowiedzieć na wiele pytań szczegółowych, jakie stawiają sobie decydenci i osoby realizujące na co dzień politykę zatrudnienia. Na przykład, jak zapisy wprowadzone przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczące „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy” czy też nowych narzędzi aktywizacji sprawdzają się w praktyce?

W części drugiej rozdziału analizowana jest współpraca urzędów pracy z punktu widzenia pracodawców. Zakres i formy tej współpracy analizowane są głównie na podstawie badań ankietowych 300 pracodawców z wybranych 12 powiatów.

2.1. Osoby bezrobotne w urzędach pracy

Wnioski zawarte w tym rozdziale opierają się na materiale empirycznym zebrany przy użyciu metod ilościowych i jakościowych¹². W dwunastu wybranych powiatach przeprowadzono ankiety z pracodawcami współpracującymi z powiatowym urzędem pracy oraz z zarejestrowanymi w nim bezrobotnymi. Ponadto, wszystkie PUP-y były proszone o wypełnienie ankiety internetowej. Dane jakościowe uzyskano, stosując metodę nazywaną „winietą”. Metoda ta polega na stworzeniu kilku hipotetycznych przypadków osób bezrobotnych i prowadzeniu wywiadów pogłębionych z urzędnikami, pracownikami socjalnymi i przedstawicielami organizacji pozarządowych, mających na celu przesłedzenie w sposób jak najbardziej realistyczny, do kogo te osoby by trafiły i co by im zaproponowano. W aneksie znajduje się szczegółowy opis wymyślonych do celów tego badania ośmiu przypadków osób bezrobotnych. Skonstruowano je w taki sposób, że połowa przypadków to „osoby o szczególnej sytuacji na rynku pracy” w myśl obowiązujących przepisów (art. 49 ustawy *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*), takie jak osoba młoda, wychowująca dziecko, w wieku powyżej 50 lat oraz długotrwale bezrobotna. Osobom tym przypisano również inne cechy: jak wykształcenie, doświadczenie zawodowe, sytuację rodzinną, zdrowotną (problemy zdrowotne, problem alkoholowy), sytuację społeczno-ekonomiczną, by badany łatwiej było szczegółowo opisać działanie urzędu. Pozostałe cztery osoby różnią się jedną cechą od przypadków wyjściowych: wiekiem absolwenta, wiekiem wychowywanego dziecka, wiekiem osoby starszej, oraz okresem przebywania na bezrobociu. Te wariacje

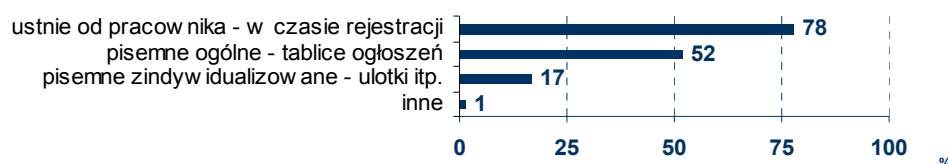
¹² Szczegółowe informacje na temat doboru powiatów, doboru próby pracodawców i bezrobotnych znajdują się w aneksie.

zostały skonstruowane w taki sposób, żeby sprawdzić czy zmniejszają się szanse na udział w programach aktywizacji zawodowej osób, które nie kwalifikują się jako „osoby o szczególnej sytuacji na rynku pracy” lub też nie spełniają kryterium formalnego programów Europejskiego Funduszu Społecznego realizowanych w ramach działań 1.2, 1.3.

2.1.1. Droga osoby bezrobotnej w powiatowym urzędzie pracy

Osoby po raz pierwszy trafiające do urzędu mogą się łatwo zagubić. Choć we wszystkich urzędach mówiono, że w rejestracji bezrobotni informowani są o różnych możliwościach oferowanych przez urząd, zebrane dane przeczą tej tezie. Prawie połowa ankietowanych bezrobotnych stwierdziła, że w urzędzie nie otrzymała informacji o innych formach pomocy niż pośrednictwo pracy. Ci, którzy je otrzymali, w pierwszej kolejności wymieniają jako źródło informacji pracownika recepcji (40% ogółu badanych), w drugiej kolejności ogólnodostępne tablice informacyjne (27% ogółu badanych). Do rzadkości należy wręczanie bezrobotnym ulotek, broszurek informacyjnych (8% ogółu badanych). Często problemy sprawia też sposób sformułowania podstawowych informacji. Zapomina się, że pojęcia takie jak „poradnictwo zawodowe” lub „pośrednictwo pracy” nie są oczywiste dla niektórych beneficjentów.

Wykres 2.1. W jakiej formie otrzymał(a) Pan(i) informacje o możliwych formach pomocy (poza pośrednictwem pracy)?



Źródło: badanie własne 318 bezrobotnych w 12 powiatowych urzędach pracy.

Uwaga: Pytanie wielokrotnego wyboru; odpowiadają wyłącznie osoby, które zadeklarowały, że otrzymały informacje o innych formach pomocy niż pośrednictwo.

Po tym wstępie nie zaskakuje fakt, że w większości z dwunastu urzędów wybranych do szczegółowej analizy pracownicy mieli problem z określeniem, jak przebiega ścieżka osoby bezrobotnej w urzędzie. Mówili, że wszystko zależy od takiej osoby, od tego, czy jest „aktywna”, czy jest „naprawdę zainteresowana znalezieniem pracy”, czy czyta ogłoszenia wywieszone na korytarzu, czy korzysta ze strony internetowej. Ich zdaniem, osoby „aktywne” trafiają do pra-

cowników dysponujących informacją na temat ofert pracy i innych form aktywizacji. Natomiast osoby „biernie” rejestrują się głównie, by uzyskać ubezpieczenie zdrowotne lub zasiłek z ośrodka pomocy społecznej i często nie trafiają nawet do pośrednika pracy. Tej hipotezy nie potwierdzają odpowiedzi bezrobotnych: aż 81% zarejestrowało się, ponieważ chciało znaleźć pracę¹³. Podział na „aktywnych” i „biernych” pomija dużą grupę osób, które gubią się w urzędzie, nie wiedzą z jakich instrumentów mogą skorzystać, wstydzą się zapytać i w konsekwencji, przez jakiś czas nie są objęte żadnym działaniem aktywizującym, a trwa to w najgorszych przypadkach do kilku lat. Na to zjawisko zwracali uwagę pracownicy socjalni, ale jest jego świadoma również część pracowników PUP, szczególnie doradcy zawodowi: *Jest taka zasada u bezrobotnych, że podpisują się tam na dole i nie korzystają z żadnych innych miejsc. Nie idą do pośrednika pracy, (...) nikt nie wie, że może skorzystać i jak może skorzystać z doradcy zawodowego.*

Rozpoznanie logiki działania urzędu staje się trudniejsze wraz ze specjalizacją zadań. Często jest oddzielny pracownik zajmujący się stażami, szkoleniami, pracami interwencyjnymi, robotami publicznymi, itd. Specjalizacja w mniejszym stopniu dotyczy małych urzędów. Problemem jest również brak przepływu informacji na temat podejmowanych działań między urzędnikami. Osobą, której udawało się w niektórych przypadkach zgromadzić i przekazywać bezrobotnym całościową wiedzę o działaniu urzędu był doradca zawodowy. Jeśli jednak bezrobotny nie trafi do doradcy, co zdarza się często, konieczne jest odwiedzenie kilku pracowników, co działa zniechęcająco. Rzadko, lecz wciąż zdarza się, że pracownik zajmujący się jakąś formą nie umie udzielić informacji nawet na jej temat, np. pracownik zajmujący się szkoleniami na pytanie – co konkretnie zaproponowałby danej osobie bezrobotnej – odpowiada, że lista szkoleń wisi na korytarzu, lecz on ich wszystkich nie pamięta. Uzyskanie podstawowych informacji bywa w niektórych urzędach zajęciem wymagającym czasu, dużej motywacji i – o czym często się zapomina – pewnych umiejętności. W tym kontekście zrozumiałe stają się uwagi pracowników socjalnych o istnieniu grupy bezrobotnych, których „bierność” nie wynika z braku chęci, lecz z braku pewności siebie, trudności komunikacyjnych i braku wykształcenia, połączonych z niewłaściwym funkcjonowaniem urzędu i błędnymi założeniami urzędników, że *jeżeli bezrobotny chce, to wszystkiego się dowie*. Nieumiejętność poruszania się po urzędzie byłaby mniejszym problemem, gdyby

¹³ W następnej kolejności jako przyczyny rejestracji wymieniono: uzyskanie prawa do zasiłku (48%), uzyskanie prawa do opieki zdrowotnej (43%). W pytaniu można było zaznaczyć maksymalnie dwie odpowiedzi.

próbowano jej w urzędzie uczyć. Często zadanie to przejmują inne instytucje, np. Kluby Integracji Społecznej, włączając w zakres swoich działań oprowadzenie beneficjentów programu po urzędzie, wytłumaczenie im praw i obowiązków wynikających z obowiązującego prawa.

Osoba bezrobotna, która sama nie przychodzi do urzędu jest wzywana na tzw. „potwierdzenie gotowości pracy”, które oznacza stawienie się do działu zajmującego się rejestracją lub wizytę u pośrednika. W niektórych urzędach jest również wzywana poza obowiązkowym terminem, jeśli pojawi się oferta pracy odpowiadająca jej kwalifikacjom. Zdarza się, że nawiązany w ten sposób kontakt z pośrednikiem rozpoczyna proces aktywizacji zawodowej. Część urzędów wypracowało sobie rozwiązanie polegające na wysyłaniu do doradcy zawodowego lub Klubu Pracy osób, które mają wyraźną trudność ze znalezieniem zatrudnienia. Sformalizowane lub opisane zasady współpracy pośrednika z doradcą funkcjonują zaledwie w 29% powiatowych urzędów pracy. Główne wady obecnego systemu obsługi bezrobotnych:

Duże prawdopodobieństwo zagubienia się osoby bezrobotnej w urzędzie (w mniejszym stopniu dotyczy to osób poniżej 25-go r. życia i osób powyżej 50-go r. życia, dla których wypracowano w niektórych urzędach oddzielne procedury).

Brak kompletnej i zrozumiałej informacji przekazywanej bezrobotnym, dotyczącej dostępnych form pomocy i zakresu obowiązków poszczególnych pracowników. Informacja jest zazwyczaj przekazywana ustnie. Często następuje jej rozproszenie pomiędzy poszczególnych pracowników.

Diagnoza osobista i społeczna sytuacji osoby nie wchodzi w skład rutynowej obsługi, przez co trudniej kierować klientów PUP do właściwego pracownika lub zaproponować program odpowiadający ich indywidualnym potrzebom.

Myślenie o osobach bezrobotnych i poszukujących pracy w kategoriach opozycji „bierne” – „aktywne ” nie pozwala dostrzec grupy osób, która jest zainteresowana znalezieniem pracy, ale nie posiada pewnych podstawowych kompetencji, ułatwiających poruszanie się po urzędzie.

W trakcie badania jakościowego zaobserwowano istnienie różnych systemów obsługi. Wyniki potwierdziło badanie ankietowe powiatowych urzędów pracy. Około 40% badanych urzędów różnicuje swoje podejście w stosunku do konkretnych grup bezrobotnych i przewiduje dla nich dodatkowe działania.

W praktyce może to oznaczać, że na mocy standardu lub ustaleń między pracownikami osoby poniżej 25-go roku życia lub osoby powyżej 50-go roku życia (dwie z grup osób „w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w myśl obowiązującej ustawy) kierowane są do doradcy zawodowego lub pośrednika pracy, co znacząco zwiększa ich szanse na diagnozę sytuacji osobistej i społecznej, dobranie odpowiednich form aktywizacji i znalezienie pracy. Niestety dość rzadko, bo – według deklaracji – tylko w co czwartym urzędzie system obsługi przewiduje „objęcie [osób bezrobotnych i poszukujących pracy] opieką konkretnego pracownika, który kieruje je do konkretnych komórek urzędu”. W 20% przypadków nie ma żadnych reguł określających funkcjonowanie systemu obsługi bezrobotnych lub bezrobotni i poszukujący pracy samodzielnie decydują, do kogo się zgłosić.

2.1.2. Oferty pracy

Skuteczność działań, które urzędy pracy podejmują wobec osób bezrobotnych, można analizować również z perspektywy przedstawianych im ofert pracy (lub szerzej – pośrednictwa pracy). Oznacza to wzięcie pod uwagę trzech czynników, które mogą mieć wpływ na jej obniżenie lub podniesienie. Po pierwsze, **adekwatności** ofert przedstawianych beneficjentom przez PUP, a zatem ich dopasowania do potrzeb i możliwości bezrobotnych. Po drugie, **dostępności** rozumianej jako szanse poszczególnych bezrobotnych na otrzymanie informacji na temat wszystkich takich ofert. W końcu **umiejętności motywowania** osób bezrobotnych do podjęcia pracy, na którą składa się szereg elementów, takich jak: zdolność pracowników urzędu do wchodzenia w dialog z pracodawcami i wpływania na proponowane przez nich warunki pracy oraz zachęcanie bezrobotnych do działań na rzecz poprawy swojej sytuacji życiowej, poprzez umiejętnie prowadzoną aktywizację społeczną i zawodową. Każdy z czynników zostanie po kolei omówiony.

W trakcie prowadzonych wywiadów pogłębionych z użyciem winiet urzędnicy wymieniali od razu oferty pracy, które mogłyby, ich zdaniem, odpowiadać opisywanym przez badaczy osobom. Dopiero później, niekiedy po namowach, wskazywali na konkretne programy aktywizacji. Zapytani o to, czy rok temu też przedstawiliby tym osobom w pierwszej kolejności oferty pracy, odpowiadali, że raczej nie. Znajduje to potwierdzenie w badaniach¹⁴ prowadzo-

¹⁴ Badania prowadzone były w ramach międzynarodowego projektu „Rescaling Social Welfare Policies. A comparative study on the path towards multi-level governance in Europe”, koordynowanego przez European Centre for Social Welfare Policy, realizowanego w Polsce przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

nych, tą samą metodą, w 2006 roku: pracownicy urzędów mieli wówczas kłopot ze znalezieniem w bazie urzędu jakichkolwiek ofert pracy dla przypadków osób bezrobotnych, skonstruowanych w badaniu. Chętnie wskazywano za to różne programy aktywizacji. Można więc zaryzykować twierdzenie, że nastąpiła na rynku pracy zmiana, która spowodowała, że urzędy pracy dysponują większą liczbą ofert, niż jeszcze rok temu. Znajduje to potwierdzenie w danych ogólnopolskich o spadającej stopie bezrobocia i zgłaszanych ofertach pracy.

Sytuacja nie jest jednak aż tak pozytywna, jakby się mogło wydawać. Choćby dlatego, że wśród osób bezrobotnych, które w ramach niniejszego projektu poddane zostały badaniu ankietowemu, tylko 48% otrzymało za pośrednictwem PUP ofertę pracy. Przy czym, w badanej grupie istnieje duże zróżnicowanie pomiędzy powiatami ziemskimi, gdzie oferty otrzymało jedynie 38%, a grodzkimi – 54% – i ze średniej wielkości ośrodkiem miejskim – 52%¹⁵.

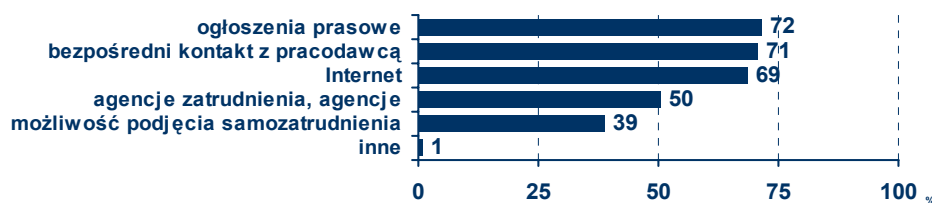
Można się zastanawiać, dlaczego tak niewiele osób otrzymuje oferty pracy. Przeprowadzone badanie jakościowe, którego podstawowym celem było prześledzenie drogi osoby bezrobotnej w urzędzie, wskazuje częściowe wyjaśnienie. Jedną z istotnych przyczyn może być, wspomniany już, ograniczony dostęp osób bezrobotnych do informacji. Jeżeli nie można mieć pewności, że osoba, która rejestruje się w urzędzie pracy dotrze do pośrednika czy doradcy zawodowego, to trudno się dziwić, że nie otrzyma ona także oferty pracy¹⁶. W takiej sytuacji jedynym źródłem wiedzy na ich temat jest tablica informacyjna lub strona internetowa.

Należy zaznaczyć, że powyższe wyjaśnienie nie jest jedynym. Istotny wpływ na to, że tak wielu osobom nie przedstawia się ofert pracy może mieć także fakt niedopasowania struktury popytu i podaży na lokalnym rynku pracy. Oznacza to, że choć rzeczywiście pojawiło się więcej ofert pracy, to dotyczą one tylko pewnych zawodów, podczas gdy w przypadku innych zapotrzebowanie na pracowników nie zwiększyło się.

Na skuteczność działań PUP w obszarze pośrednictwa pracy negatywnie wpływać może także ograniczone informowanie osób bezrobotnych o możliwościach poszukiwania pracy poza tą instytucją. Jak wynika z przeprowadzonego w ramach projektu badania ankietowego, jedynie 40% pytanych zostało poinformowanych o takich ewentualnościach. Te sposoby opisuje poniższy wykres.

¹⁵ Nie jest to zaskakujące, gdyż statystyki bezrobocia dla powiatów ziemskich są zdecydowanie gorsze niż dla grodzkich. Ponadto obecność miasta, choć średniej wielkości, powoduje zazwyczaj ich polepszenie, a wszystkie, wybrane do badania pogłębionego, powiaty ziemskie posiadają w swoim obrębie jedynie małe miasta (największe ma 34 tys. mieszkańców).

¹⁶ Należy zaznaczyć, że również w momencie, gdy osoba bezrobotna zostaje wezwana do urzędu w celu potwierdzenia gotowości do pracy, nie musi dotrzeć do pośrednika pracy. Niekiedy zjawia się jedynie w celu „odhaczenia się” i trafia tylko do departamentu zajmującego się rejestracją (np. Działu Ewidencji i Świadczeń).

Wykres 2.2. O jakich innych metodach poszukiwania pracy powiadomił Pana/Panią PUP?

Źródło: badanie własne 318 bezrobotnych w 12 powiatowych urzędach pracy.

Uwaga: Pytanie wielokrotnego wyboru; odpowiadają wyłącznie osoby, które zadeklarowały, że otrzymały informacje o innych dostępnych metodach samodzielnego poszukiwania pracy.

Wreszcie, problem dostępu do informacji widoczny jest również na płaszczyźnie współpracy pomiędzy PUP a innymi instytucjami/organizacjami zajmującymi się aktywizacją osób bezrobotnych i pośrednictwem pracy. Jak stwierdzono w rozdziale 1, współpraca ta jest niewidoczna z perspektywy osoby bezrobotnej, co potwierdzają badania jakościowe i ankietowe. Oznacza to, że beneficjenci PUP nie zdobędą raczej w tej instytucji wiedzy na temat możliwości szukania ofert pracy poza nią. Tym samym ich szanse na znalezienie pracy zostają zmniejszone.

Również adekwatność ofert przedstawianych osobom bezrobotnym może budzić zastrzeżenia. Niepokojący w tym kontekście jest fakt, że wśród tych beneficjentów PUP, którzy poddani zostali badaniu ankietowemu, 40% zadeklarowało, iż odrzuciło niektóre lub większość z zaproponowanych im w PUP ofert pracy. Przy czym najczęściej wymienianymi przyczynami takiego postępowania były: zbyt niskie wynagrodzenia (34%), nieodpowiadające osobom stanowiska pracy (28%), brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego (24%), miejsce pracy zbyt oddalone od miejsca zamieszkania (24%). Innymi słowy, nie spełnione zostały warunki, które osoby te uznały za istotne, by móc (chcieć) podjąć pracę.

Powyższe odpowiedzi można oczywiście interpretować również jako swoistą wymówkę dla tych, którzy po prostu nie chcą pracować. Jednak wyniki badania jakościowego wskazują, że urzędy pracy mają kłopot z diagnozą potrzeb i możliwości beneficjentów. Na uwagę zasługuje, przede wszystkim, duża dowolność proponowanych osobom bezrobotnym ofert. Wiele z nich, przede wszystkim te proponowane osobom o niskich kwalifikacjach, powtarzało się. Pośrednicy pracy nie próbowali zazwyczaj poznać bardziej szczegółowych informacji na temat przedstawianych im przypadków, a zatem dociekać, jaka jest ich sytuacja życiowa, ich rzeczywiste potrzeby, jakiego typu pracę chcieliby podjąć. Brali pod uwagę trzy cechy – kwalifikacje (wraz z doświadczeniem

zawodowym), płeć i niekiedy wiek. Natomiast doradcy zawodowi starali się, w większości przypadków, dowiedzieć o konkretnej osobie jak najwięcej, jednak niewiele osób miałooby szanse do nich w ogóle dotrzeć. Do zupełnej rzadkości należało korzystanie z pomocy instytucji zewnętrznych przy dokładnej diagnozie problemów i predyspozycji osób (np. wysyłanie na testy psychologiczne i zawodowe czy terapię).

Odrzucanie ofert wiąże się bezpośrednio z kwestią motywacji. Najwięcej ankietowanych osób bezrobotnych podało, jako jeden z powodów, zbyt niską płacę. Potwierdzali to udzielający wywiadów urzędnicy. Zgodnie z ich obserwacjami, dzięki polepszeniu się sytuacji na rynku pracy zwiększyły się możliwości wyboru ofert. Jak wyraził to jeden z rozmówców – *rynek pracodawców zmienił się w rynek pracowników*, a osoby bezrobotne zaczęły wyrażać większe wymagania płacowe: – *Chyba od ubiegłego roku pojawiło się więcej ofert pracy, pojawił się wariant: Anglia. To argument nie do zbiccia, więc proszę mi tu dobrze zapłacić, bo w każdej chwili mogę wyjechać*. Jednocześnie, jak twierdzili udzielający wywiadów urzędnicy, pracodawcy dopiero zaczynają tę zmianę dostrzegać. Podnoszenie płac i polepszanie warunków, które oferują pracownikom, przychodzi im ciągle z trudem. Dlatego urzędy, by podnieść skuteczność swoich działań, muszą występować jako mediator między tymi grupami. Niektóre z tych poddanych badaniu jakościowemu próbują podejmować kroki w tym kierunku. Jedną ze stosowanych strategii jest organizacja tzw. targów pracy: w ich trakcie pracodawcy mający trudności z pozyskaniem pracowników licytują oferty, natomiast decyzja, którą wybrać, należy do osób bezrobotnych.

Trzeba podkreślić, że tego typu inicjatywy należały, wśród badanych PUP-ów, do rzadkości. Zazwyczaj dostrzegano problem niewystarczającej motywacji pieniężnej, co więcej – solidaryzowano się nawet w tej kwestii z beneficjentami, jednak nie uznawano PUP za instytucję mogącą w jakikolwiek sposób wpłynąć na zmianę tej sytuacji. Jedynym narzędziem motywacji, na które wskazywano powszechnie, była, istniejąca zgodnie z art. 33 ustawy *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, możliwość wykreślenia z rejestru w momencie, między innymi, nieuzasadnionej odmowy podjęcia pracy. Oznacza to, że pracownicy urzędu na potrzebę codziennej pracy definiują sobie, czym jest „uzasadniona” i „nieuzasadniona” odmowa. Mimo, że większość mówi, że do sprawy tej podchodzi się indywidualnie, to różnice w podejściu poszczególnych urzędów są w tym zakresie dosyć znaczące. Jedne restrykcyjnie interpretują zapis i wymagają od bezrobotnego „przekonującego uzasadnienia”, najczęściej potwierdzonego jakimś dokumentem. Inne urzędy różnicują swoje działania: inaczej podchodzi się do osób, które przychodzą

same, inaczej do osób wzywanych przez pracownika urzędu. Pierwszym daje się wybór. Mogą dostać skierowanie do pracodawcy, które zobowiązuje ich do pójścia na rozmowę kwalifikacyjną lub dostać jego dane adresowe, z których nie muszą skorzystać. Od drugich wymaga się uzasadnienia. Są też urzędy, w których wykreślenie z rejestru ma miejsce dopiero po kolejnej odmowie.

Trudno jest prosto ocenić, która ze strategii przynosi lepsze efekty. Groźba utraty statusu osoby bezrobotnej jest sposobem wymuszenia aktywności bezrobotnego. Szybkie wykreślenie z rejestru może być rozumiane jako sposób odsiewania osób, które nie są zainteresowane podjęciem pracy, lecz zależy im wyłącznie na ubezpieczeniu zdrowotnym lub zasiłku z opieki społecznej. Zgodnie z taką interpretacją, selekcja pozwala ograniczyć grono osób do rzeczywiście zainteresowanych pracą, poświęcić im więcej czasu i uwagi oraz ograniczyć wydatki na osoby „bierne”. Z drugiej strony, taka strategia może dawać pozorne efekty, zaś jej skutki uboczne to: niechęć do urzędu jako instytucji wywierającej przymus; pozbawianie statusu bezrobotnego osób, które niekoniecznie są „bierne”, ale zaproponowana im oferta nie odpowiadała ich umiejętnościom, bądź potrzebom; utrwalanie wśród pracodawców negatywnego wizerunku osoby zarejestrowanej w urzędzie jako efekt kierowania na rozmowy kwalifikacyjne osób niezainteresowanych daną ofertą pod groźbą wykreślenia z rejestru

Zdaje się więc, że zwlekanie z wykreśleniem, w pewnych sytuacjach, może być strategią sensowniejszą. Na przykład gdy po pierwszej odmowie urząd próbuje sprecyzować preferencje bezrobotnego i zaproponować mu coś odpowiedniego z jego perspektywy i wykreśla taką osobę dopiero przy kolejnych odmowach.

Motywacja nie oznacza jedynie proponowania dobrych warunków pracy i płacy. Ponieważ wiele spośród osób zarejestrowanych jako bezrobotne boryka się z problemami takimi jak alkoholizm, przewlekłe choroby, depresja związana z długotrwałym bezrobociem itp., istotnym elementem motywującym stają się w takich przypadkach również działania na rzecz inkluzji społecznej i aktywizacji. Praca z tymi grupami musi być długofalowa, a jej podstawowymi instrumentami doradztwo zawodowe oraz programy, które umożliwią wspieranie osób nie tylko w zdobyciu, ale i w utrzymaniu pracy.

Jak wynika z pogłębionych badań, działania urzędów w kierunku motywowania tych grup do podjęcia pracy są ograniczone. Nie ma pewności, że osoby wymagające kompleksowej pomocy i aktywizacji społecznej dotrą do doradcy zawodowego. Nie wykorzystuje się możliwości kierowania osób do innych instytucji mogących udzielić im wsparcia, takich jak Kluby Integracji Społecznej, Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej czy organiza-

cje pozarządowe. Wyjątkiem są Kluby Pracy działające przy części PUP-ów, o usługach których osoby zarejestrowane w urzędzie mają największą szansę się dowiedzieć. Są to jednak działania na zbyt małą skalę, by miały istotne znaczenie dla motywowania tzw. trudnych grup osób bezrobotnych.

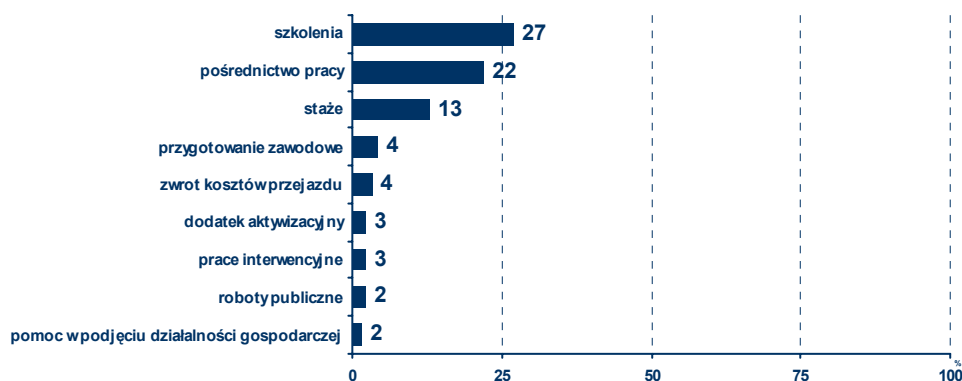
2.1.3. Instrumenty aktywnych polityk rynku pracy

Podobne kategorie analizy można zastosować, zastanawiając się, jakie czynniki zwiększają lub zmniejszają skuteczność działań podejmowanych przez urząd w zakresie tzw. aktywnych polityk rynku pracy. Po pierwsze, można w tej kwestii zwracać uwagę na znaczenie dostępności, rozumianej jako: liczba miejsc w programach aktywizacji społecznej i zawodowej, szanse osoby bezrobotnej na otrzymanie informacji na temat wszystkich takich programów oraz formalne i nieformalne kryteria decydujące o udziale w programie. Po drugie, niezwykle istotne jest, by zaproponowany osobie bezrobotnej program był dopasowany do jej indywidualnych potrzeb i możliwości, by był odpowiedzią na przyczyny jej trudności na rynku pracy (adekwatność). Ponadto warto zastanawiać się, jakimi narzędziami dysponuje urząd oraz jak ich w praktyce używa, by przekonać osobę bezrobotną do podjęcia aktywizacji (umiejętność motywowania).

Dzięki ogromnym środkom finansowym, pochodzącym z programów unijnych w przeciągu trzech lat znacznie zwiększyła się liczba miejsc w programach aktywizacji, organizowanych przez PUP¹⁷. W połączeniu ze spadkiem liczby osób bezrobotnych zmiana ta zdaje się otwierać przed urzędami możliwości, jakich do tej pory nie było. Tymczasem, jak wynika z naszych badań, istnieje szereg barier, które uniemożliwiają pełne wykorzystanie tej szansy.

Wśród osób bezrobotnych, z którymi przeprowadzono ankietę, aż 48% nie otrzymało żadnej oferty udziału w wymienionych w pytaniu programach (patrz wykres 2.3 poniżej). Mimo że badanie bezrobotnych nie miało charakteru reprezentatywnego, sama tendencja jest bardzo niepokojąca.

¹⁷ Podczas wywiadów niektórzy urzędnicy mówili nawet o trzykrotnym zwiększeniu liczby miejsc w programach. Nie dysponujemy w tej kwestii precyzyjnymi danymi, warto jednak zaznaczyć, że zmiana jest zauważana przez wszystkich pracowników PUP.

Wykres 2.3. Czy otrzymał Pan/Pani ofertę udziału w aktywnych formach zatrudnienia, takich jak:

Źródło: badanie własne 318 bezrobotnych w 12 powiatowych urzędach pracy.

Tylko częściowo można ją tłumaczyć ograniczonym dostępem do informacji, czyli omówionymi wcześniej zjawiskami: łatwością zagubienia się w urzędzie, rozproszeniem informacji pomiędzy poszczególnych pracowników. Inną, być może bardziej podstawową, barierę stanowi zapis ustawowy, który ogranicza stosowanie niektórych narzędzi (staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne) do określonych grup bezrobotnych, będących, zdaniem ustawodawcy, w trudniejszej sytuacji (*osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy*¹⁸). Część urzędników uznaje takie rozwiązanie prawne za niesprawiedliwe: „wszystko dla ludzi z artykułu 49 (...), a są ludzie, którzy nie zaliczają się do tej kategorii, a których należałoby objąć szczególną opieką, np. kierować na prace interwencyjne lub inne formy wsparcia (...) Na roboty publiczne może iść osoba długotrwale bezrobotna lub powyżej 50-go roku życia, a równie dobrze [mogłaby iść] osoba, która ma 30 lat, nie jest długotrwale bezrobotna, (...) ma ciężką sytuację życiową, materialną, bo wszystko jej się (...) rozsypało, korzysta z opieki społecznej. No, ale nie może iść”. Za niesprawiedliwe uważa się również kryterium stosowane przy programach, realizowanych w ramach działań 1.2 i 1.3 z Europejskiego Funduszu Społecznego, wykluczające z udziału osoby zarejestrowane jako bezrobotne powyżej 24 miesięcy. EFS przewiduje progra-

¹⁸ W myśl ustawy O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy są bezrobotni do 25-go roku życia, bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50-go r. życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotni samotnie wychowujący, co najmniej jedno dziecko do 7-go roku życia, bezrobotni niepełnosprawni (art. 49).

my z działania 1.5 skierowane do tej grupy, jednakże nie są one realizowane we wszystkich powiatach.

Stosowanie formalnych kryteriów przewidzianych przez art. 49 ustawy oraz ograniczenia dla projektów 1.2, 1.3 z EFS prowadzi do paradoksalnej sytuacji. Z jednej strony, wyklucza się część chętnych z udziału w programach. Z drugiej strony, wśród bezrobotnych spełniających kryteria brakuje chętnych. Starania podejmowane przez pracowników PUP, by zapłacić wszystkie miejsca w programach, kończą się w wielu przypadkach motywowaniem poprzez groźbę pozbawienia statusu osoby bezrobotnej w przypadku odmowy udziału „bez uzasadnionej przyczyny” (art. 33). W konsekwencji dochodzi do marnowania pieniędzy, gdy w programach uczestniczą osoby zupełnie nimi niezainteresowane. Uwaga ta nie dotyczy, rzecz jasna, wszystkich osób, które zdecydowały się na udział pod wpływem groźby użycia sankcji. Niewykluczone, że niektórzy potrzebują tego rodzaju impulsu. Problem jednak polega na tym, że zapis ustawowy odwraca logikę działania. Zamiast starać się zdiagnozować problemy bezrobotnego i dobierać odpowiednie narzędzia pomocy, wyszukuje się osoby „pod programy” według formalnych kryteriów, często nie bacząc na ich zainteresowania, predyspozycje, doświadczenie zawodowe. Zamiast elastycznego działania, różnicowania usług, stosuje się schemat.

Tymczasem z ankiety prowadzonej w urzędach wynika, że nie wszystkie grupy wymienione w ustawie są, zdaniem pracowników, rzeczywiście w najtrudniejszej sytuacji w ich powiecie. Najwięcej wątpliwości w tej kwestii budzą następujące grupy: osoby poniżej 25-go r. życia (61,5%), bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko do 7-go r. życia (44,7%); bezrobotni niepełnosprawni (24,4%) i bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych (20,8%). Zdaniem aż 72,1% urzędów na ich terenie występują grupy, które są w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, ale nie zawsze pokrywają się z definicją ustawową. Spośród zaproponowanej w ankiecie kafeterii pracownicy PUP najczęściej wskazywali na: mieszkańców wsi (57,9%), osoby uzależnione (49,1%), byłych więźniów (48,1%), kobiety wracające po urlopach macierzyńskich i wychowawczych (46,3%).

Nie należy jednak tych wskazań traktować jako propozycji uzupełnienia ustawowego katalogu „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. Nadmierne poszerzanie tego katalogu sprawia, że przestaje on pełnić jakąkolwiek funkcję. Przede wszystkim, ustawa powinna umożliwić określanie takich grup na poziomie lokalnym oraz tworzyć podstawy prawne elastycznego działania wobec osób, które nie podpadają pod wcześniej zdefiniowane kryteria. Trzeba bowiem

pamiętać, że raz zdefiniowane grupy „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy” nigdy nie obejmują wszystkich takich przypadków oraz że nie pozwalają na bieżące dostosowywanie działań do zmian na rynku. Skuteczniejsze działanie urzędu wymagałoby regularnego badania lokalnego rynku pracy oraz potraktowania indywidualnej diagnozy beneficjenta jako integralnego elementu systemu obsługi.

Tego rodzaju zmiany – w celu dostosowania działań do potrzeb beneficjentów (czyli tego, co nazywamy adekwatnością) – nie są możliwe w obecnych warunkach lokalowych i przy obecnym zapleczu kadrowym. Do tej pory aż w 40,7% PUP-ów doradcy zawodowi i pośrednicy pracy nie dysponują wydzielonym pomieszczeniem, zapewniającym zachowanie poufności. Konieczna jest więc zmiana warunków, w których funkcjonują urzędy. W przeciwnym razie nowe regulacje będą prowadzić do mnożenia działań pozornych. Przy obecnym zapleczu, działania na rzecz zwiększenia adekwatności usług powinny przede wszystkim koncentrować się na „wyłapywaniu” osób niezdecydowanych, które potrzebują pomocy doradcy poprzez zacieśnienie współpracy między pracownikami urzędu; na włączeniu doradców w kierowanie bezrobotnych na szkolenia (w tej chwili 16,3% PUP-ów tylko sporadycznie korzysta przy tej czynności z pomocy doradców), na poszerzaniu oferty szkoleń i innych programów aktywizacji zawodowej; na informowaniu beneficjentów o rzadziej stosowanych formach pomocy (np. o dofinansowaniu zatrudnienia rotacyjnego, o możliwości tworzenia spółdzielni socjalnych, o rejestracji wolontariuszy jako bezrobotnych – narzędziach nie stosowanych odpowiednio w 33%, 22,8% i 12,3% powiatowych urzędów pracy).

Zagadnienie dotyczące działań na rzecz poszerzania oferty usług wymaga komentarza. Warto przypomnieć, że ustawa z 2004 r. dała urzędowi nowe narzędzia. Spośród nich PUP-y najlepiej oceniają dotacje na rozpoczęcie działalności (93,9% ocen pozytywnych), dodatki aktywizacyjne (72,9% ocen pozytywnych) i nowe stypendia na naukę (61,2% ocen pozytywnych).

Prócz nowych narzędzi, dzięki środkom finansowym z EFS zwiększa się również zakres stosowania „starych” instrumentów. Wciąż jednak trzeba radzić sobie z barierami ograniczającymi ich różnorodność. Na przykład, mimo zwiększenia nakładów na szkolenia grupowe, ich tematyka pozostaje ograniczona. Co więcej, dopasowywanie szkoleń grupowych do potrzeb beneficjentów jest utrudnione przez długi proces planowania, realizowania oraz rozliczania szkoleń. Pracownicy są w pełni świadomi istnienia tej bariery: – *Trudno mi do takich indywidualnych potrzeb, takich ściśle określonych, dopasować plan, który (...) robię z początkiem roku, kiedy dostaję decyzję o środ-*

kach, kiedy zajmuję się analizą i planowaniem. Podczas badania jakościowego spotkaliśmy się z rozwiązaniami, które można byłoby w tej kwestii uznać za wzorcowe (tzw. „dobre praktyki”). Przede wszystkim, rozpowszechnia się forma szkoleń indywidualnych, w przypadku której bezrobotny zobowiązany jest „uprawdopodobnić” swoje zatrudnienie. Niektóre urzędy rezygnują z pisemnego zaświadczenia od pracodawcy na rzecz ustnej deklaracji, co ułatwia dostęp do tej formy wielu bezrobotnym. W jednym z urzędów za wystarczające „uprawdopodobnienie” uznawano duży popyt na pracę w danym zawodzie. Inne działania na rzecz poszerzania oferty urzędu i dopasowywania instrumentów aktywizacji do indywidualnych potrzeb często pozostają niezauważone, ponieważ stanowią element codziennej pracy. Na przykład, niektórzy pośrednicy zabiegają o uzyskanie konkretnej oferty stażu, przygotowania zawodowego, a nie poprzestają na przedstawieniu dostępnych w bazie ofert. Takie działania powinno się promować, ponieważ bez rewolucyjnej zmiany pozwalają na znaczne zwiększenie skuteczności PUP.

Ostatnią kwestią, która wymaga omówienia, są możliwości motywowania osób bezrobotnych przez pracowników urzędów do podjęcia programu aktywizacji. Przy czym, zarówno zakres problemów, jakim czoło stawić muszą urzędnicy, jak również narzędzia, jakimi dysponują, są właściwie tożsame z tymi, które wymieniono, omawiając oferty pracy.

Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami urzędów pracy, istotny wpływ na chęć osób bezrobotnych do skorzystania z danego programu aktywizacji ma jego atrakcyjność. Można ją zdefiniować w oparciu o kilka cech, które mają różne znaczenie, w zależności od typu programu. Należą do nich warunki finansowe (jak jest opłacane, czy wiąże się z utratą zasiłku), warunki zatrudnienia (czy proponuje się umowę o pracę, czy okres udziału w programie wlicza się do okresu uprawniającego do zasiłku), perspektywy późniejszego zatrudnienia (czy pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia osoby po odbyciu przez nią szkolenia lub stażu; czy w branży, której dotyczy staż, szkolenie lub przygotowanie zawodowe, jest dużo ofert pracy).

Urzędy pracy mają ograniczony wpływ na wymienione czynniki. Mogą jedynie stosować partykularne strategie, polegające na negocjacjach warunków z niektórymi pracodawcami, którzy mają problemy z pozyskaniem stażystów lub chętnych do odbycia przygotowania zawodowego. Pozytywnym przykładem takich mediacji jest organizacja programów z gwarancją zatrudnienia.

2.2. Współpraca urzędów pracy z pracodawcami

2.2.1. Współpraca w zakresie zatrudnienia nowych pracowników

Niniejszy podrozdział poświęcony jest ocenie współpracy pomiędzy urzędami pracy a pracodawcami. Bazuje na badaniu 300 pracodawców, którzy współpracowali z urzędami pracy w dwunastu wybranych powiatach oraz na wywiadach przeprowadzonych z pracownikami tych urzędów. Badani pracodawcy współpracują z urzędem przede wszystkim w celu pozyskiwania pracowników. Współpraca ta obejmuje różne formy poszukiwania, rekrutacji i wspierania zatrudniania pracowników. Ponad 2/3 badanych pracodawców zatrudniło w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowników skierowanych przez urząd pracy (por. tabela 2.1). Były to częściej przedsiębiorstwa większe niż małe.

Tabela 2.1. Zatrudnienie w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowników skierowanych przez powiatowy urząd pracy (w % pozytywnych odpowiedzi)

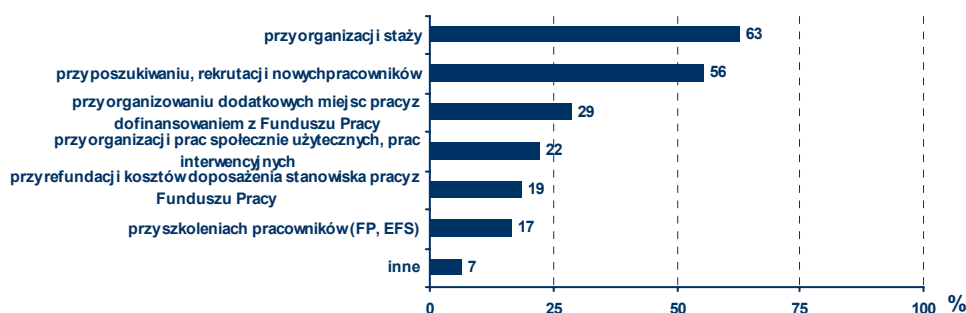
	Ogółem	69,3%
Firma o liczbie zatrudnionych pracowników	0–9	58,4%
	10 i więcej	80,0%
	nie wiem, trudno powiedzieć	83,3%
Główna branża firmy	produkcja	64,3%
	usługi (również finansowe)	63,9%
	handel detaliczny i hurtowy	72,7%
	budownictwo	81,8%
	transport i komunikacja	85,7%
	edukacja i kultura	64,0%
	administracja publiczna, pomoc społeczna	75,6%

Źródło: badanie własne przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach.

Okazuje się, że współpraca w zakresie organizacji staży dotyczy ponad 60% badanych pracodawców. Na współpracę w zakresie pośrednictwa pracy (poszukiwanie i rekrutacja pracowników) wskazuje więcej niż połowa, z nich

przy czym częściej ci zatrudniający 10 i więcej osób, niż zatrudniający mniejszą liczbę pracowników. Zwraca uwagę mało wskazań na takie formy wspieranego zatrudnienia, jak refundacja kosztów doposażenia stanowiska pracy (19%), organizacja prac interwencyjnych i społecznie użytecznych (22%) oraz szkolenia pracowników (17%).

Wykres 2.4. Zakres współpracy pracodawców z powiatowymi urzędami pracy (%).



Źródło: badanie własne przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach.

Tabela 2.2. Formy poszukiwania pracowników przez pracodawców

		Rekrutacja wewnętrzna	Zatrudnianie osób poleconych przez pracowników	Agencje pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego	Ogłoszenie w gazecie lokalnej	Ogłoszenie w prasie ogólnopolskiej	Ogłoszenie w Internecie – portale poświęcone pracy	Ogłoszenie w internecie (strona pracodawcy)	Biura karier działające przy uczelniach	Staże i praktyki	W trakcie Targów Pracy	Zgłoszenie do powiatowego urzędu pracy	W inny sposób
Ogółem		23,0%	42,0%	11,7%	32,0%	10,7%	16,7%	14,3%	3,0%	28,7%	4,0%	10%	12,3%
Firmy o liczbie zatrudnionych pracowników	0–9	18,1%	43,0%	8,1%	19,5%	4,0%	9,4%	4,7%	1,3%	24,2%	0,7%	8,1%	10,1%
	10 i więcej	28,3%	42,8%	15,9%	46,2%	17,2%	24,1%	23,4%	4,8%	33,8%	7,6%	11,7%	14,5%

Źródło: badanie przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach.

Mimo, iż poszukiwanie i rekrutacja pracowników jest istotną sferą współpracy powiatowych urzędów pracy z pracodawcami, powiatowe urzędy pracy nie odgrywają istotnej roli partnera w polityce zatrudnienia prowadzonej przez przedsiębiorstwa. Badani pracodawcy preferują inne formy poszukiwania i rekrutacji pracowników. Prawie 40% pracodawców twierdzi, że nie przekazuje urzędowi pracy informacji o (każdym) wolnym miejscu pracy. Jeszcze mniej pracodawców korzysta z faktycznej pomocy urzędów pracy w rekrutacji nowych pracowników. Stanowi ona formę poszukiwania pracowników jedynie dla 10% badanych pracodawców, przy czym z tej formy pośrednictwa pracy częściej korzystają firmy małe (poniżej 10 pracowników) niż duże (tabela 2.2). Można więc stwierdzić, że mimo iż pośrednictwo pracy jest drugą co częstotliwości formą współpracy pomiędzy pracodawcami a powiatowymi urzędami pracy, to nie odgrywa ono istotnej roli w polityce zatrudnienia przedsiębiorstw.

Widoczna jest też słaba aktywność pracowników PUP w kontaktowaniu się z pracodawcami w celu pozyskania informacji o nowym miejscu pracy. Zdaniem ponad 1/3 pracodawców PUP w ogóle nie kontaktuje się z nimi w tym celu. A następnych 1/5 twierdzi, że zdarza się to rzadko (rzadziej niż raz na kwartał). W przypadku przedsiębiorstw zatrudniających 10 i więcej osób aktywność PUP-ów jest nieco większa, choć nadal niezbyt intensywna (Tabela 2.3).

Tabela 2.3. Częstość kontaktów pracowników powiatowego urzędu pracy z pracodawcami w celu uzyskania informacji o wolnych miejscach pracy

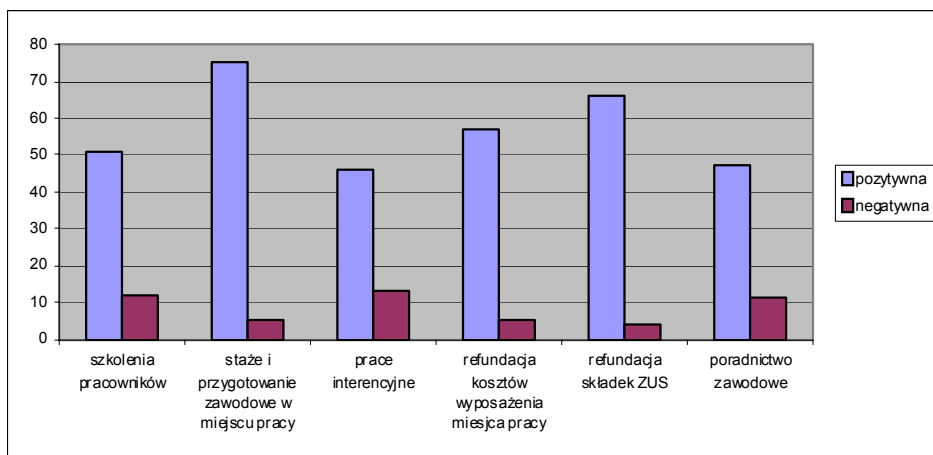
Wyszczególnienie		Częściej niż raz w miesiącu	Raz w miesiącu	Raz na kwartał	Rzadziej niż raz na kwartał	W ogóle się nie kontaktował	Trudno powiedzieć nie wiem	Razem
Ogółem		6,3%	17,0%	16,3%	20,3%	36,0%	4,0%	100,0%
Liczba zatrudnionych pracowników	0–9	2,0%	19,5%	16,1%	20,8%	38,9%	2,7%	100,0%
	10 i więcej	9,7%	15,2%	17,2%	19,3%	33,8%	4,8%	100,0%

Źródło: badanie przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach.

2.2.2. Narzędzia aktywizacji w ocenie pracodawców

Wśród pracodawców współpracujących z powiatowymi urzędami pracy najbardziej popularnymi narzędziami rynku pracy są staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (75% pracodawców). Nieco mniej popularna jest refundacja składek ZUS oraz refundacja kosztów wyposażenia miejsca pracy. Najmniej pozytywnych ocen (i najwięcej negatywnych) odnosiło się do prac interwencyjnych (wykres 2.5).

Wykres 2.5. Ocena narzędzi rynku pracy przez pracodawców



Źródło: badanie przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach.

Wywiady przeprowadzone z pracownikami urzędów pracy w 12 wybranych powiatach potwierdzają wyniki badania ankietowego w zakresie preferencji pracodawców, dotyczących narzędzi oferowanych przez urzędy pracy. Powody zainteresowania pracodawców stażami i przygotowaniem zawodowym są, zdaniem pracowników urzędów pracy, oczywiste: są one najmniej kosztowną i najbardziej elastyczną formą wypełniania zapotrzebowania na pracowników. Dlatego do niedawna zaobserwować można było proces wypierania przez nowe narzędzia (staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy) tradycyjnych form zatrudnienia wspieranego. Tendencja osłabła wraz poprawą sytuacji na rynku pracy. Jak wskazują pracownicy powiatowych urzędów pracy, formy te znajdują coraz mniejsze zainteresowanie wśród bezrobotnych, ze względu na niską wysokość oferowanych stypendiów. Powszechną formą podniesienia skuteczności staży jest negocjowanie z pracodawcami okresu zatrudnienia, jaki nastąpić ma po zakończeniu przez bezrobotnego okresu stażu pracy. Strategia ta

wskazuje na możliwość różnicowania podejścia do pracodawców i proponowanych im narzędzi, w zależności od ich sytuacji i potrzeb.

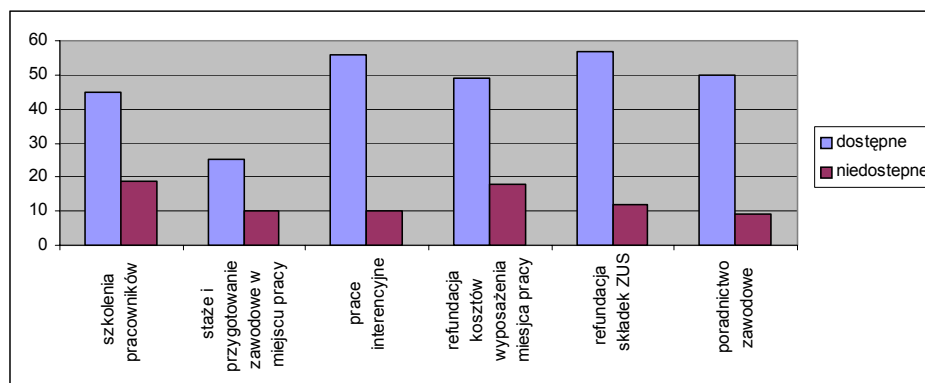
Na skutek zmian wprowadzonych w ustawie mniejszą popularnością wśród pracodawców cieszą się prace interwencyjne. Barię przy korzystaniu z tego instrumentu jest konieczność zagwarantowania miejsca pracy dla osoby zatrudnionej w jego ramach przez 2 lata (małe i średnie firmy), 3 lata (duże). Jak wynika z jednego z wywiadów: – *Jeśli chodzi o miejsce subsydiowanych form zatrudnienia w działaniach UP, to wciąż cieszą się popularnością, ale po wejściu przepisu o konieczności utrzymania stworzonego miejsca pracy (przez dwa lata przez małe i średnie przedsiębiorstwa i przez trzy lata przez duże) tak duże zobowiązanie, zdaniem pracowników UP, wyraźnie odstrasza pracodawców, bo sytuacja na rynku pracy jest niepewna, a koniunktura bardzo zmienna.* Z analizy wywiadów przeprowadzonych w 12 wybranych powiatach wynika, że narzędzia aktywizujące – staże i przygotowanie zawodowe – zmieniają swoje funkcje: z narzędzia, którego zadaniem jest poprawa kwalifikacji i przygotowania zawodowego bezrobotnych – celem zwiększenia ich szans na rynku pracy – zmieniły się one w dużym stopniu (zarówno z perspektywy urzędów pracy, jak i pracodawców) w narzędzia zatrudnienia subsydiowanego, które wypierają inne, mniej dogodne dla pracodawców formy pracy subsydiowanej. Jednocześnie, znaczne zwiększenie wymogów dotyczących okresu utrzymania miejsca pracy po pracach interwencyjnych powoduje odchodzenie od tego narzędzia aktywizującego. W tym kontekście należałoby rozważyć wprowadzenie elastycznych, negocjacyjnych metod ustalania wymogów związanych z zachowaniem miejsca pracy po pracach interwencyjnych, co pozwoli powiatowym urzędом pracy dostosować je bardziej do możliwości poszczególnych pracodawców oraz do sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Choć w ocenie pracodawców rola szkoleń zawodowych nie jest znaczącym elementem współpracy z urzędami pracy, rośnie, jak wskazują pracownicy PUP, rola szkoleń indywidualnych, dopasowanych do specjalnych potrzeb pracodawców, i obwarowanych gwarancją zatrudnienia. Zdarza się, że indywidualne szkolenia na życzenie pracodawcy są powiązane z refundowaniem pracodawcy utworzenia nowego miejsca pracy. Z wywiadów wynika, że instrument ten staje się coraz bardziej popularny.

Ogólnie pracodawcy pozytywnie oceniają dostępność instrumentów rynku pracy. Popularność wśród pracodawców staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy wpływa z pewnością na ograniczenia w dostępności tego narzędzia. Tym bardziej, że wyraźnie zmniejsza się, z przyczyn wcześniej opisanych, zainteresowanie tym narzędziem ze strony bezrobotnych. Odwrotnie, brak popularności prac interwencyjnych rzutuje prawdopodobnie na wysoką ocenę dostępności tego narzędzia przez pracodawców. Można przypuszczać, że

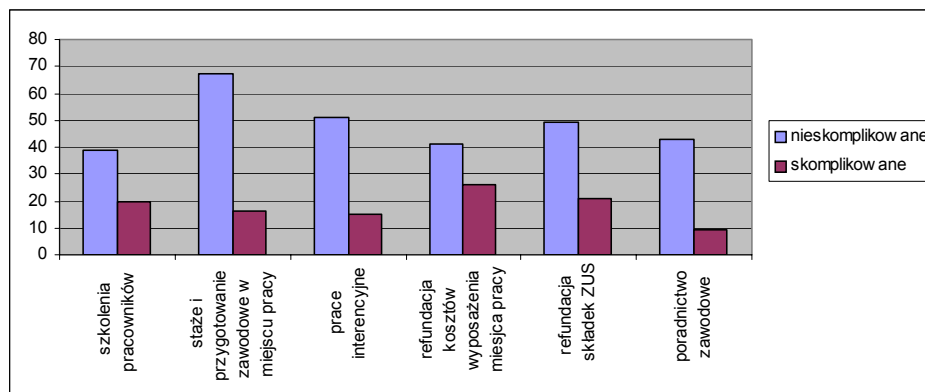
urzędy pracy starają się oferować pracodawcom to narzędzie ze względu na jego wysoką skuteczność w zachowaniu miejsca pracy, ale pracodawcy, ze względu na zaostrzone wymogi związane z zachowaniem miejsca pracy w wyniku prac interwencyjnych, nie są gotowi przyjąć tych ofert.

Wykres 2.6. Ocena dostępności narzędzi oferowanych przez urzędy pracy



Źródło: badanie przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach.

Wykres 2.7. Ocena procedur wymaganych przy ubieganiu się przez pracodawców o konkretne narzędzia



Źródło: badanie przeprowadzone wśród 300 firm współpracujących z powiatowymi urzędami pracy w 12 powiatach

Badania ankietowe sugerują, że trudności związane z procedurami niezbędnymi dla uzyskania wsparcia urzędu pracy w przypadku różnych narzędzi nie wpływają w sposób znaczący na popularność poszczególnych narzędzi. Zwraca natomiast uwagę dość negatywna ocena procedur związanych z refundacją kosztów wyposażenia miejsca pracy oraz ubiegania się o refundację skła-

dek ZUS. Są to bowiem narzędzia preferowane przez pracodawców obok takich narzędzi będących w dyspozycji urzędów pracy, jak staże zawodowe i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy.

2.2.3. Współpraca z pracodawcami w zakresie diagnozowania zapotrzebowania na pracę

Jak już pisaliśmy, pracodawcy współpracują głównie z urzędem pracy w zakresie poszukiwania i pozyskiwania pracowników. Jednakże, dla właściwego kształtowania polityki aktywizacji ważne są również informacje dotyczące popytu na pracę ze strony lokalnych firm. Problem ten nabiera szczególnej wagi w sytuacji, gdy wskutek szybkiego wzrostu ekonomicznego znacząco rośnie popyt na pracę oraz pojawiają się wyraźnie niedostosowania popytu i podaży. Z wyzwania tego zdają sobie sprawę przedstawiciele urzędów pracy. Mimo to, diagnozowanie popytu na pracę (poza statystyką zawodów nadwyżkowych i deficytowych) nie ma charakteru stałego i profesjonalnego. W 12 badanych powiatach nie prowadzone są systematyczne badania pracodawców, dotyczące popytu na pracę. Niektóre z urzędów przeprowadzają Sporadyczne badania ankietowe, inne opierają swoją diagnozę zapotrzebowania na pracę o wiedzę nabytą przez pośredników w trakcie ich spotkań z pracodawcami. Należy jednak zwrócić uwagę, że – jak już wspominaliśmy – widoczna jest słaba aktywność urzędów pracy w pozyskiwaniu informacji od pracodawców o zapotrzebowaniu na pracowników. Trudności w diagnozowaniu popytu na pracę związane są również ze słabą współpracą z władzami gminnymi, które – jak stwierdza przedstawiciel jednego z urzędów pracy – prowadzą do trudności *ze zdobywaniem systematycznej informacji o nowych inwestycjach. W efekcie takie informacje są trudno dostępne, zdobywa się je raczej drogą nieoficjalną i często „w ostatniej chwili”*.

2.2.4. Urzędy pracy w ocenie pracodawców

Pracodawcy współpracujący z urzędem pracy generalnie oceniają dobrze pracowników tych urzędów, z którymi się kontaktują. Ocenę pozytywną lub raczej pozytywną daje ponad 80% badanych pracodawców (oceny negatywne lub bardzo negatywne dało niecałe 2% pracodawców). Pracodawcy oceniają, że pracownicy urzędów pracy są rzetelni, uczciwi, kompetentni i uprzejmi. Nieco

mniej zadowoleni są pracodawcy z informacji, jakie otrzymują od pracowników, chociaż nadal kompletność i jasność informacji ocenia pozytywnie 88% pracodawców (9% negatywnie). Najgorzej – choć nadal nieźle – wypadli przedstawiciele urzędów pracy, jeśli chodzi o sprawność działania (pozytywnie – 82%, negatywnie – 15%).

2.3. Wnioski i podsumowanie

Powyższa analiza miała m.in. na celu ocenę skuteczności funkcjonowania powiatowych urzędów pracy z perspektywy osób bezrobotnych. Wyróżniono szereg czynników, które wpływają na jej podniesienie lub obniżenie. Do pierwszych należą:

- zwiększenie się liczby ofert pracy w niektórych zawodach;
- zwiększenie się możliwości finansowania, dzięki środkom płynącym z EFS, a w konsekwencji, liczby programów aktywizacji (a zatem również ich dostępności);
- związane z powyższym, zwiększenie się różnorodności programów aktywizacji (a zatem większe szanse na ich adekwatność);
- zmiana sposobu definiowania roli urzędu na lokalnym rynku pracy, wśród części urzędników (w tym dyrektorów). Dostrzeganie konieczności podejmowania nowych działań, w ramach dostępnych im narzędzi. Wiąże się to z szeregiem wypracowanych dobrych praktyk.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej urzędy pracy zyskały nowe źródło finansowania programów aktywizacji, w postaci EFS. Zaczęto pisać programy kierowane do określonych grup osób bezrobotnych, co zwiększyło zarówno ich ogólną liczbę, jak i różnorodność. Tym samym stały się one dla pewnych grup bardziej dostępne i dały urzędnikom możliwość lepszego dostosowania propozycji, które przedstawia się osobom bezrobotnym adekwatnie do ich potrzeb. Ponadto, urzędy pracy zaczynają postrzegać swoją rolę nie tylko w kategoriach realizacji polityki centralnej oraz literalnego wdrażania przepisów ustawy (i niewykraczaniu poza te ramy), ale również w kategoriach odpowiedzialności za sytuację na lokalnym rynku pracy. Nie mają jednak wielu narzędzi do podejmowania szeroko zakrojonych działań. Można je opisać jako dobre praktyki, takie jak wspomniane już angażowanie się pracowników PUP w negocjacje z pracodawcami, dotyczące warunków proponowanych osobom bezrobotnym, organizacja targów pracy, podczas których pracodawcy muszą licytować się pomiędzy sobą, chcąc zdobyć pracownika, interpretacja

wieloznacznych zapisów, tak by podnieść skuteczność ich funkcjonowania (np. „uprawdopodobnienie podjęcia pracy”), czy też wstawianie się za czyjąś kandydaturą na dane stanowisko.

Wyróżniono także szereg czynników, które obniżają skuteczność działań podejmowanych przez urzędy, obserwowanych z perspektywy osób bezrobotnych. Należą do nich:

- nieumiejętne kierowanie ścieżką osoby bezrobotnej w urzędzie (i poza nim), a w konsekwencji: ograniczone wykorzystywanie przez beneficjentów możliwości poszukiwania pracy oraz ograniczony dostęp do ofert pracy i instrumentów aktywizacji;
- ograniczony wpływ na kreowanie lokalnej polityki zatrudnienia ze względu na: a) niemożność wyznaczania grup osób bezrobotnych, które na terenie powiatu należą do najbardziej newralgicznych i konieczność opierania się na kryteriach ustawowych; b) z góry ustalone kryteria dostępności dla programów finansowanych z EFS;
- niewystarczająca indywidualizacja podejścia przy przedstawianiu osobom bezrobotnym ofert pracy;
- niska zdolność motywowania osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia (szczególnie tzw. trudnych przypadków). Powiatowe urzędy pracy w niewielkim stopniu współdziałają z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za aktywizację społeczną i rzecz jasna mają niewielki wpływ na warunki pracy proponowane bezrobotnym przez pracodawców. To w efekcie oznacza niższą efektywność samego urzędu pracy.

Wymienione czynniki obniżające skuteczność działań urzędów, z perspektywy ich beneficjentów, wynikają w znacznej mierze z różnego rodzaju barier wewnętrznych i zewnętrznych, z którymi muszą się one borykać. Do pierwszych należą przede wszystkim problemy z zasobami ludzkimi, a więc: zbyt mała liczba pracowników, by urzędy mogły zapewnić osobom bezrobotnym zindywidualizowane usługi oraz brak specjalistów w pewnych dziedzinach – np. badania rynku. Do drugich należą ramy prawne i organizacyjne. Urzędy pracy z jednej strony muszą brać pod uwagę dokumenty krajowe i wojewódzkie, takie jak strategie i plany roczne, z drugiej zaś wymaga się od nich współkreowania polityki lokalnej i wchodzenia w partnerstwa. W niektórych sytuacjach może dochodzić do konfliktów priorytetów. Najbardziej jaskrawym przykładem jest kryterium „efektywności”. Urzędy pracy, zgodnie z wymaganiami ogólnopolskimi, rozliczane są z tego, jaki procent osób zostanie zatrudnionych (w tym: w określonym czasie po zakończeniu danego programu aktywizacji). Ma to negatywne konsekwencje z punktu widzenia polityki lokalnej.

Po pierwsze, kryterium to nie bierze pod uwagę, czy zatrudnienie to jest efektywne, a zatem – jak długo dana osoba utrzymuje pracę. Po drugie, stosując to kryterium, poddaje się urzędy presji, powodując, że próbują one w pierwszej kolejności „wypchnąć” osoby dające rokowania na szybkie zatrudnienie. Nie daje się im natomiast czasu na zajęcie się tzw. przypadkami trudnymi, które trzeba przygotować do tego, by mogły podjąć zatrudnienie – co wymaga czasu i współpracy z innymi instytucjami. Ponadto, również sama ustawa krępuje urzędom ruchy, narzucając ujednolicone kategorie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W ten sposób odbiera im ona ważne narzędzie kreowania lokalnej strategii zwalczania bezrobocia, a zatem samodzielnego wyznaczania tych grup (w oparciu o analizę sytuacji na lokalnym rynku pracy). Podobnie – programy finansowane z EFS dostępne są również dla określonych grup osób. I tak, osoby bezrobotne powyżej 24 miesięcy, które stanowią zazwyczaj najbardziej newralgiczną grupę, którą najtrudniej poddać aktywizacji, nie mogą zazwyczaj brać w nich udziału, gdyż urzędy pracy muszą stawiać do otwartego konkursu, by móc otrzymać środki na ich realizację – i bardzo często przegrywają w tej rywalizacji.

Najczęstszą, preferowaną przez pracodawców formą współpracy z urzędami pracy jest kooperacja w zakresie rekrutacji i zatrudniania pracowników. Jednakże bliższa analiza wskazuje, że kooperacja ta dotyczy przede wszystkim organizacji staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy, a więc najtańszej z perspektywy pracodawców oraz najbardziej elastycznej formy pozyskiwania pracowników.

Rola urzędów pracy w pośrednictwie pracy jest bardzo ograniczona. Pracodawcy rzadko przekazują urzędowi pracy informacje o wolnych miejscach pracy, jeszcze rzadziej korzystają z tej formy przy zatrudnianiu pracowników. Zwraca uwagę również fakt, że słabość współpracy w ramach pośrednictwa pracy związana jest zarówno z niskim zainteresowaniem ze strony pracodawców, ale również niedostateczną, jak się wydaje, aktywnością pracowników urzędów pracy. Jej zwiększenie, również przy wykorzystaniu nowych technologii oraz poprawa jakości usług, powinna wpłynąć na pozytywną zmianę w tym zakresie.

Badanie tylko częściowo pozwala ustalić przyczyny, dla których pracodawcy niechętnie korzystają z pośrednictwa pracy prowadzonego przez urzędy pracy. Jednym z powodów może być słaba diagnoza potrzeb i kwalifikacji osób bezrobotnych oraz wymagań pracodawców. Co więcej, wykreślanie z rejestru osób bezrobotnych, które odmówią przyjęcia oferty pracy, powoduje, że pracodawcy mają również do czynienia z bezrobotnymi nie zainteresowanymi ich ofertą. Wydłuża to i utrudnia to proces rekrutacji oraz rodzi negatywne stereotypy o „bezrobotnych z urzędu”.

Z badania przeprowadzonego w 12 powiatach wynika, że narzędzia aktywizujące – staże i przygotowanie zawodowe – zmieniają swoje funkcje: z narzędzia, którego celem jest poprawa kwalifikacji i przygotowania zawodowego bezrobotnych – celem zwiększenia ich szans na rynku pracy – w narzędzia zatrudnienia subsydiowanego, które wypierają inne, mniej dogodne dla pracodawców formy pracy subsydiowanej, takie jak prace interwencyjne. Znaczne zwiększenie wymogów dotyczących okresu utrzymania miejsca pracy po pracach interwencyjnych powoduje odchodzenie od tego narzędzia aktywizującego, na rzecz bardziej elastycznej i tańszej dla pracodawców formy, jaką są przede wszystkim staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Nie są one jednak skuteczne gdy chodzi o zapewnienie zatrudnienia. Rozwiązaniem tego problemu są stosowane przez niektóre urzędy pracy formy negocjacyjne ustalania zobowiązań pracodawców, związanych z zatrudnianiem osób po odbyciu staży.

Zwraca przy tym uwagę fakt, iż ze względu na poprawę sytuacji na rynku pracy, staże cieszą się coraz mniejszym zainteresowaniem ze strony bezrobotnych. W związku z tym należałoby rozważyć podniesienie wysokości stypendiów.

Korzystnym zjawiskiem jest rosnąca rola i popularność wśród pracodawców szkoleń indywidualnych, dopasowanych do specjalnych potrzeb pracodawców, i obwarowanych gwarancją zatrudnienia. Indywidualne szkolenia na życzenie pracodawcy są powiązane często z refundowaniem pracodawcy utworzenia nowego miejsca pracy.

Urzędy pracy rzadko wykorzystują swoją współpracę z pracodawcami w celu diagnozowania potrzeb rynku pracy. Słabość współpracy urzędów pracy z pracodawcami w dziedzinie pośrednictwa pracy wpływa też na niską jakość informacji, jakie wykorzystywane są do sporządzania tych bilansów. Inne niż bilans zawodów nadwyżkowych i deficytowych formy badania popytu na rynku pracy zdarzają się rzadko i nieregularnie. Ogólnie, pracodawcy współpracujący z urzędami pracy pozytywnie oceniają pracowników urzędów pracy, z którymi się kontaktują.

ROZDZIAŁ 3

Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po dziesięciu latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski

3.1. Umocowanie zadań służb zatrudnienia

Dla dokonania analizy, a w konsekwencji oceny funkcjonowania służb zatrudnienia w ciągu ostatnich dziesięciu lat, niezbędne jest jednoznaczne wskazanie na konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) jako osi, wokół której zbudowano całą strukturę organów i urzędów administracji publicznej w układzie terytorialnym. Tym samym jest kwestią przesądzoną, że samorząd terytorialny nie tylko uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, ale wykonuje w swoim imieniu i na własny rachunek przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Należy podkreślić, że w przepisie tym ogromną rolę odgrywa wyraz „istotna”, co oznacza, że przypisana samorządowi część zadań publicznych musi być częścią znaczącą, gdy chodzi zarówno o aspekt „ilościowy”, jak i „jakościowy”, a przeważającą wręcz, gdy chodzi o pewne, niżej wskazane zakresy. Z istoty pojęcia „samorząd terytorialny” – rozumianego jako wspólnota mieszkańców – wynika, że powołany on został do realizacji w szczególności tych zadań publicznych, które mają charakter powszechny, a polegają na zaspokajaniu potrzeb odczuwanych przez wszystkich lub większość członków danej jednostki samorządu terytorialnego. Zaspokajanie tych potrzeb odbywa się przede wszystkim poprzez zorganizowanie lub zapewnienie przez jednostki samorządu terytorialnego dostarczania określonych świadczeń o różnej naturze i charakterze. Wykonywanie zadań o powyższym charakterze traktowane jest w doktrynie jako najważniejsza postać administracji świadczącej. W jej ramach można wyróżnić usługi materialne i niematerialne na rzecz mieszkańców i innych podmiotów, w tym przedsiębiorców, wynikające

z określonego poziomu rozwoju cywilizacyjnego i obowiązującego ustawodawstwa.

Przyjęcie za podstawę podziału terytorialnego jego trójstopniowej konstrukcji, co wynika z ustawy z 1998 r. wprowadzającej taki właśnie model, oznacza funkcjonowanie samorządu terytorialnego zarówno na szczeblu gminnym, powiatowym, jak i wojewódzkim. Stwierdzenie to, w kontekście powyższego wyводу o charakterze zadań samorządu, prowadzi do sformułowania pytania – jakie zadania i kompetencje winny być wykonywane na określonym szczeblu samorządu?

Pierwszą kategorią są takie zadania, których bezpośrednim adresatem (najczęściej konsumentem) jest każdy obywatel – mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej. Można je zatem określić mianem lokalnych. Polegają one w szczególności na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, tj. takich, jakich oczekuje, mając do tego prawo, każdy mieszkaniec. Jak powiedziano wyżej, mają one charakter materialny (tzw. administracja świadcząca), albo występują w postaci tzw. administracji orzeczniczej (władczej), opartej na wykorzystaniu metody władczej, charakterystycznej i tradycyjnie przypisywanej organom administracji. Przejawia się ona w uprawnieniu, przyznawanym na podstawie przepisów prawa materialnego, do wydawania decyzji administracyjnych, których wykonanie zabezpieczone jest przymusem państwowym. Zgodnie z ustawami ustrojowymi (ustawą o samorządzie gminnym i ustawą o samorządzie powiatowym) oraz ustawami określającymi kompetencje w poszczególnych sferach życia społecznego są one wykonywane na dwóch poziomach, tj. w gminie i w powiecie (mieście wyłączonym z powiatu). Przesłanką kierunkową normatywnego przypisania jednemu z nich określonego zadania jest domniemanie kompetencji, działające na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji i art. 6 ustawy o samorządzie gminnym). Dopiero jeżeli gmina nie jest w stanie podjąć się ich realizacji (jej możliwości organizacyjne, finansowe, czy kadrowe są niewystarczające lub zasięg danego rodzaju działalności przekracza terytorium jednej gminy), zadania takie realizowane są przez powiat.

Tylko tytułem przykładu warto wskazać na niektóre sfery zadań i kompetencji. Pierwsza ich kategoria obejmuje takie zadania i kompetencje, które są przyznane wyłącznie gminie lub powiatowi. I tak gminie przypisano wyłącznie wykonywanie obowiązku zapewnienia mieszkańcom:

- a) usług polegających na dostawie niektórych mediów (wody i centralnego ogrzewania, bowiem na dostawę gazu i energii elektrycznej gmina wciąż, na mocy ustaw szczególnych, nie ma żadnego wpływu),

- b) czystości i właściwych warunków sanitarnych (system kanalizacyjny, wywóz śmieci, oczyszczanie miasta),
- c) możliwości korzystania z niektórych urządzeń infrastrukturalnych, takich jak cmentarze, zieleń miejska (parki, skwery, ogrody zoologiczne itp.).

Natomiast do wyłącznej kompetencji powiatu należą takie zadania, które – choć odznaczają się cechami lokalności – to jednak mają charakter ponadgminny. Należą do nich m.in.: zarządzanie w stanach kryzysowych i ochrona przeciwpowodziowa, zadania powiatowych służb, inspekcji i straży zespołowych pod zwierzchnictwem starosty, zadania w sferze architektury, geodezji, kartografii. I właśnie w tej kategorii mieszczą się zadania powiatu w zakresie polityki rynku pracy. Ich przykładowe wyliczenie, zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (rozwinęte w dalszej części tego rozdziału), stanowi dowód na znaczący zakres i różnorodność tych obowiązków.

Druga kategoria obejmuje takie obowiązki, które nałożono zarówno na gminę, jak i powiat, pomimo ich jednorodnego charakteru. Odnoszą się one zwłaszcza do udostępnienia niektórych urządzeń infrastruktury technicznej – dróg lokalnych (gminnych lub powiatowych) czy lokalnej komunikacji zbiorowej (gminnej lub powiatowej).

W trzeciej kategorii dokonano czytelnego podziału kompetencji między gminę i powiat w takich dziedzinach, jak – przykładowo:

- a) oświata, w ramach której prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych (a od przyszłego roku także gimnazjów) należy do zadań gminy (w każdej bowiem gminie jest przynajmniej jedna taka szkoła), natomiast prowadzenie liceów, techników i innych szkół ponadpodstawowych staje się zadaniem powiatu,
- b) ochrona zdrowia, w której zapewnienie świadczenia podstawowej, otwartej opieki medycznej spoczywa na gminie (w każdej gminie funkcjonuje gminny ośrodek zdrowia), zaś podstawowej, zamkniętej opieki medycznej spoczywa na powiecie (w każdym powiecie winien istnieć szpital o czterech podstawowych oddziałach),
- c) pomoc społeczna, polegająca w gminie na opiece nad poszczególnymi mieszkańcami tej wspólnoty, najczęściej w ich miejscu zamieszkania (ale dotyczy to też bezdomnych), w formie konkretnych czynności lub udzielania wsparcia finansowego, natomiast w powiecie sprowadzająca się przede wszystkim do prowadzenia zorganizowanej, zbiorowej opieki w postaci domów pomocy społecznej.

3.2. Zadania i kompetencje powiatu w zakresie zatrudnienia

Powyższe syntetyczne wskazanie elementów, pozwalających umiejscowić problematykę rynku pracy i promocji zatrudnienia w kontekście ustrojowych i kompetencyjnych przesądzeń dotyczących powiatu dowodzi, że generalnie trafnie zostały odczytane konstytucyjne i ustawowe przepisy nakazujące przypisać powiatowi wszystkie te zadania o charakterze lokalnym, których wykonania nie może podjąć się gmina. Niewątpliwie zagadnienia aktywnego zwalczania bezrobocia, wspomagania tych, którzy tworzą miejsca pracy oraz obsługi osób bezrobotnych to przejawy działań o charakterze lokalnym, zaadresowane do społeczności lokalnej (w szczególności do konkretnych mieszkańców, którzy w ramach gospodarki wolnorynkowej stanęli w obliczu bezrobocia i w stosunku do których administracja publiczna w postaci samorządu winna stworzyć warunki do jak najszybszego znalezienia właściwej pracy oraz pomagać im poprzez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe). Administracja publiczna w postaci samorządu winna też wspierać pracodawców w pozyskaniu pracowników. W ustawie o promocji zatrudnienia sformułowany został zasadniczy katalog tych zadań, wśród których można wyróżnić:

- po pierwsze – te, które są usługami należącymi do administracji świadczącej, jak np. pośrednictwo pracy, poradnictwo pracy, doksztalcanie i działalność szkoleniowa mająca na celu przekwalifikowanie pracowników, prowadzenie klubów pracy itp.,
- po drugie – te, które przejawiają się w postaci działań o charakterze władczym, czego najbardziej charakterystycznymi przykładami są decyzje o uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego, a także o przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium i innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy.

Należy też zaakcentować fakt występowania w analizowanym zakresie trzeciej formy działania administracji, nie mającej charakteru władczego (nie posługującej się aktem administracyjnym jako podstawowym instrumentem), a równocześnie nie polegającej na świadczeniu określonych usług. Jest to postać działania administracji o charakterze organizatorskim, promocyjnym, wykorzystująca przede wszystkim instrumenty kontraktowe, takie jak: umowa cywilnoprawna i administracyjna, porozumienie administracyjne. Tylko dzięki

stosowaniu tej metody, mającej charakter kreatywny, można mówić o jednostce samorządu terytorialnego jako o podmiocie odpowiadającym za prowadzenie polityki w sferze tworzenia sprzyjających warunków rozwoju ekonomicznego określonej jednostki samorządowej. Właśnie powiat, w zakresie tu omawianym, jest zobowiązany do takich działań. Ich przykładami mogą być: opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników czy inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych na rzecz aktywizacji bezrobotnych. Nie polegają one wszakże na wykonywaniu określonych świadczeń na rzecz konkretnych adresatów, ani tym bardziej na wydawaniu jakichkolwiek aktów administracyjnych.

Wskazane wyżej regulacje normatywne – konstytucyjne i ustawowe – w kontekście powszechnie aprobowanych ustaleń doktrynalnych, dotyczących charakteru i adresatów działań administracji publicznej, wskazują jednoznacznie, że w sposób prawidłowy przypisano samorządowi powiatowemu znaczącą część zadań publicznych w sferze zatrudnienia i rynku pracy. Nie jest bowiem możliwe pod względem organizatorsko-finansowym, ale także z punktu widzenia merytorycznego realizacji tych zadań (choćby liczby ich adresatów – osób fizycznych i pracodawców) byłoby nietrafne lokowanie tych zadań na szczeblu gminnym, gdyż zmuszałoby do stworzenia w każdej, choćby najmniejszej gminie odpowiedniego instrumentarium do ich realizacji (komórek organizacyjnych, posiadania wykwalifikowanych pracowników, funduszy). Przecież, zgodnie z przyjętymi standardami i realnym wymiarem zadań, tym podstawowym, lokalnym rynkiem pracy jest obszar jednego lub kilku powiatów. Nie oznacza to jednak, że powiatu i gminy nie łączą w tym zakresie żadne więzi i wzajemne relacje. W ustawie o promocji zatrudnienia stwierdza się bowiem wyraźnie, że powiat ma obowiązek współpracy z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego. Jednak publicznoprawna odpowiedzialność za wykonywanie tych zadań spoczywa na powiecie.

Kwestią, której unormowanie w istotny sposób zmieniło się w okresie ostatnich dziesięciu lat, jest charakter zadań powiatu w omawianym zakresie, w zależności od tego, czy mają one charakter zadań własnych, czy z zakresu administracji rządowej. Jak wiadomo, w przepisach wprowadzających reformę ustrojową z 1998 r., część tych zadań miała charakter własnych, a znaczna część – z zakresu administracji rządowej. W nowelizacji przepisów z 2004 r.

zadania, które miały status zadań z zakresu administracji rządowej, zostały przekształcone w taki sposób, że stały się one wszystkie własnymi zadaniami powiatu. Takie pociągnięcie należy uznać za w pełni trafne, ponieważ kompletnie nieczytelne było (jeżeli w ogóle jakiegokolwiek istniało poza czystym przypadkiem) kryterium podziału na dwie kategorie zadań. Wszystkie one związane są nierozzerwalnie z lokalnym wymiarem ich wykonywania i nie zachodzą żadne przesłanki uzasadniające potraktowanie ich jako zadań z zakresu administracji rządowej. W ten sposób osiągnięto dwa cele. Po pierwsze – nastąpiło wyraźne przesądzenie podmiotu odpowiedzialnego za ich wykonanie, a równocześnie – po drugie – spowodowało to uczynienie i usprawnienie funkcjonowania właściwych organów i urzędów, najbardziej widoczne w systemie finansowania tych zadań, nawet jeżeli (co ma miejsce w aktualnie przyjętych rozwiązaniach prawnych) źródłem środków finansowych na pokrycie wydatków w tym zakresie jest dotacja na zadania własne.

3.3. Ocena rozwiązań prawnych regulujących funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy

Kolejną kwestią podlegającą ocenie po dziesięciu latach funkcjonowania nowego modelu służb zatrudnienia jest organizacja służb zatrudnienia na szczeblu powiatowym. W 1998 r. w tzw. „wielkiej ustawie kompetencyjnej” dokonano zasadniczego przesądzenia, zgodnie z którym działające od początku lat 90-tych urzędy pracy (wojewódzkie i rejonowe) w strukturze administracji rządowej zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom i województwom). Nie nastąpiła likwidacja tych urzędów, lecz zostały one w całości przejęte przez samorząd, zarówno gdy chodzi o substrat majątkowy i osobowy, jak i prowadzone przez te urzędy sprawy. Wyraźnym tego dowodem jest pozostawienie tych samych (nie do końca adekwatnych do wykonywanych zadań, ale przyjętych w świadomości społecznej) nazw urzędów (poza oczywistą zamianą przymiotnika „rejonowy” na „powiatowy”). Wprawdzie przepisy te, z obawy przed możliwymi perturbacjami w omawianej sferze, związanymi z organizacją powiatów i nowych województw oraz dokonywanymi przesunięciami kompetencyjnymi, weszły w życie w dniu 1 stycznia 2000 r., a nie – jak znakomita większość pozostałych przepisów tej ustawy – 1 stycznia 1999 r., to jednak w ten sposób dokonana została fundamentalna zmiana postrzegania charakteru zadań realizowanych w sferze zatrudnienia. Uznano je za element zadań i odpowiedzialności samorządu terytorialnego, nawet jeżeli do

2004 r. w istotnej części miały one charakter zadań z zakresu administracji rządowej (o czym wyżej).

Odrębnym zagadnieniem jest usytuowanie urzędów pracy w strukturze organizacyjnej administracji samorządowej. Na szczeblu powiatowym urzędy te nie stały się częścią starostwa powiatowego, lecz od samego początku funkcjonowały i działają tak po chwilę obecną – jako odrębne jednostki organizacyjne, wchodzące jednak w skład powiatowej administracji zespolonej, czyli administracji pozostającej pod zwierzchnictwem starosty jako szefa tej administracji. Nie zmienia to jednak faktu, że są to urzędy administracji samorządowej, w których pracują pracownicy samorządowi o statusie pracowniczym określonym w ustawie *O pracownikach samorządowych*. W celu racjonalizacji terytorialnej siatki powiatowych urzędów pracy możliwe jest funkcjonowanie powiatowego urzędu pracy obejmującego obszarem swojego działania kilka powiatów. Najczęściej, co jest rozwiązaniem bardzo racjonalnym, wspólne urzędy obejmować będą miasto na prawach powiatu i otaczający je tzw. powiat ziemski, mający siedzibę w tym mieście. Przecież takie miasto i przylegające doń gminy (tworzące powiat ziemski) stanowią klasyczny przykład jednego, lokalnego rynku pracy.

W ustawie *O promocji zatrudnienia...* pojawił się przepis (art. 9 ust. 3), zgodnie z którym utworzenie, likwidacja lub zmiana obszaru działania powiatowego urzędu pracy wymaga zgody ministra właściwego do spraw pracy. Powyższe sformułowanie należy uznać za co najmniej niepotrzebne, a także jako niezrozumiałe, jako że powiatowe urzędy pracy są jednostkami organizacyjnymi występującymi z mocy prawa (art. 9 ust. 2 wyraźnie stanowi, że: *zadania, o których mowa w ust. 1, są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej*), których nie powołuje się do życia ani nie można ich zlikwidować. We wszystkich bowiem powiatach taka struktura musi występować, bo każdy z nich wykonuje zadania w zakresie przewidzianym w powyższej ustawie. Takie uprawnienie ministra można by jedynie ustanowić w przypadku wspomnianego wyżej łączenia urzędów, choć trudno sobie wyobrazić przyczyny, dla których decyzja o stworzeniu urzędu obejmującego swą właściwością kilka powiatów mogłaby się spotkać z brakiem aprobaty ze strony ministra.

Potraktowanie PUP jako odrębnej jednostki organizacyjnej oznacza zachowanie jego pewnej wewnętrznej samodzielności, jako że starosta nie jest kierownikiem tego urzędu (jest nim dyrektor urzędu), a jego uprawnienia personalne sprowadzają się do powoływania dyrektora powiatowego urzędu pracy, wyłonionego wszakże w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach

zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy. Równocześnie starosta władny jest odwołać dyrektora tego urzędu, jednak tylko wtedy, gdy uzyska zgodę powiatowej rady zatrudnienia wyrażoną większością co najmniej 2/3 składu rady. Warto też zauważyć, że to dyrektor PUP (a nie starosta) powołuje i odwołuje swego zastępcę i, co jest kwestią oczywistą, zatrudnia i rozwiązuje stosunek pracy ze wszystkimi innymi pracownikami tego urzędu.

To jednak, co decyduje o samorządowym charakterze zadań w omawianej sferze – to przypisanie ich samorządowi powiatowemu (o czym była mowa wyżej), a to oznacza, że właściwym organem do podejmowania indywidualnych decyzji (czyli wykonywania administracji władczej) jest starosta, który wszakże może (i w praktyce najczęściej tak się dzieje), w formie pisemnej, upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Jednak to nie zwalnia starosty od odpowiedzialności za prawidłowe wykonywanie tych zadań. To bardzo istotne stwierdzenie, które pokazuje, na czym polega natura, a zarazem specyfika działania administracji samorządowej w sferze zatrudnienia i rynku pracy.

W związku z wywodami dotyczącymi starosty jako organu administracyjnego właściwego w sprawach zatrudnienia, jak i w kontekście stwierdzeń wskazujących na: po pierwsze – prawidłowy kierunek zmian charakteru prawnego zadań powiatu, zgodny z konstytucyjną zasadą decentralizacji zadań publicznych, jak i – po drugie – usytuowanie samego urzędu pracy, Zupełnie nie do zaakceptowania jest rozwiązanie, zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia (art. 10 ust. 2 pkt 6), a polegające na przyznaniu wojewodzie statusu organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia. Co więcej, w ust. 4 pkt 2 tego artykułu stwierdza się generalnie, że w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem wyższego stopnia jest wojewoda. Takie unormowanie jest niezgodne z fundamentalną zasadą, zgodne z którą organem wyższego stopnia w sprawach mieszczących się w ramach zadań własnych samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17 pkt 1 Kpa). Jedynie w określonych przypadkach, gdy przepis szczególny tak stanowi, w zakresie zadań z zakresu administracji rządowej może nim być organ administracji rządowej. Mimo braku w tekście Kpa wyraźnej wzmianki należy dodać, że takie odstępstwo do zasad ogólnych winno być podyktowane szczególnymi okolicznościami i przyczynami, których w tym przypadku trudno się dopatrzeć.

3.4. Ocena funkcjonowania rozwiązań kompetencyjnych na podstawie badań

Powyższa, generalnie pozytywna, ocena pozycji powiatowych służb zatrudnienia z punktu widzenia założeń ustrojowych administracji terytorialnej, warta jest skonfrontowania z najważniejszymi wnioskami płynącymi z funkcjonalnej analizy działania tych urzędów w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Z tego punktu widzenia warto stwierdzić, że wyniki badań empirycznych wykonanych w tym projekcie wskazują, że przejęcie przez samorząd urzędów pracy nie doprowadziło do rozerwania istniejących poprzednio więzi pomiędzy sąsiednimi powiatowymi urzędami pracy, co uzasadnia tezę, że w dalszym ciągu tworzą one pewien funkcjonalny system, w którym następuje wymiana wzajemnych informacji, a także bardzo ważna współpraca i koordynacja działań. Potwierdza to ponad 70% urzędów. Nie ma więc mowy o izolowaniu się, co więcej – urzędy potwierdzają, że z biegiem czasu współpraca ta poprawia się i pogłębia. Nie znaczy to, że nie można poszerzyć tej kooperacji, czego dowodzi stosunkowo uboga gama form, w jakich jest ona prowadzona. Jest to przede wszystkim wymiana informacji, przesyłanie ofert pracy, bo już wspólne przedsięwzięcia – jak np. szkolenia, organizowane były przez ponad 40% urzędów, ale jednocześnie tyle samo urzędów w ogóle tej formy nie stosowało. Jeszcze gorzej przedstawia się wspólne aplikowanie do funduszy europejskich, wykorzystywane jedynie przez kilkanaście procent urzędów. Jest to zatem kwestia aktywności i profesjonalizmu zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy pracowników, a nie ustrojowej pozycji tych urzędów.

Z badań można również wysnuć wniosek, że władze powiatu (zwłaszcza zarząd ze starostą), które w ramach reformy ustrojowej z 1998 r. uznano za konstytutywny element zdecentralizowanej polityki rynku pracy, coraz lepiej wywiązują się z nałożonych nań zadań. Aktywne zaangażowanie władz powiatowych, wyrażające się podejmowaniem różnorodnych działań, potwierdza ponad połowa urzędów.

Jednym z istotnych argumentów na rzecz przekazania urzędów pracy samorządom było stworzenie instytucjonalnej możliwości współdziałania służb zatrudnienia z innymi, będącymi też częścią powiatowej administracji samorządowej i podlegającymi władzom powiatu, służbami działającymi w sferze społecznej, takimi jak administracja oświatowa czy ośrodki pomocy społecznej. W tym zakresie uznanie budzi wręcz powszechne (bo wskazane przez aż 98% urzędów) współdziałanie ze wspomnianymi ośrodkami pomocy społecznej (gminnymi i miejskimi) oraz wskazana przez ponad 80% urzędów współpraca

z powiatowymi ośrodkami pomocy rodzinie. Jednak bliższe przyjrzenie się formom współpracy z tymi ośrodkami pokazuje, że są one w dalszym ciągu dość ubogie, bowiem sprowadzają się w zasadzie do przekazywania informacji o bezrobotnych oraz o realizowanych programach. Tylko dla grupy kilkunastu do dwudziestu kilku procent urzędów współdziałanie to oznacza podejmowanie wspólnych przedsięwzięć i inicjatyw oraz realizację wspólnych projektów (także ze środków strukturalnych). Gorzej wypada współpraca z wydziałami oświaty starostwa powiatowego. Mimo świadomości, jak ważną rolę dla rynku pracy odgrywa polityka edukacyjna, współdziałanie w tym zakresie pozostawia sporo do życzenia, co w szczególności odnosi się do wykorzystywania przez powiatowe władze oświatowe, przy planowaniu kierunków i zakresu kształcenia, informacji będących w posiadaniu urzędów pracy.

Należy też wspomnieć o nawiązywaniu przez urzędy pracy współpracy także z innymi strukturami administracji powiatowej (policją, wydziałami rozwoju i promocji starostw powiatowych, zarządem dróg czy jednostkami wspierającymi osoby niepełnosprawne), jednak wymiar tego współdziałania nie jest zbyt imponujący, nie przekracza bowiem 30% urzędów.

Korzystnie przedstawiają się też wyniki badań, gdy o chodzi o współpracę z innymi instytucjami rynku pracy oraz radami zatrudnienia. Zdecydowana większość urzędów stwierdza, że rady zatrudnienia są realnym i aktywnym partnerem tak powiatowych, jak i wojewódzkich urzędów pracy. Podobnie wygląda kwestia kooperacji urzędów z organizacjami pozarządowymi, przy czym 100% WUP-ów deklaruje wręcz taką współpracę. Jednak, gdy bliżej przyjrzyć się formom tego współdziałania, to okazuje się, że polega ono najczęściej na konsultowaniu się i przekazywaniu informacji, natomiast współpraca polegająca na wspólnym wykonywaniu zadań z równoczesnym przekazaniem tym organizacjom środków finansowych na ich realizację dotyczy tylko pewnej niewielkiej części urzędów. Należy zatem przyjąć, że w sferze świadomości pracowników urzędów taka współpraca jest akceptowana i uważana za potrzebną, ale w rzeczywistości nawiązywana jest przede wszystkim wtedy, gdy nie pociąga za sobą konieczności przekazania określonych środków finansowych (porównaj również rozdz. 1).

W konkluzji tego fragmentu należy wskazać powiedzieć, że zgrupowanie w strukturze powiatowej administracji samorządowej, pod zwierzchnictwem władz powiatu, służb odpowiedzialnych za newralgiczne sfery życia społecznego (służby zatrudnienia, pomocy społecznej, edukacji) nie tylko odpowiadało fundamentalnej, konstytucyjnej zasadzie decentralizacji zadań publicznych i przekazania ich samorządowi terytorialnemu, ale pozwoliło stworzyć płasz-

czyzną współdziałania i kooperacji wszystkim wymienionym strukturom administracji powiatowej. Dzięki niej nastąpiło usprawnienie ich wzajemnego działania, chociaż wyniki przeprowadzonych badań wskazują również, że pomimo posiadania przez kierownictwa tych służb pełnej świadomości zasadności i konieczności współpracy zawodzi ich profesjonalizm, co wyraża się nieumiejętnością wykorzystywania wielu możliwych, przewidzianych prawem, a zarazem skutecznych, form wspólnego realizowania nałożonych na te struktury zadań.

3.5. Wojewódzkie urzędy pracy – zadania, kompetencje, ocena funkcjonowania

Drugim (obok lokalnego) pułapem wykonywania zadań publicznych w układzie terytorialnym jest województwo. Reforma terytorialna z 1998 r. przywróciła w Polsce trójstopniowy podział terytorialny oparty na modelu dużego terytorialnie województwa, porównywalnego do występujących w dużych państwach Unii Europejskiej (Francji, Hiszpanii, Włoszech) regionów. Wobec równoczesnego utworzenia na tym stopniu podziału terytorialnego samorządu, potraktowanego od samego początku jako główny architekt polityki regionalnej i równocześnie jego podstawowy wykonawca, powstało zasadnicze pytanie o przypisanie zadań w zakresie kształtowania regionalnego rynku pracy i zatrudnienia, a tym samym o wskazanie ich realizatora. I tak, jak to miało miejsce na poziomie lokalnym, nie było wątpliwości, że powyższa sfera zadań winna się stać domeną samorządu województwa. Dlatego działające do 2000 r. w strukturze administracji rządowej wojewódzkie biura pracy nie uległy likwidacji, lecz zostały przyporządkowane samorządowi województwa i weszły – najpierw (na mocy „wielkiej ustawy kompetencyjnej”) – bezpośrednio, na prawach departamentu, w skład urzędu marszałkowskiego, a następnie, w ustawie *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* ukształtowano je, podobnie jak na szczeblu powiatowym, jako jednostki organizacyjne samorządu województwa, nie wchodzące w skład tego urzędu. Identycznie (jak w powiecie) unormowano też sposób powoływania i odwoływania dyrektora tego biura (przez marszałka po przeprowadzeniu konkursu), a także jego zastępców (przez dyrektora biura). W pełni aktualne pozostają wywody prowadzone w odniesieniu do powiatu, a dotyczące kwestii określenia organu właściwego do podejmowania indywidualnych decyzji, którym jest marszałek województwa i jego uprawnienia do delegowania tych kompetencji dyrektorowi lub innym pracownikom biura pracy. Obok podkreślenia stwierdzeń aprobowanych rozwiązania ustawowe, równie

negatywnie, jak dokonano tego w rozważaniach o powiecie, ocenić należy unormowanie ustanawiające wojewodę organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym wobec decyzji wojewódzkich urzędów pracy.

Specyficznymi, przesądzonymi ustawowo, elementami struktury wojewódzkich biur pracy są centra informacji i planowania kariery zawodowej, będące ich wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi. Ustawodawca ustanowił obowiązek uzyskania zgody ministra na ich utworzenie lub likwidację. Podobnie jak przypadku powiatowych biur pracy, zupełnie niezrozumiałe jest wprowadzanie tego warunku w kontekście obowiązkowego charakteru tej komórki organizacyjnej. Zadania samorządu województwa w omawianej sferze określone zostały w art. 8 ust. 1 i, zgodnie z ustrojowymi pryncypiami tej postaci samorządu terytorialnego, określonymi w ustawie o samorządzie wojewódzkim, przede wszystkim polegają na:

- po pierwsze – określaniu i koordynowaniu regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy poprzez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia,
- po drugie – podziale posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia,
- po trzecie – programowaniu i wykonywaniu zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego.

Powyższe najważniejsze zadania samorządu województwa są przejawami wskazanej wyżej niewładczej metody funkcjonowania administracji, charakterystycznej dla sfery kreowania warunków rozwoju cywilizacyjnego, w tym zwłaszcza stymulowania rozwoju gospodarczego województw, co w omawianym zakresie oznacza zadania związane z analizą i kreacją polityki rynku pracy. Drugim znaczącym sposobem działania samorządu są przejawy administracji świadczącej, których ważką ilustracją niech będzie organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, w tym w szczególności działalność centrów informacji i planowania kariery, bezpośrednio adresowana do bezrobotnych i poszukujących pracy. Obie te metody wymagają permanentnego, partnerskiego współdziałania z innymi strukturami tak administracji publicznej, jak i spoza niej. W szczególności dotyczy to powiatów i powiatowych urzędów pracy, co zresztą znalazło swój wyraz w odpowiednim brzmieniu niektórych przepisów ustawy, mówiących m.in. o badaniu efektywności projektów lokalnych czy organizowaniu i finansowaniu szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy.

Jedynie jako metody pomocnicze wykorzystywane są w działalności samorządu władcze formy, których przykładem jest m.in. wydawanie decyzji w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, czy prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów wstępnych i certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia.

Kwestią wymagającą krytycznego ustosunkowania się, gdy chodzi o instrumenty, którymi dysponować winien samorząd województwa przy realizacji swoich zadań w omawianym zakresie, jest zagadnienie Ochotniczych Hufców Pracy, będących państwową jednostką organizacyjną podporządkowaną ministrowi pracy. Stanowi to klasyczny przykład scentralizowanego sposobu wykonywania konkretnych zadań w sferze zatrudnienia, niezgodnego z przyjętym modelem Polski jako kraju zdecentralizowanego, w którym samorząd terytorialny (w tym przypadku powinien być to samorząd województwa) odpowiada za wykonywanie zadań przybierających postać administracji świadczącej, a taki właśnie charakter posiada działalność prowadzona przy pomocy OHP.

Syntetyczne przedstawienie zadań samorządu województwa w sferze promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych w kontekście ustrojowych i kompetencyjnych założeń, odnoszących się do tej kategorii samorządu, wskazuje jednoznacznie na odpowiednie i właściwe ich umiejscowienie, gdyż mają one charakter wyraźnie ponad lokalny (regionalny) oraz organizatorski, wymagający kreatywnego podejścia, a nie posługujący się klasycznymi środkami administracyjnymi.

Skuteczność i efektywność takiego modelu potwierdzają wyniki ankiety, wykonanej w ramach projektu, z której wynika m.in. bardzo dobra współpraca między wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy, co świadczy o poczuciu tworzenia przez nie pewnego spójnego „systemu” urzędów, bez względu na pułap funkcjonowania, odpowiedzialnych wspólnie za realizację zadań w analizowanej sferze. Ponad 90% urzędów powiatowych twierdzi bowiem, że przy opracowywaniu regionalnego planu działania na rzecz zatrudnienia wojewódzkie urzędy pracy konsultowały się z urzędami powiatowymi i co więcej, korzystały z uzyskanych informacji i opinii. Także bardzo wysoko (ponad 70% urzędów powiatowych) oceniono te regionalne plany stwierdzając, że stały się one realnym narzędziem koordynacji prac publicznych służb zatrudnienia z terenu województwa. Nieco mniej pozytywna jest ocena oferty wojewódzkich urzędów pracy w zakresie szkoleń – tylko ok. 50% urzędów uznało ją za wystarczającą, a to oznacza, że urzędy uważają, iż współpraca w tym zakresie mogłaby być jeszcze bardziej intensywna.

3.5. Wnioski i podsumowanie

Przytoczone wyżej wyniki badań oraz ich analiza i ocena, dokonana z punktu widzenia zarówno kryteriów funkcjonalności i skuteczności działania, jak i założeń ustrojowo-kompetencyjnych polskiej administracji terytorialnej wskazują jednoznacznie, że usytuowanie urzędów pracy w strukturze samorządów zintensyfikowało i usprawniło ich działania, a tym samym realizację zadań przewidzianych w aktach normatywnych, w szczególności w ustawie *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Można również stwierdzić, że aktualna struktura urzędów pracy odpowiada obecnym wyzwaniom rynku pracy, w tym zwłaszcza wynikającym z naszej partycypacji w Europejskim Funduszu Społecznym. Jednak część rozwiązań ustrojowych, wskazanych w niniejszym rozdziale, takich jak usytuowanie OHP, czy kompetencje wojewody jako organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym budzi wątpliwości, gdyż nie jest zgodne z ideą samorządności (w tym ustrojową zasadą pomocniczości w wykonywaniu zadań publicznych).

Z tą generalnie pozytywną (negatywne oceny niektórych unormowań zostały wskazane wyżej) opinią na temat unormowania ustrojowo-kompetencyjnego nie może i nie koresponduje ocena mechanizmów finansowych obowiązujących w omawianym zakresie. Mechanizmy te winny zostać w istotny sposób zmodyfikowane, jednak konkretne propozycje zmian nie są przedmiotem tego rozdziału i zostały przedstawione w rozdziale 4.

Równocześnie jednak wskazać należy, na podstawie wyników badań empirycznych, na wiele konkretnych przejawów i form prowadzonej przez te urzędy działalności (o niektórych była wyżej mowa), które nie są wykorzystywane w zadowalającym stopniu i dlatego wymagają wsparcia zarówno od strony finansowej, jak i merytorycznej – przede wszystkim poprzez podnoszenie profesjonalizmu pracowników analizowanych struktur administracji. Dotyczy to w szczególności realnego (w warstwie deklaracji ta kwestia wygląda kwestia wręcz wzorcowo) wykorzystywania możliwości, jakie daje współpraca z innymi instytucjami rynku pracy, w tym w szczególności z sektorem pozarządowym.

ROZDZIAŁ 4

**Finansowanie zadań publicznych
służb zatrudnienia**

Celem poniższego rozdziału jest przedstawienie zasad funkcjonowania systemu finansowania zadań publicznych służb zatrudnienia w latach 1999–2005, analiza podstawowych wielkości charakteryzujących finanse PSZ, wreszcie – sformułowanie na tej podstawie wniosków dotyczących pożądanych zmian organizacyjnych i legislacyjnych. W efekcie odpowiedź na pytanie w jaki sposób system finansowania publicznych służb zatrudnienia wpływa na ich efektywność?

W raporcie – oprócz danych finansowych Ministerstwa Finansów, wykorzystano wyniki prac prowadzonych wcześniej w IBnGR, w tym dane pochodzące z prowadzonych od kilku lat badań nad rozmiarami i strukturą dochodów i wydatków publicznych w poszczególnych województwach¹⁹.

Ze względu na fakt, iż nie są opracowywane i publikowane informacje dotyczące regionalnych rozkładów wydatków Funduszu Pracy, dane dotyczące tej instytucji – zestawione w IBnGR w ramach wspomnianych powyżej badań, obejmują tylko okres do roku 2003.

Zwrócić też należy uwagę, że obecny, opisywany w raporcie system organizacji i finansowania publicznych służb zatrudnienia uznać należy za przejściowy ze względu na to, że nie zostały jeszcze formalnie uchwalone istotne akty prawne dotyczące zarządzania w latach 2007–2013 środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych UE²⁰. Pewne jest jednak (wynika to z dokonanych już zmian w ustawie o finansach publicznych oraz wydanych

¹⁹ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Dochody i wydatki publiczne*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005; M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Przestrzenne rozmieszczenie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w roku 2003*, Warszawa, 2005 – niepublikowany raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

²⁰ W szczególności brak jeszcze przewidzianego w ustawie o finansach publicznych rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie szczegółowego sposobu dokonywania wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych.

wytycznych MRR), iż sposób gospodarowania środkami UE będzie w latach 2007–2013 zmieniony.

4.1. Prawne podstawy systemu finansowania zadań PSZ

Podstawowym aktem prawnym regulującym organizację publicznych służb zatrudnienia jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹ (dalej nazywana *ustawą o promocji zatrudnienia*), określająca zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, a także:

- podział zadań z zakresu promocji zatrudnienia między administrację rządową oraz poszczególne szczeble administracji samorządowej,
- organizację i zasady finansowania PSZ, w tym – zasady organizacji i funkcjonowania oraz zasady gospodarki finansowej Funduszu Pracy,
- prawne i organizacyjne instrumenty działania PSZ.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zastąpiła uchwaloną 14 grudnia 1994 r. ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²².

Organizację jednostek tworzących PSZ określa ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²³, opisująca ogólne zasady organizacji i finansowania jednostek budżetowych (państwowych i samorządowych) oraz zasady funkcjonowania państwowych funduszy celowych, a także zasady gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i innymi środkami, pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.

Dla systemu finansowego PSZ istotne znaczenie mają też:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie²⁴, określające zasady ustalania wielkości środków przekazywanych województwom samorządowym i powiatom,

²¹ Dz.U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm. – od momentu uchwalenia ustawa ta była zmieniana już piętnastokrotnie.

²² Przypomnieć warto, że wcześniej problematykę rynku pracy regulowały ustawy:

- z dnia 29 grudnia 1989 r. *o zatrudnieniu*,
- z dnia 16 października 1991 r. *o zatrudnieniu i bezrobociu*.

Obecnie obowiązująca ustawa jest więc już czwartym – od rozpoczęcia w 1989 r. transformacji ustrojowej Polski – aktem prawnym regulującym problematykę rynku pracy.

²³ Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

²⁴ Dz.U. Nr 224, poz. 2273, z późn. zm.

- rozporządzenia określające zasady gospodarowania środkami pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W czasie powstawania niniejszego raportu nie zostały jeszcze zakończone prace legislacyjne związane z tworzeniem podstaw prawnych dla Gospodarowania w latach 2007–2013 środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Podstawowe zasady dotyczące tej kwestii zostały już jednak uregulowane – w sposób bardziej racjonalny niż dotychczas – w uchwalonej w grudniu 2006 r. nowelizacji ustawy o finansach publicznych²⁵.

4.2. Organizacja publicznych służb zatrudnienia a ich finansowanie

Sieć instytucji publicznych odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z promocją zatrudnienia tworzą:

- 1) minister właściwy do spraw pracy (na mocy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁶), odpowiedzialny – między innymi – za sprawy zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, stosunków i warunków pracy oraz wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, a ponadto będący dysponentem Funduszu Pracy i pełniący funkcję koordynatora publicznych służb zatrudnienia,
- 2) publiczne służby zatrudnienia (PSZ), do których zalicza się:
 - organy zatrudnienia,
 - powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy,
 - urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy,
 - urzędy wojewódzkie.

4.2.1. Instytucje podległe administracji rządowej

Państwowy segment instytucji publicznych związanych z rynkiem pracy tworzą:

- urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy (obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej),

²⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 249, poz. 1832).

²⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548

- Fundusz Pracy,
- urzędy wojewódzkie,
- Ochotnicze Hufce Pracy.

Urzędy

W administracji rządowej nie ma urzędów zajmujących się wyłącznie sprawami promocji zatrudnienia i rynku pracy. Zadania związane z tymi zagadnieniami wykonywane są przez:

- niektóre departamenty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w tym przede wszystkim Departament Funduszy, Departament Rynku Pracy oraz Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego²⁷,
- wyodrębnione komórki organizacyjne urzędów wojewódzkich.

Administracja rządowa ogranicza się w zasadzie – poza zadaniami o charakterze regulacyjnym – do wypełniania funkcji związanych z nadzorem, kontrolą i finansowaniem zadań wykonywanych przez inne podmioty. Z uprawnień o charakterze decyzyjnym wskazać należy tylko przypisane wojewodom zadania polegające na:

- wydawaniu licencji pośrednikom pracy i doradcom zawodowym;
- realizacji zadań organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia.

Taki podział obowiązków uznać należy za zgodny z dążeniem do decentralizacji władzy publicznej. Wątpliwości – opisane poniżej – budzić jednak może przyjęty sposób funkcjonowania „nieadministracyjnych” instytucji sektora rządowego, czyli Funduszu Pracy i Ochotniczych Hufców Pracy.

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy, utworzony po raz pierwszy w 1989 roku²⁸, a obecnie działający na podstawie ustawy *o promocji zatrudnienia*, jest państwowym fun-

²⁷ Por. statut MPS – załącznik do zarządzenia Nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej – MP Nr 64, poz. 670, dostępny na stronie MPS <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=448>

²⁸ Po 1989 r. kilkakrotnie zmieniała się prawna podstawa funkcjonowania Funduszu Pracy, a 1991 r. na mocy ustawy z dnia 16 października 1991 r. został on ponownie utworzony jako formalnie nowa instytucja, działająca od dnia 1 grudnia 1991 r. Kolejne ustawy regulujące problematykę zatrudnienia i rynku pracy odwoływały się już do wcześniejszych regulacji. Mimo tych zmian Fundusz Pracy zachował w całym okresie od 1989 r. ciągłość swego funkcjonowania.

duszem celowym bez osobowości prawnej, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy.

Sposób działania Funduszu uległ po roku 1998, gdy powstały powiaty i województwa samorządowe, istotnym zmianom. Z instytucji aktywnie uczestniczącej w działaniach na rzecz promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu stał się on instrumentem dystrybucji środków finansowych do jednostek samorządu terytorialnego (głównie powiatów i województw) wykonujących zadania, których finansowanie powierzono Funduszowi. Istotne jest przy tym, że większość tych zadań stała się – po zmianach wprowadzonych w roku 2003 – zadaniami własnymi powiatów i województw. W efekcie tylko nieznaczna część środków Funduszu Pracy służy finansowaniu zadań przypisanych administracji rządowej. Zachowując zatem formalny status państwowego funduszu celowego, Fundusz Pracy niemal wszystkie swoje środki przeznacza na finansowanie zadań samorządowych.

Ochotnicze Hufce Pracy

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) mają – jako całość – status państwowej jednostki budżetowej. Oznacza to w szczególności, że:

- OHP nie posiadają osobowości prawnej ani własnego majątku, lecz gospodarują wyodrębnioną częścią majątku Skarbu Państwa;
- ich wydatki powinny być finansowane wyłącznie ze środków przyznanych im w budżecie państwa i – ewentualnie, jeśli rachunek taki zostanie utworzony – z rachunku dochodów własnych, działającego na zasadach określonych w art. 22 ustawy o finansach publicznych; w rzeczywistości OHP mogą również dysponować środkami z wyodrębnionych rachunków Funduszu Pracy²⁹;
- jednostki organizacyjne OHP – w tym jej komendy wojewódzkie – nie mają samodzielności finansowej.

Biorąc pod uwagę skalę działalności i jej terytorialne rozproszenie, taki system działania należy uznać za nadmiernie scentralizowany.

²⁹ Jeszcze jednym, dodatkowym źródłem finansowania działalności OHP są przychody gospodarstw pomocniczych działających przy Komendzie Głównej i przy komendach wojewódzkich OHP.

4.2.2. Instytucje samorządowe

Samorządowymi instytucjami rynku pracy są powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. PUP i WUP działają w formie samorządowych jednostek budżetowych. Jak opisano w rozdziale 1 powiatowe urzędy pracy działają w powiatach i tzw. miastach na prawach powiatu, a zasięg działania powiatowego urzędu pracy może obejmować kilka powiatów (miast na prawach powiatu). Wojewódzkie urzędy pracy działają we wszystkich województwach.

System finansowy PUP i WUP w istotny sposób odbiega od zasad ogólnie obowiązujących w samorządowych jednostkach budżetowych. Zasadnicze odstępstwo od ogólnie przyjętych reguł polega na tym, że dyrektorzy PUP i WUP dysponują nie tylko środkami przewidzianymi na finansowanie działalności tych urzędów w odpowiednich budżetach, lecz jednocześnie pełnią rolę dysponentów środków Funduszu Pracy, będącego – jak wiadomo – państwowym funduszem celowym.

Rozwiązanie to ocenić należy negatywnie. Skoro bowiem zadania wykonywane przez PUP i WUP przypisane są kompetencyjnie powiatom i województwom, to środki przeznaczone na finansowanie tych zadań powinny być dochodami tych jednostek i być powinny ujęte we właściwym budżecie samorządowym. Dodatkową komplikację w systemie finansowania wprowadza fakt, iż część „własnych” wydatków WUP i PUP (wydatków na funkcjonowanie urzędu) finansowana jest bezpośrednio środkami Funduszu Pracy.

4.3. Źródła finansowania

Zadania określone w ustawie o promocji zatrudnienia finansowane są środkami pochodzącymi z:

- dochodów budżetu państwa,
- dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i województw),
- Funduszu Pracy,
- budżetu Unii Europejskiej (głównie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego),

przy czym obowiązujące zasady gospodarowania tymi środkami w istotny sposób odbiegają od standardów gospodarki środkami publicznymi i zasad obowiązujących przy finansowaniu innych zadań publicznych – dotyczy to w szczególności sposobu gospodarowania środkami Funduszu Pracy oraz systemu finansowego powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

4.3.1. Budżet państwa i budżety samorządowe

Środki budżetu państwa i budżetów samorządowych (powiatów i województw) są głównym źródłem finansowania wydatków administracyjnych, związanych z funkcjonowaniem służb zatrudnienia oraz wydatków Ochotniczych Hufców Pracy. Do roku 2004 istotną pozycją w planie wydatków budżetu państwa była również dotacja dla Funduszu Pracy. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż w całym okresie od roku 1999 do 2004 budżetowa dotacja dla Funduszu Pracy była zawsze mniejsza od wydatków ponoszonych przez Fundusz na wypłaty zasiłków oraz świadczeń przedemerytalnych.

W budżecie państwa wydatki związane z funkcjonowaniem służb zatrudnienia ujmowane są w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy (część 31 – „Praca”; w tej samej części ujmowane są wydatki OHP) oraz w części, której dysponentami są wojewodowie. W roku 2005 wydatki na cele związane z promocją zatrudnienia i utrzymaniem służb zatrudnienia stanowiły zaledwie ok. 0,1% wszystkich wydatków budżetu państwa.

Związane z omawianymi zadaniami wydatki budżetów samorządowych przeznaczone są na wydatki powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Ponieważ wszystkie zadania PUP i większość zadań WUP ma obecnie charakter zadań własnych odpowiednich samorządów, decyzje o poziomie finansowania uzależnione są głównie od autonomicznych decyzji organów stanowiących samorządu województwa, powiatów i miast na prawach powiatu. Na wysokość finansowania PUP i WUP wpływają więc w znaczący sposób takie czynniki jak ogólna sytuacja finansowa jednostki samorządowej, jej zaangażowanie w realizację projektów inwestycyjnych, wreszcie – subiektywna ocena władz wykonawczych i radnych co do ważności problematyki zatrudnienia i bezrobocia.

Wydatki na utrzymanie służb zatrudnienia nie stanowią istotnej części wydatków samorządowych. W roku 2005 wydatki na utrzymanie WUP stanowiły 2,6% wydatków województw (liczonych łącznie z wydatkami finansowanymi dotacjami z budżetu państwa), natomiast wydatki na utrzymanie PUP równe były 0,9% łącznych wydatków powiatów i miast na prawach powiatu.

4.3.2. Fundusz Pracy

Fundusz Pracy jest głównym źródłem finansowania świadczeń pieniężnych na rzecz bezrobotnych oraz wydatków związanych z realizacją tzw. aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, przy czym od momentu utworzenia tego funduszu wydatki na świadczenia dla bezrobotnych przeważały nad

wydatkami aktywnymi. Proporcje świadczeń i wydatków aktywnych uległy istotnej poprawie po wyłączeniu z zakresu zadań Funduszu Pracy świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, lecz pozostałe zasiłki (świadczenia dla osób fizycznych) nadal stanowią największą pozycję planu wydatków.

Podstawowym źródłem przychodów Funduszu jest składka, opłacana przez pracodawców. Od kilku lat wysokość składki utrzymuje się na niezmiennym poziomie 2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne.

Dotację z budżetu państwa Fundusz otrzymał po raz ostatni w roku 2004 – stanowiła ona wówczas 15,6% wszystkich przychodów Funduszu, podczas gdy w roku 2002 z dotacji pochodziło jeszcze 38,7% przychodów, a w roku 2003 – 40,2%. Analizując finanse Funduszu Pracy należy pamiętać, że znaczna część składek na Fundusz Pracy pochodzi od instytucji zaliczanych do sektora finansów publicznych, a zatem jest finansowana środkami publicznymi³⁰.

4.3.3. Środki Unii Europejskiej

W analizowanych przez nas latach 1999–2005 środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a konkretnie – z Europejskiego Funduszu Społecznego, nie stanowiły istotnego źródła finansowania wydatków na promocję zatrudnienia. Wynika to przede wszystkim z faktu niskiego wykorzystania w latach 2004–2005 środków przyznanych Polsce do wykorzystania w okresie perspektywy finansowej 2000–2006. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego³¹ zestawionych na dzień 31 października 2006 r., wypłaty pomocy UE na rzecz beneficjentów realizujących zadania związane z promocją zatrudnienia i rynkiem pracy, stanowiły:

- w ramach priorytetu 1 („Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej”) SPO „Rozwój Zasobów Ludzkich” – ok. 975,3 mln zł (34,3% alokacji na lata 2004–2006), przy czym znaczna część tych środków wykorzystana została przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,

³⁰ Z badań IBnGR wynika, że w okresie od roku 1999 do 2003 udział składek od instytucji sektora finansów publicznych w ogólnej kwocie składek na rzecz Funduszu Pracy systematycznie rósł – od 18,4% w roku 1999 do 22% w roku 2003. Dane za dalsze lata nie są jeszcze dostępne.

³¹ *Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej za okres od 1 do 31 października 2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 7.

- w ramach priorytetu 2 („Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach”) – 216,8 mln zł, czyli 12,4% alokacji na lata 2004–2006,
- w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL – 2,8 mln zł, czyli ok. 2,1% trzyletniej alokacji.

Dostępne dane nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie, jaka część tych kwot została wykorzystana przez interesujące nas instytucje, ani też na określenie, jaka część tych wydatków została ujęta w wydatkach Funduszu Pracy i w wydatkach budżetowych.

Przyjęty dla perspektywy finansowej 2007–2013 nowy system gospodarowania środkami finansowymi nie jest jeszcze do końca określony³². Wiadomo jednak³³, że będzie on istotnie różnił się od obecnego. Dla omawianej tu problematyki szczególnie istotne jest, że:

- w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego ujmowane będą wszystkie wydatki na zadania finansowane częściowo lub całkowicie środkami budżetowymi UE, a środki otrzymane (pośrednio) z budżetu UE zaliczane będą – również w przypadku, gdy podmiotem realizującym zadanie będzie samorządowa jednostka budżetowa – do dochodów odpowiedniego budżetu,
- w regionalnych programach operacyjnych ujmowane będą wyłącznie zadania finansowane środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co oznacza konieczność centralizacji zarządzania środkami przyznawanymi Polsce z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zmiany te uczynią system finansowania zadań z zakresu promocji zatrudnienia znacznie bardziej klarownym niż obecnie. Konieczne jest jednak, by system ten obowiązywał również w odniesieniu do środków budżetowych UE, którymi dysponował będzie Fundusz Pracy, a więc by środki przewidziane w planie finansowym Funduszu na finansowanie zadań wspieranych z EFS prezentowane były jako dotacje na rzecz właściwych beneficjentów, a nie jako własne wydatki Funduszu.

³² Nie zostało np. jeszcze wydane kluczowe dla całego systemu rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego (upoważnienie do jego wydania zawarto w art. 208 znowelizowanej ustawy o finansach publicznych), które określi szczegółowy sposób dokonywania wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych, w tym sposób i tryb udzielania zaliczek beneficjentom lub wykonawcom.

³³ Wynika to tak z rozporządzeń Rady WE i rozporządzeń Komisji WE, jak i ogłoszonym przez MRR 24.09.2007 r. dokumencie: NSRO 2007–2013 Wytoczne w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń.

4.4. Wydatki publiczne na promocję zatrudnienia w latach 1999–2005

Przedstawiona poniżej analiza wydatków ponoszonych ze środków publicznych na zadania związane z promocją zatrudnienia i innymi zadaniami wykonywanymi przez publiczne służby zatrudnienia obejmuje:

- wydatki Funduszu Pracy,
- wydatki PUP i WUP,
- wydatki OHP.

Pominięto wydatki urzędu ministra właściwego do spraw pracy i urzędów wojewódzkich – nie mają one istotnego znaczenia dla całości analizowanych wydatków, a ponadto wydatków związanych z finansowaniem omawianych tu zadań nie można jednoznacznie wyodrębnić z ogółu wydatków odpowiednich urzędów.

Pominięto również wydatki ponoszone w latach 2004–2005 ze środków pochodzących z budżetu UE – poza wydatkami finansowanymi środkami przekazanymi Funduszowi Pracy. Zasadniczym powodem wyłączenia były, w tym przypadku, trudności ze zgromadzeniem odpowiednich materiałów sprawozdawczych.

Syntetyczne zestawienie wydatków Funduszu Pracy, Ochotniczych Hufców Pracy i urzędów pracy oraz źródła ich finansowania w latach 2000–2005 przedstawiono w tabeli 4.1. Zauważmy, że w wykazie źródeł finansowania wydatków pojawiły się – obok „klasycznych” dochodów budżetowych – również zobowiązania Funduszu Pracy, świadczące o zaniżaniu dotacji dla Funduszu Pracy i konieczności uzupełniania bieżących przychodów środkami pochodzącymi z zaciąganych na komercyjnych warunkach kredytów bankowych.

Wyraźne zmniejszenie wydatków w roku 2005 ma swe źródło w wyłączeniu z wydatków Funduszu Pracy świadczeń i zasiłków przedemerytalnych (ich wypłatę przejął Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Świadczenia te stanowiły bardzo istotne obciążenie Funduszu Pracy – w latach 2000–2004 przeznaczono na nie o 28,8% więcej środków niż na zasiłki dla bezrobotnych. Zauważmy, że w roku 2005 Fundusz Pracy – mimo tego, że po raz pierwszy nie otrzymał dotacji z budżetu państwa – mógł radykalnie zwiększyć wydatki na aktywne formy promocji zatrudnienia, redukując jednocześnie swe zadłużenie, przekraczające w końcu 2004 r. kwotę 4,3 mld zł. Warto przy okazji zauważyć, iż konieczność zaciągnięcia przez Fundusz Pracy tak znacznych zobowiązań świadczy o tym, że od 2000 aż do 2004 r. dotacja dla Funduszu Pracy była systematycznie zaniżana, co poprawiało (sztucznie) wynik budżetu państwa, lecz na pewno nie było działaniem racjonalnym.

Tabela 4.1. Wydatki Funduszu Pracy, Ochotniczych Hufców Pracy i urzędów pracy oraz źródła ich finansowania w latach 2000–2005

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000–2005
	mln zł						
Wydatki ogółem	7.357,9	9.081,1	10.447,7	11.132,5	9.802,2	6.350,8	54.172,2
Zasiłki dla bezrobotnych	2.667,9	2.959,1	3.232,9	2.833,6	2.616,0	2.260,3	16.569,8
Świadczenia i zasiłki przedemerytalne	2.236,3	2.959,1	4.459,7	4.976,1	3.796,4	0,0	18.427,6
Inne zasiłki	845,7	1375,6	1186,6	951,9	846,1	683,4	5.889,3
Składki od zasiłków dla bezrobotnych	880,2	955,5	1035,9	907,8	834,2	736,8	5.350,4
Obsługa zadłużenia Funduszu Pracy	.	.	85,5	95,5	265,1	229,2	675,3
Pozostałe wydatki	727,8	831,8	447,1	1.367,6	1.444,4	2.441,1	7.259,8
Fundusz Pracy	6.945,9	8.597,2	9.972,6	10.609,8	9.180,2	5.587,4	50.893,1
Urzędy Pracy	319,8	390,8	384,5	422,1	503,3	638,6	2.659,1
– wojewódzkie urzędy pracy	0,0	48,8	47,7	53,7	108,0	196,7	455,0
– powiatowe urzędy pracy	319,8	342,0	336,7	368,4	395,3	441,9	2.204,1
OHP	92,2	93,0	90,6	100,6	118,7	124,8	620,0
Finansowanie wydatków	7.357,9	9.081,1	10.447,7	11.132,5	9.671,3	6.350,8	54.172,2
Składki i dochody własne FP	5.280,6	5.817,7	5.763,9	5.879,1	6.274,1	6.519,8	35.255,9
Środki budżetu państwa	1.240,9	3.114,7	4.073,3	4.424,5	1.252,1	207,0	14.312,5
w tym:							
– dotacja dla Funduszu Pracy	838,5	2.650,0	3.634,6	3.944,0	1.102,5	0,0	12.169,6
– dotacje dla JST	310,2	371,7	348,1	379,8	30,8	82,2	1.522,9
Środki budżetów JST	9,6	19,1	36,4	42,2	341,5	556,4	1.005,3
Środki UE ¹	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	274,3	274,3
Zobowiązania Funduszu Pracy	1.045,0	72,0	829,0	1.174,0	1.197,0	-1.000,0	3.317,0
Inne ²	-218,2	57,5	-254,9	-387,3	1.016,8	-206,7	7,2

¹ Tylko środki zaliczone do dochodów Funduszu Pracy.² Zmiany stanu środków Funduszu Pracy i stanu jego należności. dodatnia wartość w tej pozycji oznacza zmniejszenie aktywów Funduszu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów.

W tabeli 4.2 zestawiono wskaźniki procentowe obrazujące strukturę wydatków analizowanych instytucji oraz źródeł finansowania tych wydatków.

Z danych w tabeli 4.2 można stwierdzić, iż udział świadczeń pieniężnych i wydatków z nimi związanych (pochodnych) stopniowo maleje – od 90,2% w roku 2000 do 82,5% w roku 2004 i wreszcie do 58% w roku 2005, co pozwoliło osiągnąć nie notowaną w poprzednich latach wielkość puli środków, które można wykorzystać na inne zadania.

Tabela 4.2. Wydatki Funduszu Pracy, Ochotniczych Hufców Pracy i urzędów pracy oraz źródła ich finansowania w latach 2000–2005 – wskaźniki struktury

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000–2005
	%%						
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zasiłki dla bezrobotnych	36,3	32,6	30,9	25,5	26,7	35,6	30,7
Świadczenia i zasiłki przedemerytalne	30,4	32,6	42,7	44,7	38,7	0,0	34,1
Inne zasiłki	11,5	15,1	11,4	8,6	8,6	10,8	10,9
Składki od zasiłków dla bezrobotnych	12,0	10,5	9,9	8,2	8,5	11,6	9,9
Obsługa zadłużenia Funduszu Pracy	0,0	0,0	0,8	0,9	2,7	3,6	1,2
Pozostałe wydatki	9,9	9,2	4,3	12,2	14,7	38,4	13,2
Fundusz Pracy	94,4	94,7	95,5	95,3	93,7	88,0	94,2
Urzędy Pracy	4,3	4,3	3,7	3,8	5,1	10,1	4,7
– wojewódzkie urzędy pracy	0,0	0,5	0,5	0,5	1,1	3,1	0,8
– powiatowe urzędy pracy	4,3	3,8	3,2	3,3	4,0	7,0	3,8
OHP	1,3	1,0	0,9	0,9	1,2	2,0	1,1
Finansowanie wydatków	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Składki i dochody własne FP	71,8	64,1	55,2	52,8	61,2	102,7	65,1
Środki budżetu państwa	16,9	34,3	39,0	39,7	12,8	3,3	26,4
w tym:							
– dotacja dla Funduszu Pracy	11,4	29,2	34,8	35,4	11,2	0,0	22,5
– dotacje dla JST	4,2	4,1	3,3	3,4	0,3	1,3	2,8
Środki budżetów JST	0,1	0,2	0,3	0,4	3,5	8,8	1,9
Środki UE ¹	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,5
Zobowiązania Funduszu Pracy	14,2	0,8	7,9	10,5	12,2	-15,7	6,1
Inne ²	-3,0	0,6	-2,4	-3,5	10,4	-3,3	0,0

¹ Tylko środki zaliczone do dochodów Funduszu Pracy.² Zmiany stanu środków Funduszu Pracy i stanu jego należności. dodatnia wartość w tej pozycji oznacza zmniejszenie aktywów Funduszu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów

Niepokoić natomiast powinien wzrost administracyjnych kosztów obsługi zadań, a zwłaszcza gwałtowny wzrost tych wydatków w roku 2005. Nie ma powodów, by uważać, że wielkość wydatków PUP i WUP wyznacza nowy, stały poziom niezbędnych wydatków samorządowych służb zatrudnienia (część wzrostu wydatków w roku 2005 wynikała z wydatków jednorazowych), lecz więcej niż prawdopodobne jest, że w kolejnych latach wydatki PUP i WUP

będą nadal relatywnie wysokie. Do postawienia takiej hipotezy skłania nas fakt, iż w 2005 r. odnotowaliśmy znaczny wzrost kosztów wynagrodzeń w PUP i WUP.

4.4.1. Fundusz Pracy

Prezentowane poniżej dane dotyczące finansów Funduszu Pracy w przeważającej części pochodzą z wcześniejszych badań prowadzonych w IBnGR³⁴. Nowsze dane o dochodach i wydatkach Funduszu w tym ujęciu nie są dostępne. Dla pełniejszego obrazu finansów Funduszu dane te uzupełniono o zbiorcze wielkości z lat 2004–2005.

Najważniejsze wielkości charakteryzujące finanse Funduszu Pracy przedstawiono w tabeli 4.3. Zwrócić warto uwagę na pomijany zwykle podział dochodów i wydatków wyodrębniający dochody i wydatki Funduszu mające charakter transferów wewnątrz sektora finansów publicznych, czyli:

- dochody pochodzące od innych instytucji publicznych – są to głównie, oprócz dotacji z budżetu państwa – składki na rzecz Funduszu naliczane od wynagrodzeń wypłacanych przez jednostki sektora finansów publicznych,
- wydatki dokonywane na rzecz innych instytucji sektora finansów publicznych, wśród których największe znaczenie mają składki opłacane za bezrobotnych na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz wypłacane z Funduszu dotacje, w tym – dotacje na roboty publiczne wypłacane jednostkom samorządu terytorialnego.

Tak zestawione dane pozwalają na ustalenie, jakie są faktycznie obciążenia sektora finansów publicznych związane z wykonywaniem zadań przypisanych Funduszowi Pracy. We wszystkich latach analizowanego okresu (1999–2003) dochody transferowe Funduszu były większe od wydatków transferowych. Oznacza to, że niedobór środków Funduszu (widziany w perspektywie całego sektora finansów publicznych) był większy niż wynikałoby z porównania całkowitych kwot dochodów i wydatków. Mówiąc inaczej – Fundusz Pracy przekazuje jednostkom spoza sektora finansów publicznych kwoty większe od tych, które spoza sektora finansów publicznych otrzymuje.

³⁴ Nie istnieją żadne oficjalne publikacje prezentujące terytorialny rozkład wydatków Funduszu Pracy. Informacje o takich rozkładach są efektem obliczeń prowadzonych w IBnGR na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Wykorzystano w nich głównie sprawozdania PUP i WUP oraz dane budżetowe Ministerstwa Finansów. Obecnie trwają prace nad rozliczeniem (w układzie województw) dochodów i wydatków publicznych za lata 2004–2005.

Tabela 4.3. Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1999–2005

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem	6.091,7	8.316,7	9.276,0	9.763,7	7.097,3	6.794,1
Transfery wewnętrzne	1.833,8	3.758,2	4.776,5	5.368,4	.	.
w tym – dotacja z budżetu państwa	838,5	2.650,0	3.634,6	3.944,0	1.102,5	–
Dochody sektora finansów publicznych	4.257,9	4.558,5	4.499,5	4.395,3	.	.
w tym – składki	4.109,9	4.264,0	4.213,8	4.395,3	.	.
Wydatki ogółem	6.820,3	8.374,5	10.808,9	10.348,4	9.142,3	5.587,4
Transfery wewnętrzne	1.226,4	1.219,4	1.273,9	1.165,6	.	.
Wydatki sektora finansów publicznych	5.593,9	7.155,1	9.535,0	9.182,8	.	.
Dotacje na zadania bieżące	259,6	249,4	157,2	68,5	.	.
Świadczenia pieniężne	5.073,8	6.480,2	8.028,7	8.142,0	3.613,3	2.943,7
Inne wydatki bieżące	260,5	425,4	1.349,1	972,3	.	.
Wydatki majątkowe	–	–	–	22,3	30,4	87,6
Saldo dochodów i wydatków	-728,6	-57,8	-1.532,9	-584,7	-2.045,0	1.206,7
Saldo bez transferów wewnętrznych	-1.336,0	-2.596,6	-5.035,5	-4.787,5	.	.

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 4.4. Wydatki Funduszu Pracy w latach 1999–2003, według województw

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	
	mln zł					Polska=100
1	2	3	4	5	6	7
Polska	5.546,8	6.820,3	8.374,5	10.808,9	10.348,4	100,0
Dolnośląskie	478,5	622,8	775,1	932,9	982,1	9,5
Kujawsko-pomorskie	356,1	464,4	567,2	658,1	700,6	6,8
Lubelskie	201,5	270,2	336,1	398,0	398,1	3,8
Lubuskie	160,0	216,2	267,3	324,4	373,6	3,6
Łódzkie	497,5	645,5	755,1	856,5	895,2	8,7
Małopolskie	251,8	372,0	492,8	592,9	645,5	6,2
Mazowieckie	481,0	649,6	824,8	992,8	1.130,5	10,9
Opolskie	132,1	191,7	269,0	323,6	340,1	3,3
Podkarpackie	320,7	428,1	501,0	556,3	580,8	5,6
Podlaskie	141,2	155,7	195,1	218,1	234,6	2,3
Pomorskie	330,9	391,5	484,6	565,6	622,9	6,0
Śląskie	410,9	660,0	953,0	1.186,6	1.247,0	12,1
Świętokrzyskie	222,0	299,1	355,3	410,7	439,2	4,2
Warmińsko-mazurskie	349,8	375,7	440,6	484,5	512,6	5,0
Wielkopolskie	342,8	444,4	631,8	759,2	827,3	8,0
Zachodniopomorskie	300,4	360,1	439,6	514,6	564,5	5,5
<i>Niezbilansowane</i>	<i>569,7</i>	<i>273,5</i>	<i>86,2</i>	<i>1.034,2</i>	<i>-146,0</i>	<i>-1,4</i>

Źródło: obliczenia własne.

W tabeli 4.4 przedstawiono oszacowany w IBnGR rozkład wydatków Funduszu Pracy (łącznie z transferami wewnętrznymi) na wydatki kierowane do poszczególnych województw. Ze względu na znaczne różnice w wielkości województw dane te są trudne do bezpośredniej analizy i traktujemy je jedynie jako punkt wyjścia do dalszych obliczeń.

Lepszy obraz terytorialnego rozkładu wydatków Funduszu Pracy dają dane zamieszczone w tabeli 4.5, przedstawiające – dla kolejnych lat – średnie wydatki Funduszu Pracy przypadające na 1 mieszkańca poszczególnych województw.

Tabela 4.5. Wydatki Funduszu Pracy na 1 mieszkańca w latach 1999–2003, według województw

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	
	zł					Polska=100
1	2	3	4	5	6	7
Polska	143,5	176,5	216,8	282,8	271,0	100,0
Dolnośląskie	160,7	209,5	261,0	321,2	338,8	125,0
Kujawsko-pomorskie	169,5	221,2	269,9	318,1	338,7	125,0
Lubelskie	90,2	121,0	150,9	181,2	181,7	67,0
Lubuskie	156,3	211,1	260,9	321,8	370,3	136,7
Łódzkie	187,5	244,2	286,8	328,5	344,7	127,2
Małopolskie	78,1	115,0	152,1	183,2	198,4	73,2
Mazowieckie	94,9	128,1	162,4	193,6	220,1	81,2
Opolskie	121,4	176,7	248,9	305,0	322,1	118,9
Podkarpackie	150,9	201,1	235,0	264,3	276,9	102,2
Podlaskie	115,5	127,5	159,9	180,6	194,6	71,8
Pomorskie	150,9	178,1	219,8	259,0	284,6	105,0
Śląskie	84,4	136,2	197,3	250,8	264,5	97,6
Świętokrzyskie	167,8	226,1	269,2	316,9	340,1	125,5
Warmińsko-mazurskie	238,7	255,9	299,9	339,2	358,8	132,4
Wielkopolskie	102,2	132,2	187,7	226,3	246,2	90,9
Zachodniopomorskie	173,3	207,7	253,5	303,1	332,8	122,8
<i>Max : min (w %%)</i>	<i>305,6</i>	<i>222,5</i>	<i>198,7</i>	<i>187,8</i>	<i>203,8</i>	<i>x</i>

Źródło: obliczenia własne.

Wskaźniki przeciętnych wydatków na 1 mieszkańca wykazują znaczne zróżnicowanie, przy czym od roku 2001 skala tego zróżnicowania nie wykazuje dużych zmian. Istotne jest przy tym, że wielkości poszczególnych wskaźników

są wyraźnie powiązane z rozmiarami bezrobocia. Zauważmy na przykład, że w trzech województwach, które w 2003 r. charakteryzowały się najwyższymi stopami bezrobocia (Warmińsko-mazurskie – 27,5%, Zachodniopomorskie – 25,6%, Lubuskie – 23,3%) wskaźniki wydatków na 1 mieszkańca wyraźnie przekraczają średnią krajową, natomiast w trzech województwach z najniższym bezrobociem (Małopolskie i Mazowieckie – 13,8%, Wielkopolskie – 14,6%) wydatki na 1 mieszkańca są wyraźnie mniejsze od średniej krajowej.

Podobny rozkład wskaźników obserwujemy w tabeli 4.6, zawierającej wojewódzkie wskaźniki średnich wartości wydatków Funduszu Pracy, przypadające na 1 bezrobotnego.

Tabela 4.6. Wydatki Funduszu Pracy na 1 bezrobotnego w latach 1999–2003, według województw

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	
	zł					Polska=100
1	2	3	4	5	6	7
Polska	2.360,6	2.523,6	2.688,4	3.359,9	3.258,6	100,0
Dolnośląskie	2.352,7	2.687,9	2.898,7	3.340,0	3.528,8	108,3
Kujawsko-pomorskie	2.278,1	2.563,0	2.764,3	3.110,2	3.302,9	101,4
Lubelskie	1.360,9	1.691,8	1.877,7	2.224,9	2.281,4	70,0
Lubuskie	2.141,2	2.426,1	2.615,7	2.959,8	3.459,2	106,2
Łódzkie	2.725,8	3.102,1	3.274,5	3.646,4	3.840,2	117,8
Małopolskie	1.591,7	2.008,6	2.312,6	2.847,8	3.103,4	95,2
Mazowieckie	1.930,1	2.240,8	2.383,1	2.691,1	3.109,2	95,4
Opolskie	2.220,0	2.765,5	3.422,0	3.879,8	4.167,3	127,9
Podkarpackie	1.947,3	2.349,4	2.566,4	2.967,2	3.182,2	97,7
Podlaskie	1.939,4	1.965,8	2.255,8	2.532,7	2.885,2	88,5
Pomorskie	2.653,4	2.659,4	2.758,2	2.948,7	3.252,6	99,8
Śląskie	1.953,7	2.540,4	3.040,7	3.593,5	3.831,0	117,6
Świętokrzyskie	2.065,3	2.523,6	2.709,8	3.127,7	3.472,2	106,6
Warmińsko-mazurskie	2.456,5	2.374,9	2.469,7	2.743,7	3.008,4	92,3
Wielkopolskie	2.082,7	2.299,0	2.662,4	3.046,5	3.337,2	102,4
Zachodniopomorskie	2.294,7	2.399,2	2.507,6	2.714,3	2.957,0	90,7
Max : min (w %%)	200,3	183,4	182,2	174,4	182,7	x

Źródło: obliczenia własne.

W roku 2004 średnie wydatki Funduszu Pracy na 1 bezrobotnego wynosiły 3.047,8 zł, a w roku 2005 – 2.014,9 zł.

4.4.2. Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy

Prezentowane poniżej dane o wydatkach PUP i WUP pochodzą z oficjalnych sprawozdań budżetowych. Nie obejmują one tych wydatków, które są finansowane bezpośrednio z rachunków Funduszu Pracy, ani kosztów szkoleń pracowników PUP i WUP, zaliczanych do wydatków odpowiednich urzędów wojewódzkich. Oznacza to, że faktyczne koszty funkcjonowania samorządowych służb zatrudnienia są większe niż można odczytać z oficjalnych sprawozdań.

Tabela 4.7. Wydatki powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w latach 2000–2005

Treść	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	tys. zł					
Powiatowe urzędy pracy						
Wydatki ogółem	319.767,6	341.997,8	336.739,1	368.363,8	395.315,3	441.924,3
w tym: wynagrodzenia	221.241,0	239.597,7	233.039,4	246.858,8	264.381,9	289.388,3
Wojewódzkie urzędy pracy						
Wydatki ogółem	–	48.825,2	47.741,8	53.716,9	108.005,4	196.708,4
w tym: wynagrodzenia	–	30.329,3	30.327,7	33.109,9	41.566,6	49.386,2
Razem PUP i WUP						
Wydatki ogółem	319.767,6	390.823,0	384.480,9	422.080,7	503.320,7	638.632,7
w tym: wynagrodzenia	221.241,0	269.927,0	263.367,1	279.968,7	305.948,5	338.774,5
	Rok poprzedni = 100					
Powiatowe urzędy pracy						
Wydatki ogółem	x	107,0	98,5	109,4	107,3	111,8
w tym: wynagrodzenia	x	108,3	97,3	105,9	107,1	109,5
Wojewódzkie urzędy pracy						
Wydatki ogółem	x	x	97,8	112,5	201,1	182,1
w tym: wynagrodzenia	x	x	100,0	109,2	125,5	118,8
Razem PUP i WUP						
Wydatki ogółem	x	122,2	98,4	109,8	119,2	126,9
w tym: wynagrodzenia	x	122,0	97,6	106,3	109,2	110,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów.

Z danych zawartych w tabeli 4.7 widać, że wydatki powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy wykazują niemal w całym okresie ostatnich pięciu lat wysoką dynamikę. Jest ona szczególnie wysoka – co zastanawiające, w latach 2004–2005, w których zakres zadań PUP został dość istotnie ograniczony. Zwrócić też trzeba uwagę na wysoki – choć niższy od dynamiki pozostałych wydatków – wzrost wydatków płacowych. Zarówno w PUP, jak i w WUP realna dynamika wynagrodzeń znacznie przewyższa wskaźnik wzrostu dla całego sektora finansów publicznych.

W tabeli 4.8 wydatki PUP ulokowanych w poszczególnych województwach przedstawiono w postaci wskaźników przeliczonych na 1 mieszkańca. Wykazują one dość znaczne zróżnicowanie, przy czym nie widać wyraźnej korelacji tych wskaźników z ekonomiczno-społeczną sytuacją poszczególnych województw. Zwrócić warto uwagę np. na wysokie wydatki przypadające na 1 mieszkańca w województwie dolnośląskim, a jednocześnie zaskakująco niskie wydatki w województwie śląskim.

Tabela 4.8. Wydatki powiatowych urzędów pracy na 1 mieszkańca w latach 2000–2005

Treść	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	zł na 1 mieszkańca					
Polska ogółem	8,3	8,9	8,8	9,6	10,4	11,6
Dolnośląskie	9,2	10,0	9,8	10,1	12,3	13,9
Kujawsko-pomorskie	9,3	10,0	10,1	11,0	11,8	13,3
Lubelskie	8,8	9,6	9,1	9,5	10,1	11,1
Lubuskie	10,0	10,6	12,9	11,8	15,4	19,0
Łódzkie	10,5	9,9	9,8	10,8	11,2	12,5
Małopolskie	6,5	7,3	7,3	7,9	8,0	9,4
Mazowieckie	6,5	7,1	6,8	7,6	8,0	9,3
Opolskie	7,3	7,6	8,2	8,7	9,7	12,1
Podkarpackie	10,6	11,6	10,9	11,8	13,1	13,8
Podlaskie	10,2	10,4	10,1	10,7	10,9	11,3
Pomorskie	8,3	9,0	8,8	9,4	10,3	11,0
Śląskie	5,4	6,2	7,2	9,1	8,3	8,7
Świętokrzyskie	9,2	9,6	9,0	9,9	12,3	13,1
Warmińsko-mazurskie	12,9	13,3	12,7	13,8	14,2	16,1
Wielkopolskie	7,5	8,1	7,8	8,5	9,6	11,1
Zachodniopomorskie	10,0	10,5	10,0	11,6	12,1	13,6
<i>Max : min (w %%)</i>	<i>238,8</i>	<i>215,8</i>	<i>189,4</i>	<i>182,1</i>	<i>192,4</i>	<i>218,2</i>

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wątpliwości, jakie rodzi analiza tabeli 4.9, wzmacniają przedstawione w tabeli 4.10 wskaźniki wydatków PUP na 1 bezrobotnego. Jak można się było spodziewać, zróżnicowanie tych wskaźników jest mniejsze niż zróżnicowanie wskaźników na 1 mieszkańca, lecz nadal pozostaje ono znaczne. Przypomnieć przy tym należy, że wydatki PUP są wydatkami administracyjnymi, nie określają zatem poziomu bezpośrednich wydatków na rzecz bezrobotnych, a jedynie koszty obsługi tych zadań. Należy więc przyjąć, że zróżnicowanie jest raczej efektem niejednolitego podejścia organów samorządowych do kwestii kształtowania wydatków PUP, a nie wynikiem obiektywnego zróżnicowania niezbędnych wydatków.

Tabela 4.9. Wydatki powiatowych urzędów pracy na 1 bezrobotnego w latach 2000–2005

Treść	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	zł na 1 bezrobotnego					
Polska ogółem	118,3	109,8	104,7	116,0	131,8	159,4
Dolnośląskie	117,7	111,0	102,3	104,9	127,8	172,4
Kujawsko-pomorskie	108,0	102,2	98,4	107,3	114,9	146,6
Lubelskie	122,8	119,6	111,2	116,8	126,1	153,7
Lubuskie	114,5	106,5	118,7	108,5	143,9	215,0
Łódzkie	133,8	113,2	108,7	118,9	124,9	161,8
Małopolskie	113,4	110,8	112,8	122,7	126,2	173,2
Mazowieckie	114,6	104,8	94,7	105,6	113,3	143,6
Opolskie	114,7	104,8	104,4	110,0	125,5	182,6
Podkarpackie	123,6	127,2	122,5	131,9	150,9	176,2
Podlaskie	157,5	146,7	141,5	150,3	160,8	185,6
Pomorskie	124,5	112,5	100,7	107,3	117,6	150,6
Śląskie	100,7	95,0	103,8	130,5	119,9	145,0
Świętokrzyskie	102,4	96,9	89,2	96,9	125,1	143,2
Warmińsko-mazurskie	119,6	109,5	103,0	111,7	119,1	152,0
Wielkopolskie	130,1	115,1	105,0	114,6	130,2	176,3
Zachodniopomorskie	116,0	104,0	89,3	103,4	107,3	136,5
<i>Max : min (w %%)</i>	<i>156,4</i>	<i>154,5</i>	<i>158,6</i>	<i>155,0</i>	<i>150,0</i>	<i>157,5</i>

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Dla porządku przedstawimy jeszcze tabele zawierające analogiczne wskaźniki (na 1 mieszkańca i na 1 bezrobotnego), odnoszące się do wydatków WUP.

Wnioski, jakie można z nich wyciągnąć są w zasadzie identyczne z omówionymi powyżej, choć tu różnice między województwami są znacznie większe.

Tak jak w przypadku PUP, zróżnicowanie wskaźników wydatków WUP na jednego bezrobotnego jest znacznie większe niż zróżnicowanie wskaźników na jednego mieszkańca. Zauważyć przy tym należy, że zróżnicowanie to w drastyczny sposób zwiększyło się w ostatnich dwóch latach, gdy wydatki WUP szybko rosły.

Informacje zawarte w sprawozdaniach budżetowych nie pozwalają wyjaśnić przyczyn tak znacznych rozbieżności w dynamice wydatków WUP, a tym samym nie dają podstaw do merytorycznej analizy ich zasadności. Skala rozpiętości między województwami wymaga jednak – naszym zdaniem – przeprowadzenia pogłębionej analizy tych wydatków. Jest przy tym pewne, że podporządkowanie działalności WUP ściśle określonym wymaganiom co do efektów prowadzonych działań niewątpliwie spowodowałoby zmniejszenie wydatków WUP, przynajmniej w niektórych województwach.

Tabela 4.10. Wydatki wojewódzkich urzędów pracy na 1 mieszkańca w latach 2001–2005

Treść	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	zł na 1 mieszkańca					
Polska ogółem	x	1,3	1,2	1,4	2,8	5,2
Dolnośląskie	x	1,8	1,7	1,6	2,8	3,3
Kujawsko-pomorskie	x	1,6	1,6	1,8	2,4	5,6
Lubelskie	x	1,1	1,1	1,4	2,4	7,6
Lubuskie	x	2,0	2,2	2,2	3,3	6,4
Łódzkie	x	1,6	1,6	1,7	2,1	3,8
Małopolskie	x	0,9	1,0	1,2	2,0	2,4
Mazowieckie	x	1,3	1,4	1,5	2,2	2,7
Opolskie	x	1,3	1,4	1,3	2,9	2,6
Podkarpackie	x	1,3	1,2	1,4	2,3	2,7
Podlaskie	x	1,8	1,6	2,0	3,2	7,9
Pomorskie	x	1,0	1,0	1,1	1,7	2,2
Śląskie	x	0,8	0,8	0,9	4,1	7,4
Świętokrzyskie	x	1,1	1,1	1,4	1,8	2,6
Warmińsko-mazurskie	x	1,0	1,1	1,6	4,3	12,5
Wielkopolskie	x	1,0	0,9	1,1	4,4	8,7
Zachodniopomorskie	x	1,6	1,6	1,7	3,0	7,7
Max : min (w %%)	x	251,5	264,5	234,9	262,2	559,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

4.5. Podsumowanie i wnioski

Przedstawioną w niniejszym rozdziale analizę przedstawić można w postaci następujących wniosków.

Po zmianach w organizacji administracji publicznej, wdrożonych w roku 1999 i zmodyfikowanych w roku 2004, przeważająca część zadań publicznych dotyczących promocji zatrudnienia i rynku pracy wykonywana jest przez samorządowe jednostki organizacyjne. Jest to zgodne z ogólną tendencją do decentralizacji zadań publicznych i powinno sprzyjać bardziej dostosowanemu do faktycznych potrzeb oraz bardziej efektywnemu wykonywaniu tych zadań.

Do nowego podziału zadań nie dostosowano jednak mechanizmów finansowych i w dalszym ciągu przeważającą część środków na finansowanie omawianych zadań stanowią środki pochodzące z Funduszu Pracy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Ogranicza to faktyczną samodzielność samorządu terytorialnego.

Tabela 4.11. Wydatki wojewódzkich urzędów pracy na 1 bezrobotnego w latach 2001–2005

Treść	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	zł na 1 bezrobotnego					
Polska ogółem	x	15,7	14,8	16,9	36,0	70,9
Dolnośląskie	x	20,0	17,2	16,8	29,4	40,2
Kujawsko-pomorskie	x	16,8	16,1	17,2	23,7	61,9
Lubelskie	x	13,6	13,4	16,6	30,1	105,5
Lubuskie	x	20,4	20,3	20,2	30,4	72,9
Łódzkie	x	18,6	17,4	18,3	23,1	49,8
Małopolskie	x	14,3	15,5	18,0	31,8	44,0
Mazowieckie	x	19,6	18,8	21,5	31,5	41,5
Opolskie	x	17,2	17,8	16,3	37,1	38,7
Podkarpackie	x	13,7	14,0	15,9	26,0	34,2
Podlaskie	x	25,6	22,7	28,1	47,2	130,1
Pomorskie	x	12,4	11,0	12,3	19,3	30,6
Śląskie	x	12,5	12,0	13,4	58,7	123,7
Świętokrzyskie	x	10,8	10,4	13,5	18,0	28,3
Warmińsko-mazurskie	x	8,5	8,7	12,6	35,8	117,9
Wielkopolskie	x	13,7	12,0	14,9	59,9	139,2
Zachodniopomorskie	x	16,3	13,9	15,6	27,0	77,3
Max : min (w %%)	x	302,0	259,1	228,8	332,4	492,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Ministerstwa Finansów i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Niezbędne zmiany w systemie finansowania zadań z zakresu promocji zatrudnienia powinny przede wszystkim objąć:

- organizację i zasady gospodarki finansowej Funduszu Pracy,
- zasady finansowania powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Celowe byłoby również dokonanie zmian w organizacji i podporządkowaniu Ochotniczych Hufców Pracy.

Niezależnie od opisanych powyżej zasadniczych zmian w funkcjonowaniu Funduszu Pracy za celowe uważamy wprowadzenie zakazu zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów bankowych, a także finansowania z Funduszu Pracy administracyjnych wydatków służb zatrudnienia. Uczyni to cały system finansowania służb zatrudnienia znacznie bardziej przejrzystym, powinno również doprowadzić – przez poddanie wszystkich wydatków administracyjnych rygorom budżetowym – do poprawy efektywności funkcjonowania PSZ.

Wysokość finansowania służb zatrudnienia stanowi niewielki lub bardzo niewielki procent wydatków, odpowiednio – budżetów wojewódzkich i powiatowych. Również w porównaniu do ogółu wydatków Funduszu Pracy i urzędów pracy same wydatki na funkcjonowanie urzędów stanowią niewielki ich procent.

Odnotać należy występowanie znacznego zróżnicowania wydatków Funduszu Pracy w ujęciu regionalnym. Regionalne wydatki FP w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynoszą od 181 zł do ponad 370 zł. Pokazuje to skalę zróżnicowań terytorialnych i sugeruje możliwość występowania znacznych różnic w efektywności wykonywania zadań przez PSZ. Do podobnego wniosku skłania analiza danych o regionalnej strukturze wydatków powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

ROZDZIAŁ 5

Ocena systemu wdrożenia Europejskiego Funduszu Społecznego przez publiczne służby zatrudnienia

Niniejszy rozdział podejmuje próbę odpowiedzi na pytania o dopasowanie systemu wdrażania EFS do organizacji służb zatrudnienia, efektywność podejmowanych działań, oraz możliwość i sposoby poprawy sytuacji pod tymi względami. Instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie *Priorytetu I – Aktywna polityka rynku pracy oraz integracja zawodowa i społeczna* Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego są:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w trzech dziedzinach: *Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy, Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka oraz Integracja i reintegracja zawodowa kobiet*;
- Wojewódzkie Urzędy Pracy w dwóch dziedzinach: *Perspektywy dla młodzieży oraz Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia*;
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w jednej dziedzinie: *Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*.

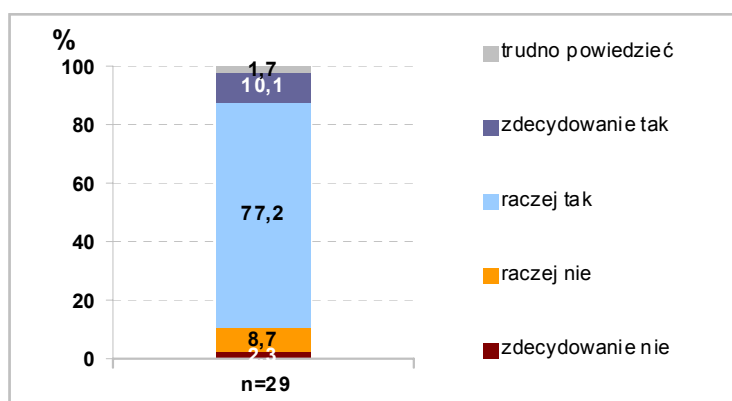
Bezpośrednimi realizatorami tych programów są najczęściej Powiatowe Urzędy Pracy, ale są to też inne instytucje publiczne (np. Ochotnicze Hufce Pracy, Zakłady Doskonalenia Zawodowego), władze lokalne różnych szczebli, szkoły wyższe i instytucje pozarządowe. Dlatego, dla oceny systemu wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, doświadczenie podstawowego ogniwa administracji na rynku pracy jest niezastąpione. Dzieje się tak, ponieważ to PUP opracowują projekty i składają je do właściwych instytucji, a po ich pozytywnym rozpatrzeniu realizują na swoim terenie. Rzecz jasna każda ocena z pojedynczych powiatowych czy wojewódzkich urzędów pracy będzie zawsze subiektywna, jednak, jeśli jest to ocena często powtarzająca się, należy

ją uwzględnić przy wnioskowaniu. Poniższe oceny sformułowane zostały na podstawie odpowiedzi udzielonych przez 298 powiatowych urzędów pracy i 11 wojewódzkich urzędów pracy.

5.1. Dostęp i przepływ informacji na temat EFS

Urzędy pracy nie narzekały na brak dostępu do informacji na temat wdrażania SPORZL, gdyż aż 87,3% spośród przebadanych PUP twierdziło, że dostępne dla urzędu informacje są wystarczające, aby sprawnie opracować i realizować projekty. Oznacza to, że nie było trudności z dotarciem do procedur postępowania i ich zrozumieniem. Dużą rolę odegrały wcześniejsze szkolenia dla pracowników, które przygotowały ich do bardzo praco- i czasochłonnych (ich zdaniem) czynności związanych z administrowaniem EFS w urzędach pracy.

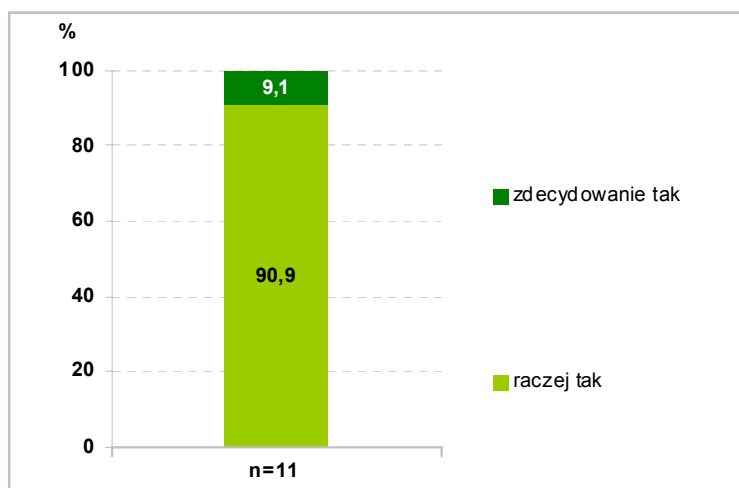
Wykres 5.1. Czy dostępne informacje na temat wdrażania SPO RZL są dla powiatowego urzędu pracy wystarczające by sprawnie opracować i realizować projekty?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Również badane WUP-y nie miały trudności z procedurami ani z dostępem do informacji o programach (por. wykres 5.2).

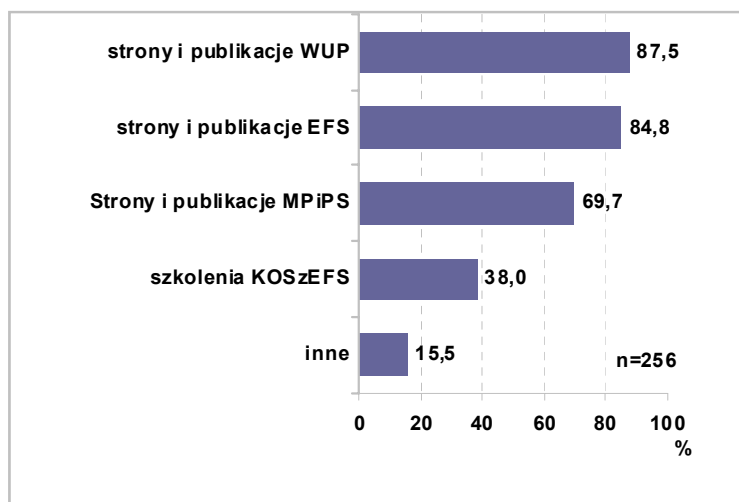
Wykres 5.2. Czy dostępne informacje na temat wdrażania SPO RZL są dla wojewódzkiego urzędu pracy wystarczające by sprawnie opracować i realizować projekty?



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

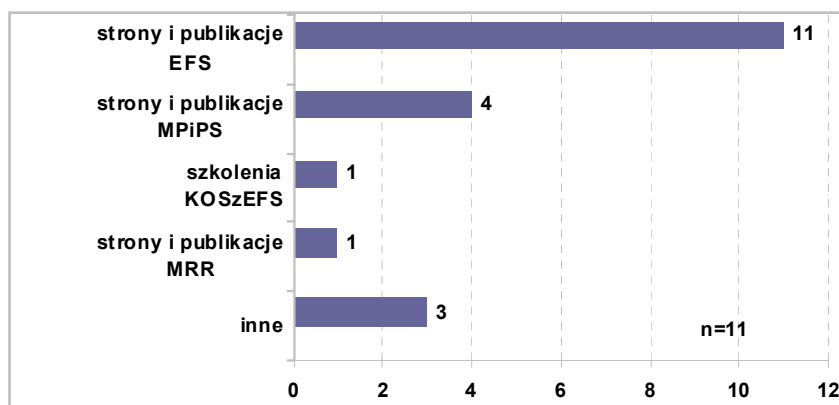
PUP nie narzekały też na brak źródeł informacji, a swoją wiedzę czerpały głównie z publikacji WUP, EFS oraz MPiPS.

Wykres 5.3. Skąd czerpiecie Państwo (PUP) najczęściej informacje na temat programów realizowanych w ramach SPO RZL?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 5.4. Skąd czerpiecie Państwo (WUP) najczęściej informacje za temat programów realizowanych w ramach SPO RZL?

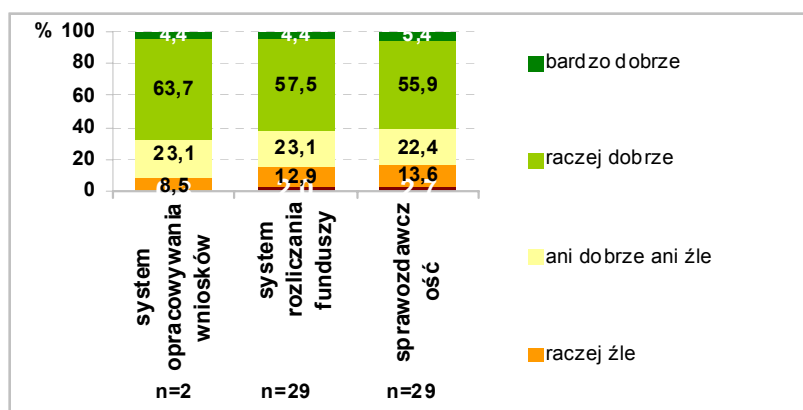


Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

5.2. Dostosowanie urzędów pracy do systemu wdrażania EFS

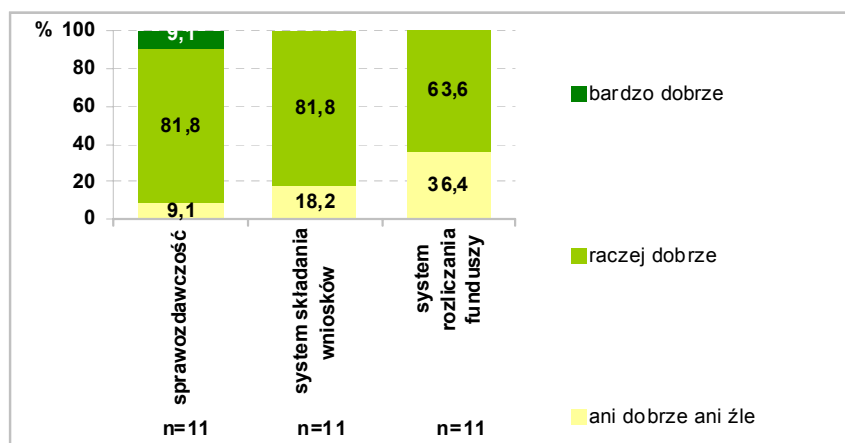
W większości pozytywnie było też oceniane dostosowanie wymogów dotyczących oprogramowania i realizacji projektów współfinansowanych z EFS do organizacji pracy PUP. System opracowywania wniosków, system rozliczania funduszy oraz sprawozdawczość negatywnie oceniało nie więcej niż 15% PUP i ani jeden WUP. Przy czym najlepiej PUP oceniały system opracowywania wniosków, a WUP system sprawozdawczości.

Wykres 5.5. Jak ocenia Pan(i) dostosowanie wymogów dotyczących programowania i realizacji projektów współfinansowanych z EFS do organizacji pracy PUP, jeśli chodzi o:



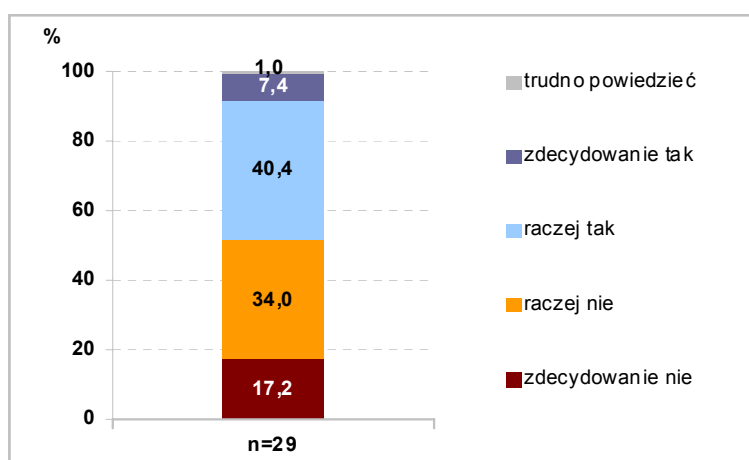
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 5.6. Jak ocenia Pan(i) dostosowanie poszczególnych elementów programowania i realizacji projektów finansowanych w EFS do możliwości WUP, jeśli chodzi o



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Wykres 5.7. Czy PUP dysponuje wystarczającym liczebnie zapleczem odpowiednio wykwalifikowanych kadr niezbędnych dla sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach SPO RZL?

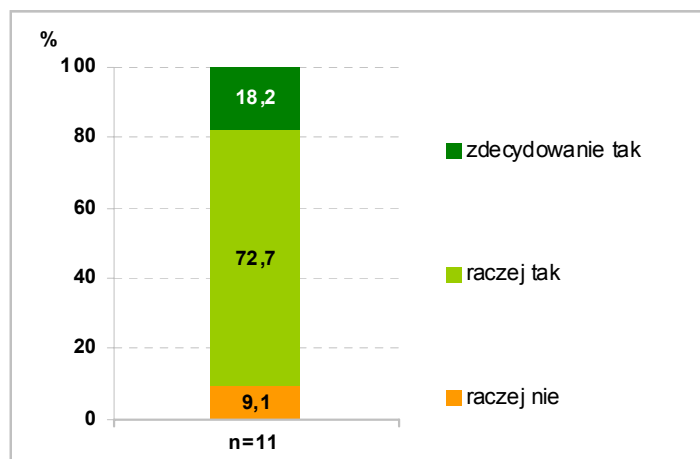


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Jednak WUP i PUP inaczej oceniały możliwości realizacyjne programów w ramach EFS pod względem liczebności odpowiednio wykwalifikowanych kadr, niezbędnych do realizacji projektów. Tylko jeden WUP wskazał na braki kadrowe w tym zakresie, podczas gdy ponad 50% PUP (51,2%) uznało, że ich kadry są liczbowo niewystarczające, w tym aż 17,2 % uznało je za zdecydowanie niewystarczające. Wydaje się, że taka sytuacja mogła przesądzać o prze-

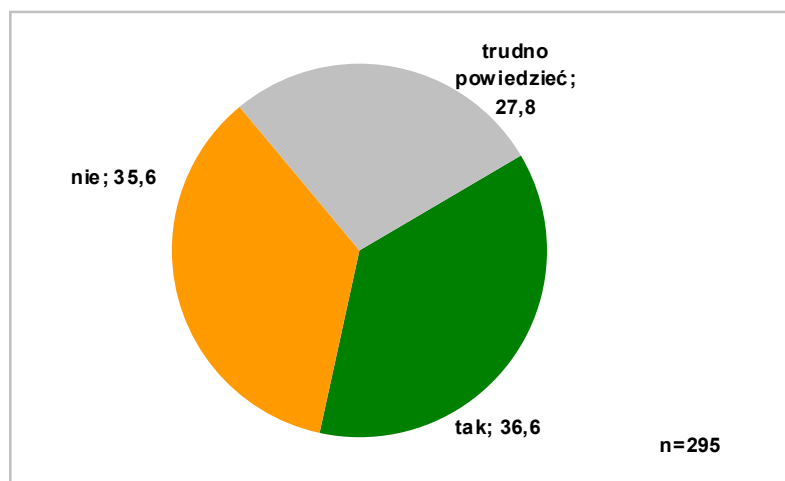
biegu wdrażania programów współfinansowanych przez EFS. Dostęp do kwalifikowanych kadr z pewnością jest łatwiejszy w dużych miastach.

Wykres 5.8. Czy WUP dysponuje wystarczającym liczebnie zapleczem odpowiednio wykwalifikowanych kadr niezbędnych dla sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach SPO RZL?



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

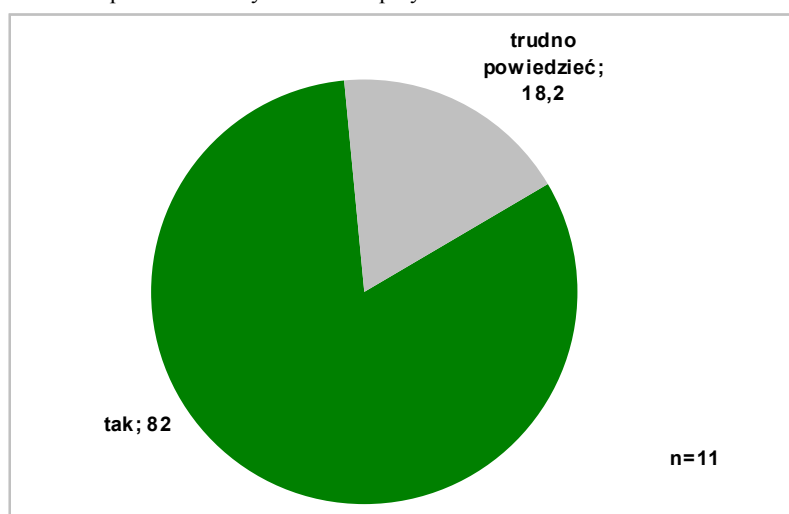
Wykres 5.9. Czy uważa Pan(i), że PUP może zwiększyć ilość realizowanych projektów finansowanych z SPO RZL w przyszłości?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Odpowiedź na pytanie dotyczące możliwości zwiększenia liczby realizowanych projektów w ramach EFS jest potwierdzeniem opinii o brakach kadrowych. Ponad 1/3 PUP odpowiedziało, że nie ma możliwości zwiększenia liczby projektów, a dodatkowo 27,8% twierdziło, że trudno powiedzieć, czy taka możliwość istnieje. WUP-y zaś, w ponad 80%, widziały możliwość realizacji większej liczby projektów.

Wykres 5.10. Czy uważa Pan(i), że WUP może zwiększyć ilość realizowanych projektów współfinansowanych z EFS w przyszłości?

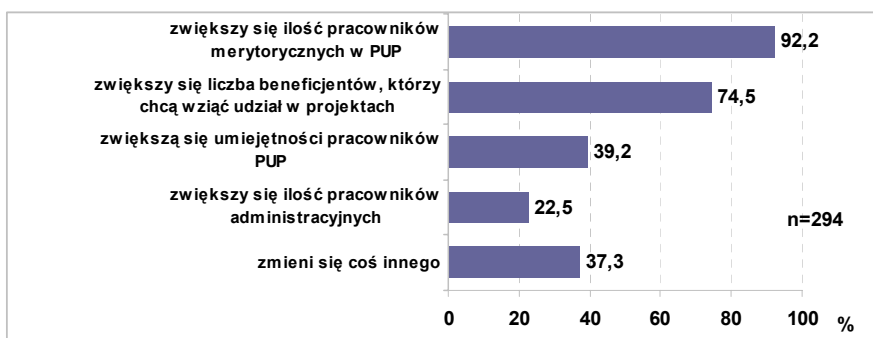


Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Możliwość zwiększenia liczby realizowanych projektów PUP-y uzależniały głównie od wzrostu liczby pracowników merytorycznych i podniesienia ich kwalifikacji. W ich opinii brakowało również pracowników administracyjnych. Podobne powody wskazywały WUP. Jednak najważniejszym dla oceny systemu wdrażania EFS było stwierdzenie, zarówno przez PUP jak i WUP, że warunkiem zwiększenia liczby realizowanych projektów jest zwiększenie się liczby chętnych do wzięcia udziału w tych projektach. Ten warunek wskazało 3/4 PUP i 1/3 WUP. Pracownicy powiatowych urzędów pracy, podczas przeprowadzonych z nimi wywiadów zgłaszali uwagi, co do możliwości rozszerzenia wykorzystania środków europejskich. Podkreślali, że co prawda sama obsługa administracyjna tych projektów jest pracochłonna i skomplikowana, ale uznają potrzebę skomplikowanych procedur i rozliczeń, jeśli tego wymaga praktyka Unii Europejskiej. Wskazywali ponadto na „sztywność” w wydatkowaniu środków i niepełne dostosowanie konkretnych projektów do potrzeb lokalnych. Te uwagi odzwierciedlają jednocześnie ze wskazywany w ankietach

brak odpowiedniej liczby dobrze wykwalifikowanych pracowników merytorycznych, przygotowujących wnioski. Projekty z EFS nie muszą powielać dotychczasowych działań-szczególnie, z uwagi na dużą możliwość dostosowywania ich nawet do potrzeb konkretnego beneficjenta. PUP muszą zatrudniać specjalistów z różnych dziedzin. Pracownicy PUP muszą być lepiej przygotowani, bardziej elastyczni, nowatorscy, powinni także lepiej rozeznawać potrzeby lokalne i możliwości beneficjentów, aby móc im doradzać. PUP skarżyły się też czasami na słabą współpracę z WUP, a zwłaszcza na częste zmiany kadrowe w WUP, co ich zdaniem utrudnia współpracę w zakresie rozwoju nowych projektów.

Wykres 5.11. Poniżej wypisane są różne warunki, które mogłyby pomóc Państwu (PUP) zwiększyć ilość realizowanych projektów. Proszę wybrać najważniejsze warunki



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykres 5.12. Poniżej wypisane są różne warunki, które mogłyby pomóc Państwu (WUP) zwiększyć ilość realizowanych projektów. Proszę wybrać najważniejsze warunki

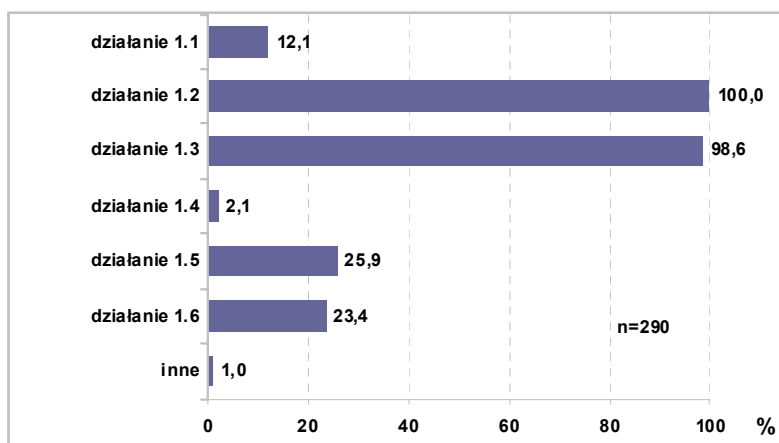


Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

5.3. Efektywność działania urzędów pracy przy wdrażaniu projektów EFS

W latach 2004–2006 każdy z badanych PUP złożył średnio 7 wniosków o dofinansowanie i tyleż wniosków realizował. Odpowiednie liczby dla WUP wynosiły 68,5 i 27,7. Jednocześnie wszystkie WUP wskazały, że na terenie województwa również inne instytucje realizowały projekty współfinansowane z EFS. PUP realizowały głównie projekty w ramach działań SPO RZL, dla których instytucją wdrażającą był WUP. Wszystkie PUP prowadziły projekty skierowane do młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych. Jedna czwarta powiatowych urzędów pracy prowadziła projekty związane z aktywizacją kobiet i wsparciem grup szczególnego ryzyka. Tylko 12% PUP realizowało projekty dotyczące samych instytucji rynku pracy, a margines –2% – stanowiły urzędy mające programy dla niepełnosprawnych.

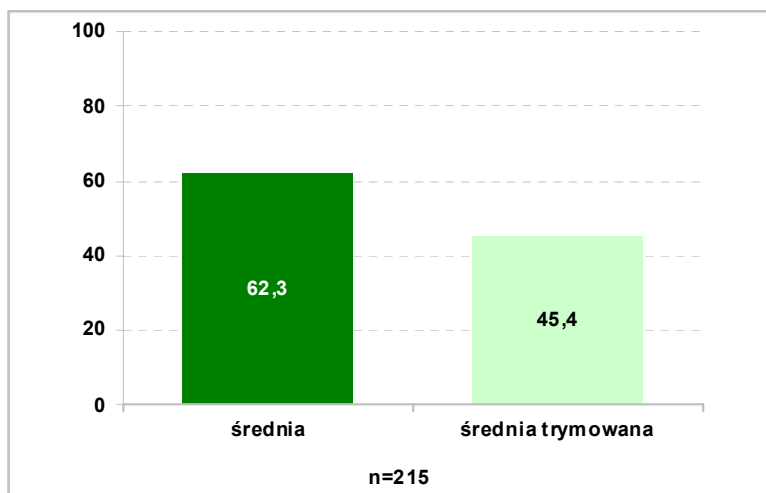
Wykres 5.13. W ramach których działań SPO RZL realizowane były projekty w latach 2004–2006?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

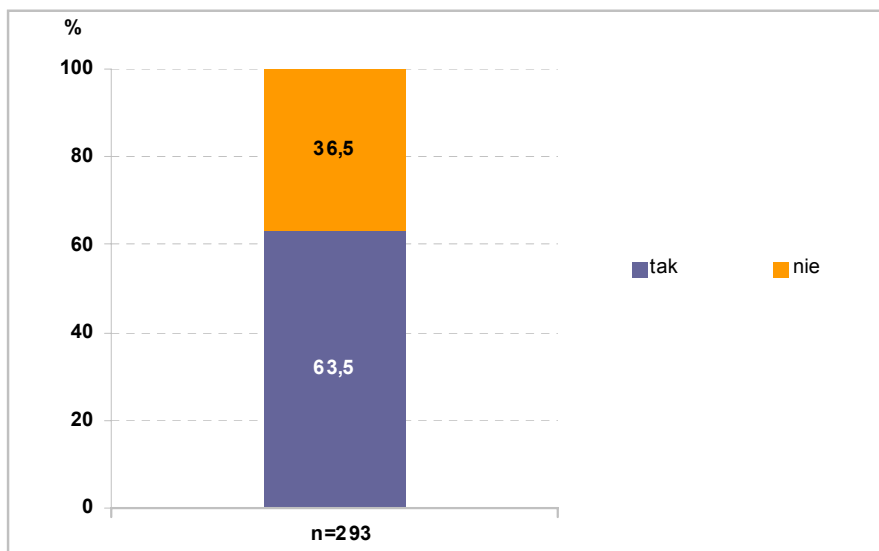
Najważniejsza dla oceny systemu wdrażania projektów jest ich efektywność. Za wskaźnik przyjęto procent osób podejmujących pracę w okresie 3 miesięcy po ukończeniu programu. Tak zdefiniowana efektywność jest bardzo różna na terenie działania poszczególnych PUP. Średnio wyniosła ona 62,3%, ale po odrzuceniu wartości skrajnych (najniższych i najwyższych) ta średnia obniżyła się do poziomu 45,4%.

Wykres 5.14. Jaka była efektywność projektów/działań EFS realizowanych przez PUP w latach 2004–2006 (liczona w % osób podejmujących pracę w okresie 3 miesięcy po ukończeniu programu)



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

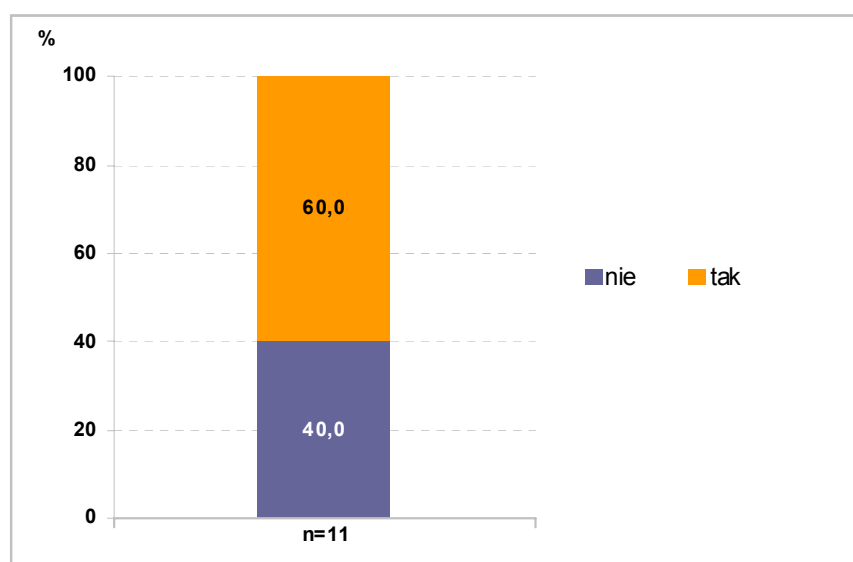
Wykres 5.15. Czy PUP dysponuje diagnozą sytuacji na lokalnym rynku pracy umożliwiającą dopasowanie proponowanych działań do rzeczywistych potrzeb?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

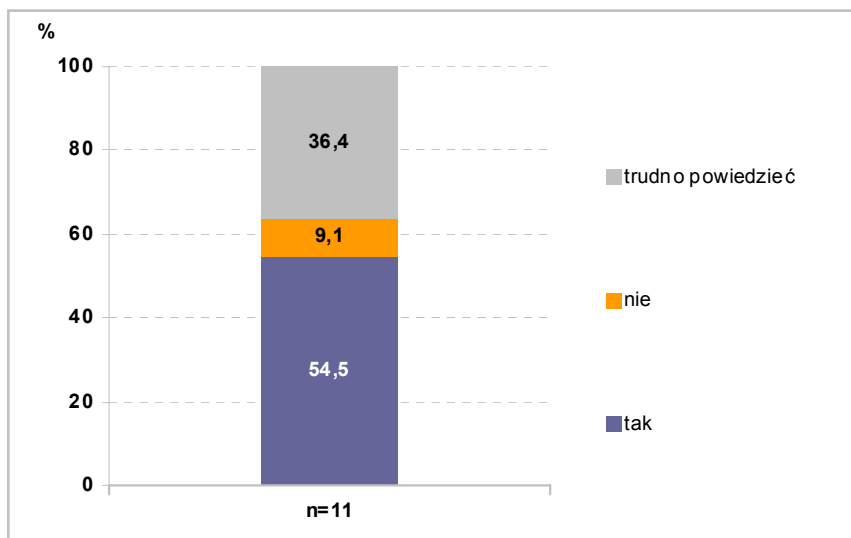
Z uwagi na fakt, iż na pytanie o efektywność programów realizowanych przez WUP odpowiedział tylko jeden urząd (podając, iż tak zdefiniowana efektywność wyniosła w jego przypadku 30%), nie ma możliwości oceny efektywności programów realizowanych przez WUP. Nie satysfakcjonująca efektywność projektów spowodowana jest – być może, występowaniem niedostosowania projektów do potrzeb lokalnych. Mogłoby na to wskazywać stwierdzenie (zarówno przez PUP jak i WUP), że 40% urzędów nie dysponuje diagnozą sytuacji na lokalnym rynku pracy umożliwiającą dopasowanie proponowanych działań do rzeczywistych potrzeb. Dodatkowo WUP wskazały, że tylko w połowie z nich monitoring efektywności różnych projektów wpłynął na kształt następnych projektów.

Wykres 5.16. Czy WUP dysponuje diagnozą sytuacji na lokalnym rynku pracy umożliwiającą dopasowanie proponowanych działań do rzeczywistych potrzeb?



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

Wykres 5.17. Czy monitoring efektywności różnych projektów wpływał na kształt następnych (modyfikację) działań w WUP?



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

5.4. Wnioski i podsumowanie

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że obecny system wdrażania EFS jest oceniany przez urzędy pracy pozytywnie i jest dostosowany do stanu organizacyjnego publicznych służb zatrudnienia. Efektywność jego działania nie zależy od regulacji prawnych, ale od wykonawców. Rzadko zdarza się, aby tak duży odsetek realizujących konkretne zadania nie wskazywał na trudności formalne ze stosowaniem przepisów. Wynika z tego, że same procedury związane ze składaniem wniosków o dofinansowanie, rozliczaniem środków oraz sprawozdawczością nie sprawiają trudności zarówno powiatowym jak i wojewódzkim urzędом pracy. Nie zachodzi w związku z powyższym potrzeba ich zmiany.

Wnioski dotyczą działania samych urzędów pracy, jednak nie zawsze poprawa efektywności zależy od nich samych. Pierwsze trzy lata korzystania z EFS to, przede wszystkim, nabywanie doświadczenia. Powiatowe urzędy pracy w przeszłości często narzekały na brak środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Być może, do konkursu o środki unijne przystępowano czasami bez rozeznania potrzeb lokalnych, dysponując jedynie teoretycznie dobrym i chwytliwym projektem. Dopiero po przyznaniu dofinansowania oka-

zywało się, że nie zawsze są chętni do wzięcia w nim udziału. Inaczej też ma się sytuacja w warunkach dużego bezrobocia, kiedy nie ma chętnych na szkolenia czy kursy, bo ich potencjalni uczestnicy nie dostrzegają w nich nadziei na pracę. Inaczej może być, gdy szybko się ono zmniejsza, a bezrobotni widzą perspektywę szybkiego zatrudnienia, czasami – po odpowiednim przeszkoleniu, na atrakcyjnych warunkach. Projekty z EFS nie muszą więc powielać dotychczasowych działań. Jest duża możliwość dostosowywania ich nawet do potrzeb konkretnego beneficjenta. Kadry PUP powinny być wszechstronnie przygotowane, bardziej elastyczne, nowatorskie, a także powinny lepiej rozeznawać potrzeby lokalne i możliwości beneficjentów, aby móc im doradzać. PUP skarżyły się też czasami na słabą współpracę z WUP. Dynamiczna zmiana sytuacji na rynku pracy w 2007 r. pokaże, czy urzędy pracy za nią nadążają i czy znajdzie to odzwierciedlenie we wnioskach o dofinansowanie z EFS.

ROZDZIAŁ 6

Publiczne służby zatrudnienia a wyzwania rynku pracy

Celem niniejszej części opracowania jest identyfikacja stopnia dopasowania rozwiązań prawnych i finansowych dotyczących publicznych służb zatrudnienia oraz struktur tych służb i realizowanych przez nie zadań do rozwiązywania problemów polskiego rynku pracy. Aby dokonać odpowiedniej analizy, musimy najpierw scharakteryzować polski rynek pracy, przynajmniej w podstawowym zarysie, żeby zidentyfikować problemy wymagające rozwiązania. Te problemy są wyzwaniami, na które powinna odpowiedzieć szeroko rozumiana polityka gospodarcza, zwłaszcza polityka rynku pracy, ale również rozwiązania instytucjonalne. W pewnej części są to rozwiązania dotyczące publicznych służb zatrudnienia (PSZ) które, podobnie jak działania PSZ (w postaci planów i ich realizacji), stanowią wyraz polityki rynku pracy.

W celu identyfikacji adekwatności struktur i zadań stojących i realizowanych przez PSZ do wyzwań, jakie tworzy rynek pracy, przedstawiono zarys podstawowych problemów, które na tym rynku występują. Następnie oceniono, w jakim stopniu te problemy wymagają działań ze strony PSZ, a w jakim ze strony innych podmiotów. Wreszcie ustalono, czy problemy wymagające działań PSZ mogą być skutecznie przez nie rozwiązywane w obecnych warunkach prawnych i finansowych, jak również w warunkach kształtowanych przez otoczenie rynku pracy.

W ramach projektu badawczego „Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej”, którego podsumowaniem jest niniejsze opracowanie, przeprowadzono m.in. badania empiryczne mające pokazać, w jaki sposób funkcjonują PSZ. Badanie nie odnosiło się natomiast do problemów, z jakimi muszą sobie one radzić na rynku pracy. Dlatego też, materiał dotyczący tych problemów musiał zostać zaczerpnięty z innych źródeł, niż badania wykonane w trakcie projektu. Źródłami stały się tu przede wszystkim analizy dokonane w ostatnich latach na ten temat – w części dla tego samego zleceńodawcy tj. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a w części dla

innych instytucji zamawiających lub samodzielnie przeprowadzających badania (NBP, KBN, ośrodków akademickich, UNDP, World Bank, OECD). Zebranie wyników badań dotyczących polskiego rynku pracy – choć nie jest bezpośrednią częścią niniejszego projektu, wydawało się jednak konieczne dla poznania, czy PSZ mogą sobie z nimi skutecznie radzić.

Z drugiej strony pogłębione badania empiryczne wykonano na małej próbie, ograniczonej do 12 powiatów (12 na 379 istniejących powiatów i 354 powiatowe urzędy pracy, czyli odpowiednio na próbie 3,16% powiatów i 3,39% powiatowych urzędów pracy), co w sytuacji bardzo silnego zróżnicowania rynku pracy jest niewystarczające, by ująć szerzej przeanalizować adekwatność postępowania PUP do sytuacji na rynku pracy. Z tego powodu w niniejszej części zostaną wykorzystane również wyniki innych badań, głównie z projektu „Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce” zleconego przez MPiPS, jak i wybranych danych BAEL.³⁵

6.1. Podstawowe wyzwania rynku pracy w Polsce a możliwości działania publicznych służb zatrudnienia

Polski rynek pracy cechuje zdecydowanie niska stopa zatrudnienia i aktywności zawodowej, a także – ciągle wysoka, choć malejąca stopa bezrobocia oraz słaba reakcja popytu i podaży na rynku pracy na wprowadzane zmiany instytucjonalne, uelastyczniające funkcjonowanie tego rynku. Od 2004 r. kolejną negatywną cechą jest również spadek podaży pracy, wywołany emigracją części ludności na inne rynki pracy UE. Wyzwania, stwarzane przez polski rynek pracy, są w porównaniu do innych państw UE największe. W takiej sytuacji możliwości działania PSZ powinny mieć również odpowiednią skalę i charakterystykę.

Problemy dotyczące rynku pracy w części mają charakter względnie niezależny, a w części są wzajemnie silnie uwarunkowane. Mają też różną wagę w kształtowaniu zatrudnienia i bezrobocia. Niemożliwe jest, by jednoznacznie uszeregować je z punktu widzenia siły wpływu, jaką mają na wyniki rynku pracy. Toteż w poniższym zestawieniu dokonujemy dość umownego grupowa-

³⁵ Ze względu na cel tego opracowania zostaną pominięte odniesienia do instytucji i polityk spoza rynku pracy, mające wpływ na zatrudnienie, aktywność i bezrobocie, jak i elastyczność rynku pracy. Nie zajmujemy się także makroekonomicznymi aspektami funkcjonowania rynku pracy i jego wyników.

nia problemów, nie starając się oceniać ich wagi dla procesów zachodzących na rynku pracy. Kolejność ich przedstawiania nie zależy zatem od tego, jakie mają znaczenie na obecnym etapie rozwoju. Poniższy zestaw problemów występujących na polskim rynku pracy nie pretenduje też do uznania go za wyczerpujący. Niemniej jednak staraliśmy się ująć w nim przynajmniej wszystkie podstawowe bolączki rynku pracy.

Istnieją jednak wyjątki. Ocena skutecznego działania rynku pracy opiera się zazwyczaj na kilku kryteriach: (1) czy jest to rynek wykorzystujący zasoby pracy (2) czy wykorzystuje je z jak najwyższą możliwą efektywnością, (2) czy ten rynek stwarza przesłanki rozwoju zasobów pracy w dłuższej perspektywie oraz (4) czy funkcjonowanie rynku pracy nie tworzy zagrożeń destabilizacji makroekonomicznej. Uwagę skupiamy na pierwszym kryterium. Wybrano w analizie takie problemy rynku pracy, których rozwiązywanie służyłoby pełniejszemu wykorzystaniu zasobów pracy na bieżąco i w przyszłości. W tym sensie odnosimy się w pewnej części również do trzeciego kryterium – rozwoju zasobów pracy. Nie analizujemy jednak tego zagadnienia jako pierwszoplanowego. Nie podejmujemy też problemu efektywności wykorzystania zasobów pracy zakładając, że dotyczy on przede wszystkim działalności przedsiębiorstw i instytucji, będących pracodawcami.³⁶ Pomijamy też bardzo ważny aspekt, jakim jest tworzenie podstaw makroekonomicznej stabilizacji, jako domenę władz fiskalnych i monetarnych, gdzie wkład PSZ dotyczy w zasadzie jedynie dostosowania dynamiki płac do warunków równowagi i do dynamiki produktywności. Udział PSZ może w tym zakresie pojawiać się głównie w regulowaniu wynagrodzeń poprzez stanowienie minimalnych płac, ustalanie standardów świadczenia pracy, jak i uczestnictwo (jeśli ono w ogóle występuje) w porozumieniach zbiorowych, regulujących warunki pracy.

Chcemy jednak zwrócić uwagę na to, że priorytetowe znaczenie w polskich warunkach (oraz w innych krajach UE, co potwierdza Strategia Lizbońska) ma wzrost zatrudnienia. Jest to cel kluczowy, ze względu na związane z nim zwiększanie dobrobytu oraz zmniejszanie różnic społecznych (w tym wykluczenia społecznego), jak również realizację innych, dalszych celów gospodarczych i społecznych zależnych od zatrudnienia. Powstaje zatem zasadnicze pytanie – w jakim stopniu ten cel staje się naczelnym w działaniach PSZ, na skutek przyjętych rozwiązań systemowych. Usuwanie bezrobocia samo w sobie nie jest celem polityki rynku pracy, jeśli miałoby prowadzić do zwiększenia nieaktywności. Być może, pożądanym mógłby być nawet przejściowy wzrost bezrobocia, gdyby wynikał on ze zwiększenia aktywności zawodowej

³⁶ Pomijamy tzw. inflację kwalifikacji, zjawisko przekraczające skale firm-pracodawców.

ludności, która w przypadku Polski pozostaje wciąż katastrofalnie niska. Mówiąc zatem o problemie ograniczania bezrobocia, mamy na myśli jego cechy ze względu na potencjalny i konieczny przepływ bezrobotnych do zatrudnienia.

Zidentyfikowanie kluczowych problemów rynku pracy i możliwych działań, podejmowanych w celu ich przezwyciężenia, ma swój wymiar instytucjonalny. PSZ, na które składają się samorząd powiatowy i wojewódzki, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, oraz minister właściwy ds. pracy wraz z obsługującym go urzędem, mają – określone przepisami prawa kompetencje, jak również możliwości działania wyznaczone przez środki, które są do ich dyspozycji. Powstaje na tym gruncie pytanie, czy te potencjalne możliwości są wystarczające i czy są wykorzystywane w kierunku zmierzającym do rozwiązywania problemów.

Przegląd problemów polskiego rynku pracy (ujęty poniżej w formie tabelarycznej) wskazuje konieczność koncentracji na kilku kluczowych obszarach:

- zwiększenia zatrudnienia i zapobieżenia powstawaniu barier rozwoju zatrudnienia (w tym pod wpływem migracji),
- wspomagania restrukturyzacji zatrudnienia, tak, żeby można było z jednej strony zachować jej wysoką (a nawet wyższą niż w ostatnich latach) dynamikę i jednocześnie nie powodować zwiększenia bezrobocia,
- zmniejszania bezrobocia, zwłaszcza długookresowego,
- podniesienia aktywności zawodowej ludności,
- ograniczenia różnic pomiędzy regionalnymi rynkami pracy,
- zmniejszenia rozpiętości w sytuacji poszczególnych grup na rynku pracy, a mianowicie: kobiet, młodzieży i osób w wieku niemobilnym, niskokwalifikowanych, mieszkańców terenów wiejskich,
- rozwoju potencjału kwalifikacyjnego młodzieży, jak i dorosłych – tak w zakresie kompetencji ogólnych, jak i zawodowych,
- eliminacji zjawiska wykluczenia w obrębie rynku pracy,
- ograniczenia zatrudnienia w gospodarce nieformalnej na rzecz formalnej.

Dopiero połączenie wszystkich wyżej wymienionych obszarów tworzy zakres niezbędnej polityki rynku pracy, której kreatorem i realizatorem są PSZ.

Problemy rynku pracy	Sposoby/ środki ich rozwiązywania	Adekwatność różnych struktur i zadań PSZ do wymienionych problemów
BEZROBOCIE		
Zasadniczym problemem rynku pracy jest w Polsce bardzo wysokie bezrobocie. Obydwa źródła danych o bezrobociu (BAEL oraz rejestry urzędów pracy) wskazują na drastyczny wzrost liczby bezrobotnych w latach 1999–2002 i stopniowe zmniejszanie się tej liczby – począwszy od 2003 r. Jednak nie zmienia to faktu, że w ostatnim kwartale 2006 r. wg danych BAEL było <u>wciąż 2076 tys. bezrobotnych, co stanowiło 13,8% zasobów pracy.</u>	Duża skala bezrobocia wymagałaby przeznaczenia adekwatnych środków na polityki rynku pracy. Tymczasem przeznaczają się na nie ok. 0,3% PKB (w porównaniu do średniej UE – 0,7%) i odpowiedniej skali zatrudnienia w PSZ	
W okresie 1999–2003, kiedy realny produkt krajowy brutto (PKB) zwiększył się o 15%, liczba pracujących zmalała o 10% ³⁷ . Z powyższego wynika słabe powiązanie zmian w zatrudnieniu i bezrobociu z dynamiką wzrostu gospodarczego. Jeśli przyjąć w uproszczeniu, iż w krajach Europy Zachodniej spadek tempa PKB o 1 punkt procentowy wywołuje wzrost stopy bezrobocia o 0,3 punktu, to taki wynik w Polsce osiągnięto dopiero, kiedy w latach 2004–2006 PKB zwiększył się o 15,7%, a bezrobocie zmalało z 20% do 14,9% tj. przeciętnie o ok. 0,3 punktu procentowego ³⁸ . <u>Jednak wysokie szacunki bezrobocia w równowadze, w przybliżeniu odpowiadające 80% rzeczywistej stopy bezrobocia (Wojciechowski, Żółkiewski 2004), każą przypuszczać, że dalsza redukcja bezrobocia nie będzie szybka, gdyż w bezrobociu w dużym odsetku pozostają – po trzech latach wysokiej koniunktury – osoby z wysokimi trudnościami w podjęciu pracy.</u>	Intensyfikacja działań zwiększających zatrudnialność bezrobotnych	

³⁷ Dane dotyczące rynku pracy pochodzą, o ile tego nie zaznaczono, z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności prowadzonych przez GUS.

³⁸ Zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego z 6,8% w 1997 r. do 1,0% w 2001 r. powinno to zgodnie z regułą Okuna zwiększyć bezrobocie o 1,7 punktu procentowego, podczas gdy faktycznie stopa bezrobocia wzrosła o 8,3 punkty procentowe. Analogicznie przyspieszenie tempa wzrostu do 3,7% w 2003 powinno zaowocować spadkiem stopy bezrobocia o 0,8 punktu procentowego, tymczasem stopa bezrobocia zwiększyła się o 2 punkty procentowe.

Na strukturalny charakter polskiego bezrobocia wskazuje <u>też rosnąca skala bezrobocia długookresowego</u> . Udział osób poszukujących pracy dłużej niż 12 miesięcy zwiększył się z 34% w 1998 roku do 50,0% w połowie 2007 roku. Odsetek osób pozostających w stanie bezrobocia powyżej 24 miesięcy wzrósł z 12,4% do 34,8%. Wyraźną większość bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy) stanowią osoby z podstawowym i zasadniczym zawodowym wykształceniem. Taka struktura bezrobocia sprzyja utrwalaniu jego poziomu, a także powstawania zjawiska histerezy.	Przeprowadzanie co najmniej raz na pół roku bilansu możliwości (potencjału) długookresowo bezrobotnych i podejmowanie stosownych środków ALMP dopasowanych do indywidualnej charakterystyki tych bezrobotnych	Nie ma przeszkód formalnych ale nie podejmuje się takich działań
Niektóre badania dowodzą, że <u>długookresowo bezrobotni w dużej części wywodzą się z grup osób o długim stażu pracy</u> , a więc nie są to potencjalni pracownicy, których kwalifikacje i nawyki zawodowe można by łatwo zmienić. Tym samym są oni mało atrakcyjnymi kandydatami do pracy.	Przygotowanie zindywidualizowanych programów szkoleniowych, wykorzystujących dotychczasowy poziom kwalifikacji długookresowo bezrobotnych	Nie ma przeszkód formalnych, ale nie podejmuje się takich działań
Bardzo długi okres pozostawania w rejestrach części osób wskazuje na całkowitą porażkę działań do nich skierowanych. Wielce prawdopodobne, że <u>przyczyny tak długiego trwania w bezrobociu są w ich przypadku dwojakiego rodzaju: w skutek faktycznego zaniechania poszukiwań pracy i korzystania ze statusu bezrobotnego z zupełnie innych przyczyn niż bezrobocie ekonomiczne (głównie w celu posiadania ubezpieczenia zdrowotnego, zabiegania o pomoc społeczną, ew. jeszcze z innych źródeł) lub też w skutek głębokich niedostosowań do popytu na pracę pomimo starań o pracę</u> .	W przypadku zaniechania poszukiwań pracy potrzeba skoordynowanej pomocy wykraczającej poza sprawy zawodowe (psychologiczna, medyczna, terapia rodzinna i inne) W przypadku zabiegania o ubezpieczenie zdrowotne – możliwość dostarczenia ubezpieczenia poza rejestrami leży w kompetencjach ustawodawcy	W przypadku zaniechania poszukiwań pracy część środków powinna zostać wypracowana we współpracy z instytucjami pomocy społecznej, ochrony zdrowia, czy NGO-s W przypadku zabiegania o ubezpieczenie zdrowotne brak lokalnych możliwości działania
Możliwe też, że długi czas pozostawania w bezrobociu świadczy o wielorakich, skumulowanych oraz indywidualnych przyczynach trudności w radzeniu sobie na rynku pracy.	Stosowanie indywidualnych, pogłębionych diagnoz przyczyn bezrobocia i szans zawodowych oraz użycie pakietu środków zarówno z zestawu dostępnego na podstawie Ustawy o promocji zatrudnienia, jak i spoza niego – np. pomoc rodzinna, edukacyjna, leczenie uzależnień itp.	Nie ma formalnych przeszkód, by PUP diagnozowały i ew. współpracowały z innymi podmiotami w zakresie wielostronnej pomocy osobom ze szczególnymi trudnościami na rynku pracy. Nie dostrzega się w działaniach PUP programów, nastawionych na

		w przywracanie do pracy osób, które mają szczególne trudności. Warto jedynie wymienić program spółdzielni socjalnych. PUP są nastawione na możliwie szeroką populację i możliwe szybkie działania, powodujące wyjście bezrobotnych poza rejestry.
Przyczyną pewnej części trwałego bezrobocia może być utrzymywanie się niskich płac osób niskokwalifikowanych, połączone z wysokim opodatkowaniem i poziomem składek od wynagrodzeń. Znaczna część osób zarejestrowanych w PUP nie jest – zdaniem pracowników urzędu, zainteresowana legalną pracą z powodu niskiej różnicy między płacami netto, osiągalnymi przy niskich kwalifikacjach, a dochodami otrzymywanymi z powodu braku pracy (z tytułu ubóstwa powodowanego bezrobociem).	Zmniejszanie klina podatkowego i zwiększanie rozpiętości między świadczeniami a płacami (zwłaszcza minimalnymi).	Brak lokalnych możliwości działania
Z badań Banku Światowego (World Bank 2004, Chłóń-Domińczak i inni 2004) wynika, że pracownicy z niskimi dochodami osiągają świadczenia niezależnie od wielkości i struktury rodziny, sięgające niekiedy (w okresie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych) ponad 100% ich wynagrodzenia. Zatem dla osób z niskimi kwalifikacjami, zwłaszcza zamieszkałych w regionach wiejskich system pomocy socjalnej nie zachęca do intensywnych poszukiwań pracy, przynajmniej przez pewien czas. Dzieje się tak tym bardziej, iż świadczenia socjalne (w tym zasiłki dla bezrobotnych) nie uwzględniają terytorialnych różnic w kosztach utrzymania. Z drugiej strony, realny poziom dochodów jest na tyle niski, że nie można postulować zmniejszenia poziomu świadczeń.	Ograniczanie indeksacji świadczeń względem wysokości wynagrodzeń	Brak lokalnych możliwości działania
Na motywację do intensywnego poszukiwania pracy uzyskiwane świadczenia wpływają dwójako: poprzez ich względny poziom (w stosunku do wysokości potencjalnych wynagrodzeń) i poprzez okres, na jaki są przyznawane. Ten drugi czynnik okazuje się – w badaniach, istotniejszy dla determinacji czasu pozostawania w bezrobociu. W Polsce generalnie <u>poziom zasiłku dla bezrobotnych jest niewysoki, a odsetek uprawnionych mały</u> (systematycznie od lat poniżej 15%). <u>Jednak w niektórych powiatach – szczególnie zagrożonych strukturalnym bezrobociem, wypłacany jest nawet przez 18 miesięcy.</u>	Ograniczenie czasu wypłacania zasiłku do 12 miesięcy; ewentualne wprowadzenie silnie degresywnego zasiłku w stosunku do czasu jego pobierania (przy wysokim poziomie początkowym).	Brak lokalnych możliwości działania. W gestii władz ustawodawczych, możliwość inicjatywy legislacyjnej ministra właściwego ds. pracy

Występuje wyraźna <u>polaryzacja osób znajdujących się w bezrobociu</u> . Z jednej strony są w wśród ogółu bezrobotnych bezrobotni krótko-okresowo (głównie frykcyjnie), którym stosunkowo łatwiej można pomóc w znalezieniu pracy i łatwiej jest ich przystosować do zmian zachodzących na rynku pracy w przeciwieństwie do osób trwale bezrobotnych wymagających zwykle wielu zabiegów, by ponownie mogły podjąć pracę (Liwiński, Sztanderska 2006).	Ocena perspektyw zatrudnieniowych w początkowym okresie bezrobocia (do 1/2 roku) i wybór programów zależny od tej oceny	Nie ma przeszkód formalnych ale nie podejmuje się takich działań
Podstawową, bezpośrednią przyczyną bezrobocia jest <u>poszukiwanie pracy po przerwie</u> . W przypadku tych osób <u>stanie się bezrobotnym</u> było poprzedzone nieaktywnością – tak zawodową, jak i zazwyczaj edukacyjną. Zatem ok. 1/3–1/2 osób bezrobotnych dotyczy wprost problem dekapitalizacji kwalifikacji zawodowych	Programy edukacyjne polegające na odnowieniu kwalifikacji zawodowych	Nie ma przeszkód formalnych, ale nie podejmuje się takich działań, gdyż wymagałyby one znacznie droższych programów kształcenia (nie tylko prostych kursów zawodowych)
Niektóre badania wskazują, że 10–20% bezrobotnych, zależnie od powiatu, zostało zwolnionych z ostatniej pracy wskutek innych przyczyn niż restrukturyzacja lub likwidacja miejsca pracy, co wskazuje, że pracodawcy w jakiś sposób nie akceptowali tych pracowników. Jest to <u>sygnałem negatywnej selekcji osób trafiających do bezrobocia</u> i jednocześnie wskazaniem na większe trudności w doprowadzeniu do trwałego zatrudnienia osób z tej grupy (Liwiński, Sztanderska 2006). Analogicznie, utrata pracy przez absolwentów jeszcze częściej była inicjowana przez pracodawców – choć jej powody ok. połowie zwalnianych osób nie były znane.	Programy kształtujące podstawowe, wymagane zachowania pracownicze (treningi, praktyki z nadzorowanym przebiegiem).	Brak lokalnych możliwości działania. W gestii władz ustawodawczych, możliwość inicjatywy legislacyjnej Ministra Pracy
Nie można też oczekiwać, że zredukowane zatrudnienie z okresu złej koniunktury zostanie odbudowane w okresie jej poprawy z powodu racjonalizacji zatrudnienia dokonanego w międzyczasie (Blanchard, Portuga 2001). Musi zatem zwiększać się agregatowy popyt (i produkcja) w stopniu przewyższającym zdolności gospodarki do zwiększania produkcji poprzez modernizację technologii. <u>Wymaga to utrzymywania wysokiego, stabilnego wzrostu gospodarczego w dłuższym czasie</u> . Perspektywa taka istnieje m.in. z powodu wstąpienia do UE i napływu unijnych funduszy do Polski. Jednakże te czynniki będą oddziaływały zmniejszająco na bezrobocie pod warunkiem braku barier po stronie podaży. Tymczasem badania wskazują na braki osób na rynku pracy (Gumuła, Wojciechowski, Socha 2006; Gumuła 2007), <u>co musi skutkować nie obsadzaniem potencjalnych miejsc pracy (wakatów) lub prowadzić do zwiększenia wysokości wynagrodzeń</u> , to zaś – w obu przypadkach – hamuje wzrost zatrudnienia.	Diagnoza niezrealizowanego i perspektywicznego popytu na pracę według zawodów zdezagregowana terytorialnie	Brak podstaw informacyjnych do takich diagnoz w skali lokalnej i krajowej. Zaniechano prognozowania w skali kraju Zastępczo stosowany monitoring zawodów nadwyżkowych i deficytowych, ale powodujący błędy w ocenie stanu na lokalnych rynkach (nie uwzględnia zatrudnienia, ani pełnego procesu kreacji i destrukcji miejsc pracy)

<p>Bariery zwiększania zatrudnienia mają w Polsce wielowymiarowy charakter. Przede wszystkim polegają na niedostosowaniach związanych z niehomogenicznością rynku pracy, głównie w przekroju kwalifikacyjnym. Świadectwem takich niedopasowań jest przede wszystkim silne zróżnicowanie stóp bezrobocia w przekrojach, świadczących o różnicach kwalifikacyjnych: według poziomu wykształcenia lub zawodu. Badania (Socha, Sztanderska 2000) wykazują, że <u>dopasowania według zawodu odgrywają głównie rolę w kształtowaniu zagrożenia bezrobociem w krótkim okresie, zaś niedopasowania według poziomu wykształcenia są powodem różnic zagrożenia bezrobociem w długim czasie</u>. Można przypuszczać, że łatwiej jest bezrobotnym przystosować się do innego zawodu niż wyuczony, czy wcześniej wykonywany, aniżeli od podstaw (poprzez zmianę poziomu wykształcenia) zmienić swoje cechy kwalifikacyjne. Jest to poważna bariera dla wzrostu zatrudnienia, a przede wszystkim dla zmniejszenia bezrobocia.</p>	<p>Diagnoza, czy kwalifikacje zawodowe odpowiadają popytowi na pracę i programy zdobywania nowych kwalifikacji zawodowych dla osób z niedostosowanymi kwalifikacjami (programy te powinny kształtować kwalifikacje od podstaw)</p>	<p>Brak pełnych podstaw informacyjnych do takich diagnoz w skali lokalnej; ograniczenie kosztów jednorazowych szkoleń nie pozwalające na pełniejsze przekwalifikowywanie zawodowe</p>
<p style="text-align: center;">KWALIFIKACJE LUDNOŚCI DOROSŁEJ</p>		
<p>Utrzymuje się <u>duże zróżnicowanie stóp bezrobocia pomiędzy grupami wykształcenia</u>: od 5,5% w grupie osób z wyższym wykształceniem do 18,5% w populacji osób reprezentujących wykształcenie gimnazjalne lub niższe oraz 13,8% wśród osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym (Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski I kwartał 2007). Dokładniejsze badanie bezrobocia w 2005 r. wśród populacji 15–64 lata (Sztanderska 2007a) wskazuje, że osoby ze średnim wykształceniem cechuje prawdopodobieństwo stania się bezrobotnym wyższe o ok. 12 punktów procentowych (p.p.), w porównaniu z prawdopodobieństwem, charakterystycznym dla osób z wyższym wykształceniem, zaś osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym o 20 p.p., z podstawowym zaś o 29 p.p. W niewielu badaniach istnieją dane pozwalające rozdzielić wpływ na prawdopodobieństwo bezrobocia wykształcenia magisterskiego od wykształcenia licencyjnego, ale mamy podstawy sądzić, że pomiędzy tymi dwoma poziomami wykształcenia istnieją bardzo duże różnice w szansach uzyskania pracy i zagrożeniu bezrobociem. Takie rozróżnienie uczyniono w badaniu dotyczącym absolwentów z lat 1998–2006,</p>	<p>Dostarczanie informacji o perspektywach zatrudnienia uczniom i ich rodzicom, wprowadzenie informacji o sytuacji i perspektywach rozwoju rynku pracy w skali lokalnej, regionalnej i krajowej do poradnictwa zawodowego, zintegrowanie informacji poradnictwa zawodowego w szkołach i PSZ</p>	<p>Brak pełnych podstaw informacyjnych, brak przeszkód formalnych do wprowadzania odpowiednich informacji, konieczność podjęcia współpracy PSZ z doradztwem oświatowym, i ze szkołami, w tym kierowanymi przez samorząd powiatowy, ale również gminny</p>

gdzie okazało się, że <u>prawdopodobieństwo bezrobocia w grupie licencjatów niewiele różni się od prawdopodobieństwa bezrobocia osób z wykształceniem średnim zawodowym i jest na ogół wyższe od prawdopodobieństwa bezrobocia osób z wykształceniem policealnym lub pomaturalnym</u> . (Grotkowska, Sztanderska 2007a).		
<u>Podstawową grupę bezrobotnych stanowią osoby ze zbyt niskim poziomem wykształcenia (osoby bez średniego wykształcenia stanowią blisko 60% ogółu bezrobotnych)</u> . Ponadto, grupę nisko kwalifikowanych cechują bardzo wysokie stopy bezrobocia w równowadze (odzwierciedlające w pewnym przybliżeniu poziom bezrobocia strukturalnego). Skrajnym przypadkiem jest wysokość stopy bezrobocia w równowadze osób z wykształceniem podstawowym, przewyższająca ich stopę bezrobocia ogółem (Socha, Sztanderska 2000, Zatrudnienie 2005). <u>Jawne bezrobocie tych osób byłoby jeszcze wyższe, gdyby nie znaczne zatrudnienie w rolnictwie, ukrywającym przerosty siły roboczej. Trzeba sobie zdawać sprawę, że każdy krok w kierunku restrukturyzacji rolnictwa nasilił problemy na rynku pracy, właśnie w grupie niskokwalifikowanych</u> .	Stypendia i kierowanie do systemu edukacji osób bezrobotnych, które zakończyły kształcenie na niskim poziomie. Opracowanie programów zdobywania i wspomagania zdobywania kwalifikacji pozarolniczych przez osoby wywodzące się ze wsi Powiązanie programów modernizacji rolnictwa z programami restrukturyzacji zatrudnienia na wsi	Brak przeszkód formalnych dla przygotowania odpowiednich programów, potrzeba współpracy z samorządami gmin, koordynacji działań PSZ w skali kilku, sąsiednich powiatów
Formułuje się hipotezę o rosnącym znaczeniu kompetencji ogólnych, szczególnie związanych z nowymi warunkami funkcjonowania rynku pracy (umiejętność korzystania z technik informatycznych, znajomość języków obcych etc.) i o nieprzystosowaniu – z racji braku tych kompetencji – dużych grup ludności do pracy. <u>Niedostatki kapitału ludzkiego, ocenianego przez pryzmat kompetencji ogólnych, występują zwłaszcza wśród osób w wieku 45 lat i więcej, wśród pracujących w rolnictwie i wśród bezrobotnych</u> (Kotowska 2007).	Masowe programy kształcenia w zakresie kompetencji ogólnych, skierowane do wszystkich osób w wieku produkcyjnym. Programy powinny uwzględniać zachęty do podejmowania kształcenia dla osób z grup zagrożonych bezrobociem lub nieaktywnością.	Wykracza poza kompetencje PSZ, wymaga współpracy z resortem edukacji
Wprawdzie brakuje reprezentatywnych, ankietowych badań bezrobocia według zawodów (są według zagregowanych dość dużych grup zawodowych), ale można posłużyć się wynikami monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych, prowadzonych w urzędach pracy i jednocześnie w szerszej skali: województw, kraju. Z monitoringu wynika kilka wniosków: – <u>te same zawody można znaleźć po stronie deficytów jak i nadwyżek (wolnych miejsc pracy), odnotowywanych w urzędach pracy, co wskazuje, że niebilansowanie kwalifikacji na terytorium</u>	Diagnoza lokalnych przyczyn nieobsadzenia wakatów, pomimo występowania w rejestrach bezrobotnych o cechach zawodowych odpowiadającym wakatom. Program poprawy atrakcyjności korzystania z publicznego pośrednictwa pracy przez	Brak przeszkód formalnych do sporządzenia odpowiednich diagnoz

<p>poszczególnych powiatów <u>dotyczy</u> nie tylko niedopasowania zawodów posiadanych w stosunku do poszukiwanych, ale też <u>bardziej szczegółowych kwalifikacji</u>;</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>przyczyny niedopasowań w obrębie tych samych zawodów mogą też być inne, niezwiązane z kwalifikacjami</u>: niskie płace, które powodują, że konkretne miejsca nie znajdują kandydatów do pracy, pomimo, że osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje nie podejmują na nich pracy albo inne niedopasowanie oczekiwań i warunków pracy np. dotyczące wymiaru lub organizacji czasu pracy; - <u>w wykazie zawodów deficytowych widnieją od lat te same zawody, co świadczy o tym, że oferowane w nich warunki pracy nie stanowią dostatecznego bodźca do podejmowania w nich pracy</u>, jak i że polityki rynku pracy realizowane w urzędach nie rozwiązują tej kwestii; - <u>po stronie zawodów deficytowych stosunkowo licznie są reprezentowane zawody wymagające niskich lub co najwyżej średnich kwalifikacji, co wskazuje, że relatywnie mało miejsc przeznaczonych dla osób z wysokimi kwalifikacjami trafia do publicznego pośrednictwa</u>. 	<p>pracodawców, zwłaszcza zatrudniających wyżej kwalifikowanych pracowników.</p>	
<p><u>Niesłabnącym popytem na pracę cieszą się specjaliści w niemal wszystkich dziedzinach</u>. Ich udział wśród bezrobotnych jest ok. 5-krotnie niższy niż wśród pracujących. Specjaliści to osoby w ogromnej większości z wyższym wykształceniem. Najwięcej ofert pracy skierowanych jest do inżynierów oraz informatyków, następnie do osób z wykształceniem z zakresu ekonomii i finansów. Oferty skierowane do przedstawicieli zawodów technicznych wiążą się z poszukiwaniem pracowników na stanowisko inżyniera na stanowiska kierownicze i przedstawicieli handlowych. Natomiast oferty dla osób z wykształceniem ekonomicznym obejmują głównie stanowiska: kierownicze, specjalistów ekonomicznych i księgowych.</p>	<p>Kierunkowa ocena zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem i tworzenie na tej podstawie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - informacji dla absolwentów szkół średnich, - informacji dla uczelni wyższych, - instrumentów wpływania na zmianę kierunków kształcenia wyższego w celu dostosowania do popytu na pracę, - rozwój studiów podyplomowych korygujących i uzupełniających kwalifikacje pod kątem wymagań rynku pracy. 	<p>Poza kompetencjami PSZ. Celowa współpraca określająca kierunki działań – z resortem szkolnictwa wyższego i z uczelniami (raczej w skali województwa niż powiatu).</p>

<p><u>Od kandydatów do pracy z wyższym wykształceniem oczekuje się na ogół nie tylko przygotowania ściśle zawodowego, ale i licznych kompetencji ogólnych: znajomości języków obcych (80% ofert), obsługi komputera (więcej niż 1/2) i zdolności interpersonalnych (prawie 1/2), jak również umiejętności organizacyjnych, samodzielności i dynamizmu.</u> Pracodawcy szukają głównie osób z doświadczeniem (prawie 90% prasowych ogłoszeń o pracę), co poważnie może utrudniać podjęcie pracy wprost po ukończeniu szkoły wyższej (Bąba 2007).</p>	<p>Uzupełnienie kształcenia wyższego o staże i praktyki odbywane zanim absolwent skończy naukę, a zwłaszcza zanim znajdzie się w bezrobociu.</p> <p>Treningi umiejętności praktycznych dla absolwentów uczelni w programach kształcenia.</p> <p>Utrzymanie programów dla absolwentów w PSZ jako interwencyjnej, a nie masowej ścieżki zdobywania brakujących umiejętności i doświadczenia.</p>	<p>Poza kompetencjami PSZ</p> <p>Celowa współpraca określająca kierunki działań z resortem szkolnictwa wyższego i z uczelniami.</p>
<p><u>Nadwyżki bezrobotnych w stosunku do pracujących odnotowano w zawodach związanych z górnictwem oraz rolnictwem i leśnictwem, zarówno wśród robotników wykwalifikowanych, jak i niewykwalifikowanych, następnie wśród robotników do pracy w przemyśle i rzemiośle, a także w handlu (sprzedawcy i demonstratorzy, pracownicy pomocniczy w handlu i w usługach). Paradoksalnie, w 2006 r. sygnały o nieskutecznym poszukiwaniu pracowników w ok. 1/2 dotyczyły robotników wykwalifikowanych. To wskazuje, że poszukuje się prawdopodobnie osób z innymi szczegółowymi kwalifikacjami, niż te, jakie mają osoby pozostające w bezrobociu. <u>Nie tyle zatem brak „wolnych” robotników jest problemem pracodawców, co ich nieodpowiednie przygotowanie do pracy.</u> To samo odnosi się do pracowników handlu. Do poszukiwanych (i w opinii firm deficytowych) należą zawody związane z budownictwem. W tym przypadku podaż pracy wydaje się za małą.</u></p>	<p>Kształtowanie kierunkowej struktury kształcenia ponadgimnazjalnego</p> <p>Programy przekwalifikowania dla osób z zawodami schyłkowymi lub ze zmniejszającym się popytem.</p>	<p>Możliwość i konieczność koordynacji działań w ramach samorządu powiatowego.</p> <p>Brak ograniczeń – poza finansowymi – we wdrażaniu szerokiego programu zmiany kwalifikacji zawodowych dla dorosłej części bezrobotnych.</p>
<p><u>Bezrobotni pochodzą ponadprzeciętnie często z kilku grup zawodowych: po pierwsze, z grupy pracowników świadczących usługi osobiste lub sprzedawców, po drugie z grupy pracowników wykonujących prace proste, po trzecie z grupy operatorów i monterów maszyn i urządzeń, a po czwarte, z grupy robotników przemysłowych i rzemieślników. <u>Duża koncentracja bezrobotnych w tych grupach, nie odpowiadająca strukturze zatrudnienia, wskazuje na to, że rynek pracy rozwinął się inaczej, niż wynika to</u></u></p>	<p>Jw.</p>	<p>Jw.</p>

ze struktury posiadanych kwalifikacji. Samo uzupełnienie umiejętności zawodowych w zawodach wcześniej wykonywanych może okazać się niewystarczające, ponieważ rynek po prostu nie chłonie tych osób (tak ze względu na strukturę popytu na produkty, technologię ich wytwarzania, jak i poziom produktywności oraz płac).		
Niezależnie od powyższych konstatacji, <u>najtrudniejszą sytuację na rynku pracy mają osoby bez wyuczonego zawodu</u> , co w większości przypadków oznacza osoby z wykształceniem licealnym (ogólnokształcącym), a w starszym pokoleniu również osoby z wykształceniem podstawowym. W bezrobociu w porównaniu z zatrudnieniem w 2005 r. znajdowało się szczególnie dużo osób legitymujących się wykształceniem ogólnym i wykształconych w zakresie świadczenia usług.	Rozwój kształcenia policealnego, powszechnie dostępnego w kierunkach deficytowych.	Możliwość i konieczność koordynacji działań w ramach samorządu powiatowego.
Utrzymywanie się popularności liceów profilowanych – bez zasadniczej zmiany koncepcji ich funkcjonowania – prowadzi do wypuszczania na rynek pracy osób nie przygotowanych do dobrych studiów i nie posiadających w rzeczywistości wartościowego przygotowania zawodowego. To grupa o wysokim poziomie trudności na rynku pracy.	Jw. Ograniczanie kształcenia średniego w liceach profilowanych na rzecz kształcenia w średnich szkołach zawodowych oraz liceach ogólnokształcących Rezygnacja z kształcenia w liceach profilowanych	Jw. Możliwość i konieczność koordynacji działań w ramach samorządu powiatowego Poza kompetencjami PSZ
RÓŻNICE REGIONALNE		
Groźnym zjawiskiem jest stabilność bezrobocia w przekroju regionalnym. Ponad połowę różnic w stopie bezrobocia między województwami można wyjaśnić niedopasowaniami struktur kwalifikacyjnych popytu i podaży na lokalnych rynkach pracy (Newell i Socha 2004). Znacznie większe różnice charakterystyk rynku pracy występują pomiędzy powiatami i co ważniejsze, są one względnie trwałe (Grotkowska, Sztanderska 2007c). Gdy pominąć rolnictwo indywidualne, to na stopę zatrudnienia w przekroju powiatów pozytywnie wpływają: zróżnicowanie kapitału ludzkiego (identyfikowane poprzez poziom wykształcenia), zasób kapitału w dyspozycji przedsiębiorstw, skala inwestycji, liczba	Polityka regionalna i edukacyjna niwelująca różnice kapitału ludzkiego Analiza różnic regionalnych i lokalnych rynków pracy Opieranie powiatowych programów na diagnozach powiatowych – w tym dotyczących grup, które lokalnie znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, oraz właściwych dla nich środków ALMP	Poza kompetencjami PSZ (ale z ich udziałem) Brak przeszkód formalnych, ale brak podstaw informacyjnych Przeszkodą są ustawowo określone grupy, do których można adresować wybrane programy ALMP

podmiotów gospodarczych – zwłaszcza osób fizycznych (czyli kryjąca się za tą liczbą skala samozatrudnienia), odległość stolicy powiatu od dużej aglomeracji. Negatywny wpływ ma zaś udział osób w wieku przedemerytalnym w populacji mieszkańców. Wymienione czynniki są do pewnego stopnia współzależne, ale nie na tyle, żeby wykluczało to statystyczną poprawność analizy ich oddziaływania na pozarolnicze zatrudnienie (Grotkowska, Wincenciak 2007). Badania wskazują na znaczenie infrastruktury technicznej		
Dość powszechna jest ocena, iż infrastruktura stanowi barierę rozwoju a w konsekwencji tworzenia miejsc pracy.	Polityka rozwoju infrastruktury	Władze gminne, projekty regionalne
Odległość od miejsca pracy stanowi ważny czynnik warunkujący podjęcie pracy. Można oceniać, że do poprawy sytuacji na rynku pracy, która dokonała się w ostatnich latach, przyczyniło się w dużej mierze pojawienie się ofert pracy na lokalnych rynkach pracy (Gumuła 2007). Nadal jednak niedostatki komunikacji publicznej są w wielu miejscowościach barierą dojazdów do pracy (Liwiński, Sztanderska 2006).	Polityka komunikacyjna	Poza kompetencjami PSZ (ale z ich wskazaniem)
Słaba infrastruktura turystyczna, noclegowa, gastronomiczna i to w powiatach, w których w takim właśnie kierunku podąża popyt. Są to czynniki ograniczające rozwój gospodarczy i inwestycje. Rozwój turystyki, obsługi nieruchomości i firm oraz handlu stwarza – poza popytem na pracę wysoko kwalifikowaną – również miejsca dla pracy niskokwalifikowanej. Potencjalnie można w tych segmentach rynku lokować osoby bezrobotne, które cechują się niskim kapitałem ludzkim	Polityka rozwoju infrastruktury	Władze gminne, projekty regionalne
Niskie jest zatrudnienie w budownictwie, które również dostarcza miejsc pracy dla osób z niskim poziomem wykształcenia. Ożywienie inwestycyjne (w tym rozbudowa infrastruktury przy współudziale funduszy strukturalnych UE i prace z tym związane) oraz stopniowy wzrost dochodów – warunkujący popyt na mieszkania, mogą ożywić zatrudnienie w tym segmencie gospodarki. Zarazem jest to segment niestabilnych warunków zatrudnienia i wysokiej emigracji.	Polityka mieszkaniowa	Poza kompetencjami PSZ, władze gminne, ustawodawca (środki wspierania budownictwa)

PLEĆ A ZATRUDNIENIE I BEZROBOCIE

<p>Większe trudności na rynku pracy kobiet niż mężczyzn. Samo bycie kobietą zwiększa prawdopodobieństwo pozostawania w bezrobociu o 5 p.p. (dane za lata 1995–2005; Grotkowska, Sztanderska 2007d).</p> <p>Wśród przyczyn powodujących trudniejszą sytuację kobiet mieszczą się: konieczność pogodzenia znacznie większych obowiązków rodzinnych i domowych z pracą zawodową (ograniczone możliwości dojazdów do pracy, usztywnienie organizacji czasu pracy), mniejsze nakłady pracodawców na szkolenie kobiet, okresowa dezaktywizacja zawodowa z powodu macierzyństwa i sprawowania opieki nad dziećmi oraz dyskryminacja.</p>	<p>Diagnozowanie przyczyn zwiększonych problemów z pracą zawodową kobiet na danym lokalnym rynku pracy.</p> <p>Rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi</p> <p>Wspomaganie kształcenia ustawicznego podejmowanego z własnej inicjatywy</p> <p>Przeciwdziałanie dyskryminacji na płaszczyźnie zawodowej</p>	<p>Brak przeszkód formalnych dla przygotowania odpowiednich diagnoz</p> <p>Samorząd gminy, NGO-s</p> <p>Nie ma podstaw dla osób pozostających w zatrudnieniu</p> <p>Poza kompetencjami PSZ, w skrajnych przypadkach PIP</p>
<p>Poziom wykształcenia wywiera większy wpływ na ograniczanie bezrobocia wśród mężczyzn niż wśród kobiet. Prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym zmniejsza się dla mężczyzn z wykształceniem wyższym w stosunku do mężczyzn z wykształceniem podstawowym o 32 p.p., a dla kobiet o 28 p.p. Największe różnice między Kobietami i mężczyznami występują wśród osób z wykształceniem zasadniczym, zawodowym. Jego posiadanie, w porównaniu z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym, wyraźnie zmniejsza niebezpieczeństwo stania się bezrobotnym dla mężczyzn, ale nie dla kobiet.</p> <p>Dziedziny kształcenia mają większe znaczenie dla zmniejszenia zagrożenia bezrobociem kobiet, a dla prawdopodobieństwa zatrudnienia czy bezrobocia mężczyzn znaczenie dziedziny, w której się wykształcili jest znikome. Stosunkowo najmniejsze szanse na rynku pracy mają kobiety z wykształceniem techniczno-produkcyjnym (nie licząc tych kobiet, które uczyły się wyłącznie według programów ogólnych), a analogicznie mężczyźni z wykształceniem humanistycznym (nawet gorsze od mężczyzn, którzy skończyli szkoły z programem ogólnym). Badania potwierdzają, że stereotypowe wyobrażenia zawodowych ról przekroju płci warunkują faktyczne szanse pracy i niebezpieczeństwo stania się bezrobotnym (Sztanderska 2007a)</p>	<p>Diagnozowanie przyczyn zwiększonych problemów z pracą zawodową kobiet posiadających zawody techniczno-produkcyjne i mężczyzn z wykształceniem humanistycznym, – wnioski propozycje działań i ich wdrożenie</p>	<p>Celowe w skali kraju i ew. województw – brak przeszkód formalnych</p>

WIEK A POZYCJA NA RYNKU PRACY		
Najwyższą stopą bezrobocia cechują się najmłodsi (18–19 lat – 30,0%, 19–24 lata 25,8% – Aktywność Ekonomiczna Ludności I kwartał 2007), pomimo, że wzrost produkcji przyczynił się do jej spadku w ostatnim okresie. U podstaw tego zjawiska leżą cztery główne przyczyny: wysoka elastyczność płaćowa popytu na pracę osób młodych oraz wysoka stopa ich bezrobocia frykcyjnego, relatywnie niski – pomimo osiągniętego postępu – poziom wykształcenia roczników wchodzących na rynek pracy po raz pierwszy (World Bank 2001), a także nieumiejętność szukania pracy i brak doświadczenia praktycznego. Wskazać można również problem niepełnego zaufania pracodawców do kwalifikacji szkolnych.	Poprawa jakości praktyk szkolnych, wprowadzenie staży jako elementu kształcenia Podniesienie jakości informacji o rynku pracy (wymaganiach pracodawców, warunkach pracy) dla osób kończących szkoły (nawet przed ich ukończeniem) Certyfikacja kwalifikacji zawodowych w systemie współpracującym z pracodawcami	Poza kompetencjami PSZ (edukacja i szkolnictwo wyższe) Są możliwości w obecnym kształcie instytucjonalnym PSZ Poza kompetencjami PSZ (edukacja, szkolnictwo wyższe, działania organizacji pracodawców) i ustawodawcy
Badanie wchodzenia na rynek pracy młodych osób wskazuje, że zasadnicze trudności napotykają one ubiegając się o pierwszą pracę. Część z nich, nie mogąc znaleźć pracy najemnej decyduje się pomagać w rodzinnej działalności gospodarczej (w gospodarstwie rolnym lub firmie pozarolniczej) nie zaprzestając poszukiwań pracy. Osoby w zawodach rolniczych lub budowlanych często – nawet jeśli pracują, nie mają ustabilizowanej sytuacji zawodowej (praca bezumowna, doraźna i to nawet w kilka lat po ukończeniu szkoły) (Sztanderska, Grotkowska 2007b).	Oferowanie osobom młodym o niestabilnych podstawach pracy zawodowej pomocy, analogicznej do pomocy skierowanej do osób bezrobotnych	Ograniczone możliwości prawne, zwłaszcza jeśli praca ma sformalizowany, choć niestabilny charakter
Na zagrożenie bezrobociem młodych osób (absolwentów szkół i uczelni z lat 1998–2005) silnie wpływają czynniki lokalizacyjne. W zależności od województwa prawdopodobieństwo bezrobocia może się różnić nawet o przeszło 13 pkt proc. Na skraju zagrożenia bezrobociem znajdują się z jednej strony woj. lubelskie – z niskim prawdopodobieństwem bezrobocia (zwłaszcza mężczyzn) i z drugiej – z wysokim zagrożeniem (zwłaszcza kobiet) woj. świętokrzyskie. Trudna sytuacja młodzieży występuje również – paradoksalnie – na Mazowszu i na Śląsku, gdzie ogólne parametry rynku pracy są stosunkowo dobre.	Jak w przypadku różnic regionalnych	Jak w przypadku różnic regionalnych
Na przeciwnym krańcu rozkładu wieku – wśród osób w wieku przedemerytalnym – stopy bezrobocia nie są wysokie, ale sytuacja jest zdecydowanie niekorzystna. Wśród mężczyzn w wieku	Intensyfikacja działań, zgodnych z programem adresowanym do osób w wieku 50+	W ramach kompetencji PSZ Poza kompetencjami PSZ – brak w Polsce jednego organu

60–64 lata stopa bezrobocia wynosi zaledwie 6,6% ale stopa zatrudnienia sięga tylko 25,5%; wśród kobiet w wieku 55–59 lat odpowiednio stopa bezrobocia i zatrudnienia sięgają 5,4% i 24,1% (Aktywność Ekonomiczna Ludności w Polsce I kwartał 2007). Niska stopa bezrobocia w najstarszej grupie wiekowej osiągnięta jest częściowo wycofywaniem się osób starszych z rynku pracy oraz regulacjami chroniącymi zatrudnienie tej grupy siły roboczej. Zatem, za niższy poziom bezrobocia, płacimy głównie nieaktywnością. Wskaźnik zatrudnienia osób między 55 a 64 rokiem życia w Polsce jest obecnie najniższy w Unii Europejskiej. Ta sytuacja utrzymuje się wciąż pomimo stopniowego, trwającego od lat 90., wycofywania się państwa z różnych form świadczeń dezaktywizacyjnych.	Programy rekwalifikacji i uzupełnienia kwalifikacji poczynszy od 45 roku życia, w ramach kształcenia ustawicznego	odpowiedzialnego za programowanie i realizację kształcenia ustawicznego
ZATRUDNIENIE I JEGO RESTRUKTURYZACJA		
W okresie pomyślnej koniunktury duża część pracujących uważa utratę pracy za całkowicie nieprawdopodobną. Zaledwie 10–20% ogółu pracujących liczy się z jakimkolwiek zagrożeniem tego typu. Z drugiej strony ok. 60% uważa, że pracę podobną (równie dobrą) niełatwo byłoby uzyskać. To skłania do obrony status quo, a zatem do niepodatności na zmiany zatrudnienia. W wielu powiatach (z wyjątkiem terenów północnych i zachodnich) w strukturze pracujących występuje wyraźna nad reprezentacja osób z długim okresem od ukończenia szkoły i ze znacznym stażem pracy u obecnego pracodawcy. Są to osoby o dużych umiejętnościach uzyskanych dzięki doświadczeniu (kapitale specyficznym) ale zarazem o niskiej zdolności do głębszej zmiany kwalifikacji. Jest to grupa słabo przygotowana do restrukturyzacji, gdyby taka miała zająć w ich miejscu pracy.	Kształcenie ustawiczne osób pracujących w sektorach, w których będą zachodzić zmiany restrukturyzacyjne	Głównie poza kompetencjami PSZ – brak w Polsce jednego organu odpowiedzialnego za programowanie i realizację kształcenia ustawicznego Konieczne jest też zaangażowanie odpowiednich resortów – w przypadku planów restrukturyzacji określonych branż sektora publicznego
Poszukiwanie dróg restrukturyzacji wewnętrznej w ramach firm – a więc z ominięciem etapu zwolnienia z pracy i ponownego szukania pracy, może być czynnikiem mobilizującym je i zarazem sprzyjającym zmianom w obrębie firm. Podobnie, ważna byłaby pomoc w postaci organizacji outplacementu, wspomagania szkoleń w tym procesie, sponsorowanych praktyk oraz staży itp. u nowych pracodawców (Cazes, Nesporova 2003).	Kształcenie ustawiczne zarządzających firmami	Pomoc PSZ w tego rodzaju przekształceniach jest mała

<p>Generalnie, zmiany w sferze zwolnień grupowych zmniejszyły obowiązek stosowania ich trybu przez małych pracodawców (a zwiększyły przez dużych), ułatwiły procedurę ich wdrożenia i zapewniły wyższe odszkodowania dla pracowników o relatywnie krótszym stażu pracy – przez co stały się elastyczniejszym instrumentem regulacji zatrudnienia. Znaczenie zwolnień grupowych, po wstępnej fazie nasilonej restrukturyzacji, zmalało i dziś nie są one zasadniczym źródłem dopływu do bezrobocia. To – wbrew pozorom – nie ułatwia obsługi rynku pracy, ponieważ wymusza bardziej zindywidualizowane podejście do bezrobotnych.</p>	<p>Indywidualizacja oceny perspektyw zatrudnieniowych bezrobotnych</p>	<p>W ramach kompetencji PSZ</p>
<p>W Polsce jest większy niż w UE odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony (27,6% wobec średniej 13,7%; maksimum w Hiszpanii 32,4%; najmniej w Luksemburgu, Irlandii, na Malcie i w Estonii po około 5%) (Employment in Europe 2005). Kontrakty na czas określony z jednej strony uelastyczniają rynek pracy, ale z drugiej wzmagają przepływy na rynku pracy – mogą więc wpływać na zwiększenie bezrobocia frykcyjnego.</p>	<p>Zatrudnienie na czas określony najczęściej jest wykorzystywane w umowach o pracę z osobami wchodzącymi na rynek pracy bezpośrednio po ukończeniu edukacji³⁹. Można więc spodziewać się, że duża ich część trafi ponownie do bezrobocia, ale już z pewnym doświadczeniem zawodowym. Ocena skali kontraktów „czasowych” wśród osób, z którymi się je zawiera, pozwala przewidywać pewien ruch na lokalnym rynku. Konieczne jest monitorowanie tego zjawiska.</p> <p>Przeciwdziałanie zatrudnianiu tych samych osób w długim czasie w formie kontraktów czasowych, bo to grozi segmentacją rynku pracy.</p>	<p>W ramach kompetencji PSZ, ale brak podstaw informacyjnych do ocen w skali powiatu</p> <p>Nie objęte zadaniami PSZ (ani żadnego innego podmiotu)</p>

³⁹ Każde przedłużenie drugiej umowy o pracę na czas określony skutkuje automatycznym jej przekształceniem w umowę na czas nieokreślony (wyjąwszy prace sezonowe lub dorywcze o cyklicznym charakterze), co ogranicza stosowanie tego typu kontraktów w stosunku do tych samych osób przez jednego pracodawcę.

Bardzo dynamiczny rozwój zatrudnienia na czas określony, jak i na podstawie umów cywilno-prawnych, ma swoje dobre – obniża obawy przed zatrudnieniem pracowników (zwłaszcza nowych na rynku pracy) ale i złe strony – powoduje brak doskonalenia zawodowego. Pracodawcy nie inwestują w kwalifikacje tej grupy, a sami pracownicy czynią to również w mniejszym stopniu niż pracujący stabilnie.	Udostępnienie szkoleń pracownikom zatrudnionym na czas określony Przestrzeganie równouprawnienia obu grup pracowniczych – zatrudnionych na czas określony i na czas nieokreślony	Ta bariera wymaga zapewne udziału sektora publicznego w ponoszeniu kosztów (bądź ich części) kształcenia pracowników. PIP
Udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu jest w Polsce przeciętnie niższy niż w UE. Jednakże, głównym powodem większego zainteresowania pracą w niepełnym wymiarze czasu pracy, jest brak możliwości znalezienia pracy na pełnym etacie (Grotkowska, Socha, Sztanderska 2004). Zainteresowanie pracą w niepełnym wymiarze czasu pracy jest jednak małe i to po obu stronach – pracodawców przypuszczalnie ze względu na wzrost kosztów zatrudnienia ⁴⁰ i pracowników z powodu niskich płac realnych. Trudno w takiej sytuacji liczyć na upowszechnienie często postulowanego dzielenia się pracą.	Możliwość współpracy z organizacjami pracodawców, którzy, w zamian za pewne korzyści, tworzyliby więcej miejsc pracy w ograniczonym wymiarze czasu pracy. To mogłoby prowadzić do zwiększenia liczby pracujących, zwłaszcza kobiet, które nie mogą / nie chcą podjąć pracy pełnowymiarowej.	Możliwości takiej współpracy ma głównie gmina, która – w zamian za tego typu działania, mogłaby udostępniać lokale (jeśli posiada), tereny inwestycyjne (jw.) oraz stosować ulgi w zakresie podatków lokalnych.
Władze lokalne skupiają uwagę na tworzeniu ułatwień dla funkcjonowania dużych, a nie małych firm. Masowe zwiększenie zatrudnienia w pojedynczej firmie, może bowiem przynieść spektakularne efekty w skali powiatu (Liwiński, Sztanderska 2006). Tymczasem, w ogromnej większości powiatów, udział zatrudnienia w małych firmach (do 50 pracujących) jest od 2,5 do 6 razy większy od udziału zatrudnienia w firmach dużych (powyżej 250 pracujących).	Przeorientowanie polityki samorządów	Wskazania ze strony PSZ, brak bezpośrednich kompetencji
DZIAŁALNOŚĆ NA WŁASNY RACHUNEK		
W Polsce odsetek samozatrudnionych wyniósł prawie 24% przy ok.15% w UE (w Grecji ponad 43%, w Szwecji 5%). Ta wysokość spowodowana jest przede wszystkim większą skalą zatrudnienia w rolnictwie; gdy je odjąć – samozatrudnieni (poza rolnictwem indywidualnym) stanowili tylko 10%. W zasadzie ten odsetek utrzymuje się od wielu lat na podobnym poziomie, pomimo wielu deklaracji o ułatwieniach dla rozwoju przedsiębiorczości.	Działania na rzecz rozwoju pracy na rachunek własny i tworzenia firm powinny polegać na obniżaniu barier samodzielnej działalności gospodarczej; w części są to te same bariery, jakie występują w dużym biznesie, w części jednak specyficzne, związane z małą skalą działania.	Poza kompetencjami PSZ Niektóre z barier mogą być ograniczane poprzez działania samorządów na każdym poziomie

⁴⁰ Przeciętne koszty stałe zatrudnienia rosną w przypadku zwiększenia udziału pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

<p>Determinantą samozatrudnienia poza rolnictwem jest posiadanie doświadczenia, toteż ten sposób zarobkowania obejmuje raczej osoby z co najmniej kilkuletnim lub nawet dłuższym stażem pracy. Ponadto w Polsce, w porównaniu do innych krajów, istotne znaczenie dla prowadzenia własnej firmy ma posiadanie wyższego lub co najmniej średniego wykształcenia (Morawski, Socha 2003, Sztanderska, Grotkowska 2007b), zatem rozwój tej formy zatrudnienia w małym stopniu absorbuje bezrobotnych z niskimi kwalifikacjami.</p>	<p>Doświadczenie i kwalifikacje nie są zastępowalne poprzez działania lokalnych polityk, ale możliwe jest sprzyjanie rozwojowi środowiska biznesowego co np. ułatwia tworzenie sieci kooperacyjnych, przyspiesza powstawanie firm obsługujących biznes etc.</p> <p>Polityki lokalne mogą tworzyć ułatwienia startu do samodzielnej działalności poprzez kursy prowadzenia firmy, inkubatory przedsiębiorczości, czy pożyczki na rozpoczęcie działalności</p> <p>Programy, ukierunkowane na zwiększanie przedsiębiorczości i zakładanie własnych firm (podejmowanie pracy na własny rachunek), można traktować wyłącznie uzupełniająco w stosunku do innych instrumentów polityk rynku pracy; nie nadają się one do rozwiązywania problemów bezrobotnych na szerszą skalę; większe powodzenie jest możliwe, gdy się je adresuje do pracujących.</p>	<p>Mogą to być głównie działania samorządów gminnych</p> <p>W gestii PUP: pożyczki (w małej skali) i szkolenia</p> <p>PARP; pożądana koordynacja z PSZ (obecnie praktycznie nie istnieje)</p>
<p>Małe i średnie firmy zapewniają na lokalnych rynkach pracy w przeważającej części kraju większość miejsc pracy. Ich rozwój napotyka na wiele barier – w tym związane z dostępem do kapitału, niestabilnością przepisów, ciężarami fiskalnymi, trudnościami egzekwowania należności i inne.</p>	<p>W zasięgu lokalnej polityki może być wspomaganie powstawania funduszy poręczeniowych.</p> <p>Pozostałe środki mają głównie charakter ustawodawczy</p>	
<p>Choć generalnie dopiero kończy się okres wchodzenia na rynek pracy wyżu demograficznego, to już teraz w wielu powiatach zaczyna pojawiać się zjawisko starzenia się populacji, wynikające z naturalnych procesów demograficznych ale i z natężonego odpływu młodych mobilnych osób na inne tereny, a ostatnio również zagranicę. Starzenie populacji ogranicza odnowę kwalifikacji dokonywaną poprzez wymianę pokoleń.</p>	<p>Większa uwaga musi kierować się na odnowę kwalifikacji (kapitału ogólnego).</p>	

EDUKACJA A PRACA		
<p>Zarówno szkoły, jak i kandydaci do szkół, nie mają rozeznania popytu na pracę, co powoduje nietrafne decyzje edukacyjne. Szkoły, otwierając odpowiednie klasy, kierują się w przeważającej mierze łatwością znajdowania chętnych do podjęcia nauki, ci zaś również nie dysponują trafnym obrazem rynku pracy (kierują się np. modą czy medialnymi przekazami).</p> <p>Tylko czasem szkoły uruchamiają kształcenie wprost na zamówienie pracodawców.</p> <p>W największym stopniu o kierunkach kształcenia przesądzą zasoby własne szkół (głównie kadrowe, w mniejszym stopniu materialne).</p>		<p>Brak koordynacji pomiędzy instytucjami obsługującymi rynek pracy, a instytucjami oświatowymi (w tym uczelniami wyższymi) może powodować narastanie problemów związanych ze strukturalnym niedopasowaniem kwalifikacji do potrzeb rynku pracy</p>
<p>Zasadniczym problemem polskiego rynku pracy pozostaje mały odsetek populacji kształcącej się ustawicznie w celu dostosowania kwalifikacji do zmieniających się potrzeb rynku pracy, zwłaszcza do zmieniających się technologii. Kształcenie ustawiczne traktuje się dziś jako podstawę rozwoju gospodarczego, ponieważ technologie zmieniają się częściej, niż wynika to z kształcenia tylko u progu kariery zawodowej. Odsetki kształcących się są oceniane w bardzo zróżnicowany sposób – od ok. 5% do niemal 30% (zależnie od metody badania). Zawsze jednak wypadają poniżej średniej unijnej. Niski udział kształcących się ustawicznie jest rezultatem niskiego udziału pracodawców w finansowaniu kształcenia i małego do niedawna zaangażowania w te działania funduszy publicznych (zmienia się to po 2004 r.) (Bassini 2002).</p>		
<p>Istnieje program kształcenia ustawicznego przyjęty przez MENiS, lecz trudno mówić o powszechnej jego realizacji. W ocenach eksperckich istnieje pilna potrzeba szerokiego kształcenia dorosłej części ludności. Kształcenie powinno wybiegać poza zdobywanie wąskich, konkretnych umiejętności zawodowych; powinno być programem powszechnej edukacji w zakresie kluczowych umiejętności, pozwalających sprawnie zawodowo funkcjonować w nowoczesnej gospodarce.</p>	<p>Rozwój kształcenia ustawicznego w zakresie kompetencji ogólnych i zawodowych, zwłaszcza szerokoprofilowych</p>	<p>Wykracza poza kompetencje PSZ, wymaga współpracy z resortami edukacji i szkolnictwa wyższego</p>

<p>Z poszczególnych badań, dotyczących kształcenia ustawicznego, można wyciągnąć zróżnicowane wnioski. Jednak wydaje się, że co do niektórych można nie mieć wątpliwości:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zakres kształcenia ustawicznego jest niski np. w badaniu z 2007 tylko 12% osób w wieku 25 lat i więcej uczestniczyło w ciągu ostatnich dwóch lat w jakiegokolwiek formie aktywności, związanej z podnoszeniem swoich kwalifikacji (Kotowska 2007); – kształcą się częściej kobiety (choć pracodawcy w większości kierują na szkolenia mężczyzn), osoby z miast (zwłaszcza dużych), relatywnie młodzi (po 35 roku życia kształcenie jest rzadkością), lepiej wykształceni (Kotowska 2007, Boni 2007); – z własnej inicjatywy kształcą się częściej pracujący niż bezrobotni. <p>Niedoceniają szkoleń, jako sposobu wyjścia z bezrobocia, przez znaczną część bezrobotnych.</p>	<p>Poszerzenie programu kształcenia ustawicznego bezrobotnych</p> <p>Upowszechnienie oceny kompetencji zawodowych bezrobotnych, połączone z określeniem ścieżek, wiodących do uzupełnienia deficytów.</p>	<p>Brak ograniczeń – poza finansowymi oraz (czasem) brakiem kandydatów do kształcenia</p> <p>Programy szkoleń zawodowych bezrobotnych ze strony PSZ w jakimś stopniu wyrównują niektóre ze wspomnianych dysproporcji; więcej wśród ich uczestników jest osób w średnim wieku i z wykształceniem zasadniczym oraz średnim</p>
PASYWNOŚĆ		
<p>Wzrost zatrudnienia pozostaje niewspółmierny do zmniejszenia bezrobocia. Wskazuje to, że <u>wciąż następują odpływy do bierności zawodowej</u>. Chociaż pozytywne trendy na rynku pracy aktualnie zdecydowanie przeważają, to jednak niepokoi fakt, że bezrobotni zamiast trafiać do zatrudnienia dezaktywizują się (Jurkowska 2006). <u>Przywrócenie do sfery zatrudnienia osób pasywnych jest zdecydowanie trudniejsze</u>, niż w przypadku poszukujących pracy, więc zagraża (nawet podczas dobrej koniunktury) utrzymaniem niskich stóp zatrudnienia (Liwiński, Sztanderska 2006). <u>Wychodzenie części osób poza rynek pracy skutkuje też ograniczeniem zasobów wolnej siły roboczej i wywołuje – w przypadku zwiększonego popytu na pracę, raczej wzrost płac (i związanych z nim kosztów pracy) niż wzrost zatrudnienia</u>. Z kolei, jeśli płace są hamowane, pojawiają się niedobory podaży pracy – dość powszechnie sygnalizowane w badaniach rynku pracy ostatniego okresu. (Gumuła, Socha, Wojciechowski 2006, Gumuła 2007).</p>	<p>Objęcie programami kształcenia kompetencji zawodowych, poszukiwania pracy osób biernych zawodowo, jeśli wyrażą chęć udziału</p> <p>Promocja długookresowej aktywności zawodowej</p>	<p>Poza obecnymi kompetencjami PSZ</p> <p>Minister właściwy ds. Pracy</p>
<p>Moment przejścia na emeryturę zależy od wielu, nakładających się czynników. Blöndal i Scarpetta (1999) wskazują m.in. na istotną rolę instytucji rynku pracy, systemu podatkowego i systemów zabezpieczenia społecznego, zachęcających do odchodzenia z zatrudnienia.</p>	<p>Programy rekwalifikacji i uzupełnienia kwalifikacji – począwszy od 45 roku życia w ramach kształcenia ustawicznego</p>	<p>Poza kompetencjami PSZ – brak w Polsce jednego organu, odpowiedzialnego za programowanie i realizację kształcenia ustawicznego</p>

<p>Istotna jest również możliwość znalezienia pracy albo pozostania w zatrudnieniu oraz wpływ wydłużania pracy na przyrost wysokości świadczenia emerytalnego (Ruzik 2007). Prawdopodobnie, zasadniczą przyczyną zwiększonych kosztów aktywności dla osób w tym wieku, stały się trudności w utrzymaniu wcześniejszej pozycji zawodowej (często nawet utrata pracy).⁴¹ <u>Istnieją przesłanki by stwierdzić, że także dekapitalizacja kwalifikacji w minionym okresie wywarła pewien wpływ na decyzje dezaktywizacyjne, co pozostaje w zależności od tempa modernizacji gospodarki i restrukturyzacji zatrudnienia. Badania wskazują, że niskie wykształcenie, skorelowane z niską wysokością zarobków i wyższym prawdopodobieństwem bezrobocia, szczególnie zachęca do wczesnej dezaktywizacji.</u></p>	<p>Promocja długookresowej aktywności zawodowej</p>	<p>Minister Pracy i Polityki Społecznej</p>
<p style="text-align: center;">INNE PROBLEMY</p>		
<p>Pomimo dobrej koniunktury znaczna liczba osób jest zmarginalizowana dochodowo i społecznie. Grupa ta jest trudna w adaptacji do rynku pracy. Bardzo mała jest skuteczność działań na rzecz uzyskania stabilnej pracy przez osoby objęte pomocą społeczną, w tym z powodu bezrobocia. Taka sytuacja grozi przenoszeniem biedy i wyłączeniem z rynku pracy na następne pokolenia. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci oraz rodzin wielodzietnych, gdyż właśnie wśród nich występuje wyjątkowo duże bezrobocie.</p>	<p>Aktywizacja tych grup wymaga często wielokroć wyższych środków finansowych niż do tej pory wyklada się na ich aktywizację (chodzi o przeciętny, jednostkowy koszt) Kompleksowe działania polityki społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej, mieszkaniowej i rynku pracy</p>	<p>PSZ może być tylko jednym z uczestników kompleksowych działań</p>
<p>Według niektórych szacunków (Schneider, Burger 2004) w Polsce aż 21.3% osób w wieku produkcyjnym pracuje w szarej strefie, podczas gdy w Czechach 12.9%, Słowacji 17.1% a na Łotwie 30.1%. Szara sfera sprzyja zaś zwiększeniu bezrobocia rejestrowanego. Badanie GUS z 2004 r. wskazuje, że zatrudnienie w szarej strefie sięgało 1317 tys. osób, a więc ponad 9,6% ogólnej liczby pracujących. Podejmowaniu nie rejestrowanej pracy sprzyjają: niemożność znalezienia pracy rejestrowanej, konieczność zwiększenia dochodów (dorabianie) oraz wysoki klin podatkowy (Praca Nierejestrowana w Polsce 2004).</p>	<p>Zwiększenie korzyści czerpanych z legalnie wykonywanej działalności</p>	<p>Poza kompetencjami PSZ</p>

⁴¹ Dla ludności w wieku 55–64 lata w wielu krajach występuje bardzo wysoka współzależność szans utrzymania pracy i pozostawania aktywnym zawodowo (OECD 2001).

DZIAŁANIA PSZ		
Atutem wielu powiatów są dynamiczne władze samorządowe – z wyraźną strategią, dostrzegającą potrzebę połączenia zamierzeń dotyczących różnych sfer życia powiatu z rynkiem pracy; pozyskujące środki z różnych źródeł (w tym z funduszy UE (Liwiński, Sztanderska 2006); które zarazem znajdując się pod presją bieżących problemów finansowych i organizacyjnych, skierowują uwagę przede wszystkim na inne zadania, głównie ona opiekę zdrowotną (Wasilewski 2006).	Problem dotyczy głównie organizacji i finansowania systemu ochrony zdrowia	Poza PSZ
Rynek pracy jest mało czytelny – informacje dla jego uczestników są rozproszone, co nie pozwala zmniejszać kosztów i czasu poszukiwania pracy przez bezrobotnych i pracowników przez przedsiębiorstwa i instytucje. Mały zasięg oddziaływania publicznego pośrednictwa pracy, co wynika zapewne z jego nieefektywności lub przekonania pracodawców, że jest ono nieefektywne (tzn. nie pozwala znaleźć najlepszych z możliwych pracowników). Z drugiej strony, również poszukujący pracy, nawet zarejestrowani w PUP wykazują nieufność, co do możliwości znalezienia pracy poprzez ten system (średnio w 6 powiatach jedynie ok. połowy osób bezrobotnych w sensie ekonomicznym – tj. poszukujących pracy – zarejestrowała się głównie po to, by za pośrednictwem urzędu znaleźć pracę). Badania dotyczące absolwentów wskazują, że uzyskanie oferty pracy w PUP podnosi prawdopodobieństwo znalezienia pracy (w przeciwieństwie do samodzielnego znalezienia oferty wystawionej przez urząd). Pośrednictwo pracy urzędów pracy wspomagają prywatne agencje pośrednictwa i doradztwa personalnego – jednak ich udział w rynku pozostaje niewielki ⁴² . Koncentrują one swoje działania na wybranych grupach firm lub poszukujących pracy – zwykle znajdujących się w relatywnie korzystnym położeniu na rynku pracy.	Doskonalenie pośrednictwa i informacji o rynku pracy Poprawa wizerunku publicznego pośrednictwa Wprowadzenie większego zakresu pośrednictwa adresowanego, gdzie aktywność pośrednika obejmuje selekcję kandydatów do pracy	PSZ PSZ PSZ

⁴² W 2003 roku działały w Polsce 384 podmioty posiadające wpis do rejestru agencji zatrudnienia – poświadczony stosownym certyfikatem, z czego 180 nie wykazało w tymże roku żadnych działań. Wcześniej (do 2002 r.) takich podmiotów było jeszcze mniej, ponieważ obowiązywał zakaz pobierania opłat od poszukujących pracy za usługi pośrednictwa.

Pracy w PUP szukają przede wszystkim osoby niżej niż przeciętnie wykształcone (np. rejestruje się 43,5% absolwentów szkół zasadniczych i tylko 31,1% studiów magisterskich), bardziej niż przeciętnie bezradne oraz mniej samodzielne (Liwiński, Sztanderska 2006). Zakładanie, że mogą one osiągać takie same rezultaty jak przeciętne osoby poszukujące pracy, jest nieuzasadnione.	Programy, adresowane do bezrobotnych, muszą zakładać ich większe niż przeciętnie trudności na rynku pracy np. w nawiązywaniu kontaktów, zdobywaniu kompetencji itd. Wymaga to przewidywania zintegrowanych środków pomocy, odpowiedniego (dłuższego) czasu ich trwania i stosownie do tego wysokich nakładów	PSZ, inicjatywa legislacyjna ministra właściwego ds. pracy
Większą skłonność do rejestracji w PUP obserwuje się wśród poszukujących pracy, którzy pochodzą z mniejszych miast lub ze wsi.	Wzmocnienie PSZ działających na terenach wiejskich i małych miast	PSZ, inicjatywa legislacyjna ministra właściwego ds. pracy
Urzędy na ogół nie dysponują dobrym rozeznaniem rynku pracy pod kątem zawodów, które mogą cieszyć się popytem na ich terenie. Posiadają głównie bieżącą wiedzę, powstającą na podstawie, zgłaszanych do nich, ofert pracy (Liwiński, Sztanderska 2007). Wiedza ta, nie jest jednak zwykle na tyle pogłębiona i szczegółowa, żeby móc prowadzić w odpowiedzialny sposób poradnictwo zawodowe. Wynika to głównie z niedostatku badań i prognoz popytu na pracę oraz z tego, że znaczna część rynku pracy pozostaje poza obserwacjami urzędów (ok. 40% pracodawców deklaruje zgłaszanie wakatów w PUP – Gumuła, Socha, Wojciechowski. 2006) Ośrodki doradcze związane ze szkolnictwem, również nie dysponują tego rodzaju wiedzą. Ocenia się, że ich doradztwo w małym stopniu uwzględnia w ogóle realia rynku pracy (Kreft, Watts 2003). Obydwa pionory doradztwa zawodowego (urzędów pracy – skierowany do dorosłych i podlegający MENiS – skierowany do dzieci i młodzieży) nie są ze sobą zintegrowane.	Trzeba odbudować system prognozowania popytu na pracę w przekroju zawodowo-terytorialnym, opracować stosunkowo prostą metodykę konstrukcji prognoz w wąskich przekrojach terytorialnych (powiatach) i zawodowych (w zakresie wąskich, a nie tylko podstawowych grup zawodowych i w zakresie niektórych, kluczowych umiejętności). Prognozy powinny być szeroko upowszechnione.	Inicjatywa ministra właściwego ds. pracy, ale projekt międzyresortowy
Formalnie Polska ma dosyć dobrze rozwinięty system narzędzi, zaliczanych do tzw. aktywnej polityki państwa na rynku pracy. Niestety, wydatki na te cele w relacji do PKB są nawet 3–4 razy niższe, niż przeciętnie w Unii Europejskiej – przy znacznie wyższym bezrobociu. (Kluve 2006)	Podnoszenia nakładów na ALMP, także jednostkowych kosztów usług pracy, jeśli to jest uzasadnione głębokością pomocy indywidualnie adresowanej	PSZ, decyzje o wysokości środków – ustawodawca
Działania PUP w obszarze aktywnych polityk są ukierunkowane na: – objęcie nimi możliwie szerokiej grupy osób, co skutkuje tworzeniem programów o relatywnie niskim, koszcie jednostkowym; – dążenie do uzyskania stosunkowo dobrych wyników tych programów, rozumianych jako potwierdzenie posiadania pracy przez	Silniejsza indywidualizacja usług Ukierunkowanie usług na osoby szczególnie wymagające pomocy. Można wprowadzić powszechnie (i obowiązkowo) dokonywanie	PSZ

<p>ich uczestników po pewnym czasie od ukończenia programu (zwykle 1/2 roku).</p> <p>W konsekwencji takich działań następuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> – powstanie programów relatywnie prostych, niskonakładowych, które nie mogą wpłynąć na poprawę sytuacji osób z dużymi deficytami kwalifikacyjnymi, czy innymi, niekorzystnymi cechami, ale mogą pomóc osobom, których braki w stosunku do wymagań rynku pracy są niewielkie; – wyłanianie do udziału w programach bezrobotnych aktywnych, dobrze rokujących jeśli chodzi o znalezienie pracy (i tym samym pomijanie osób z większymi trudnościami) Programy rządziej trafiają do grup o najniższych szansach, one zaś – bez pomocy zewnętrznej – mają niskie szanse wyjścia z bezrobocia. 	<p>bilansu perspektyw zatrudnienia każdego bezrobotnego pozostającego w bezrobociu przez 6 miesięcy z udziałem usługi doradztwa zawodowego (bilans może być ponawiany w przypadku dłuższego pozostawania w bezrobociu). Bilans powinien stawać się przepustką do udziału w aktywnych programach (Socha, Sztanderska 2005).</p>	
<p>Poważnym problemem wydaje się koncentracja beneficjentów aktywnych programów w sektorze publicznym. W wyniku tej sytuacji, polityka rynku pracy, zwłaszcza w zakresie staży, jest raczej narzędziem obniżenia kosztów funkcjonowania sfery publicznej, a nie promocji zatrudnienia i zwalczania bezrobocia (Liwiński, Sztanderska 2006).</p>	<p>Nie ma analiz dokonywanych z tego punktu widzenia. Trzeba zbadać zakres tego zjawiska i jego długookresowe skutki dla sytuacji osób – uczestników programów, realizowanych w obu sektorach</p>	<p>PSZ; ew. inicjatywa ministra właściwego ds. pracy</p>
<p>Istnieją uzasadnione podstawy, by wątpić, czy dość wysoka formalna skuteczność aktywnych programów, według ocen urzędów, odzwierciedla ich wysoką faktyczną efektywność.</p> <p>Programy – jak można przypuszczać na podstawie częściowych badań, w dużym stopniu dofinansowują zatrudnienie osób, które już znalazły sobie pracę i wykonywałyby ją bez względu na dopłaty z Funduszu Pracy.</p> <p>Tym samym środki na aktywne programy głównie przyspieszają tylko rotację kadr, choć zapewne, również w jakimś stopniu podnoszą kwalifikacje osób – uczestników tych programów.</p> <p>Obecnie nie ma poprawnej diagnozy efektywności, czy choćby użyteczności programów aktywnych. Częstkowe badania z tego zakresu wskazują, że faktyczna skuteczność programów jest dużo niższa, niekiedy nawet ujemna, a formalnie dobre rezultaty są osiągane głównie poprzez odpowiednią selekcję (w tym samoselekcję) bezrobotnych do udziału w nich.</p>	<p>Można i trzeba podjąć badania tego typu. Powinny dotyczyć efektywności programów aktywnych w skali kraju oraz w przekroju terytorialnym do poziomu powiatu włącznie.</p> <p>Konieczne utworzenie właściwej bazy informacyjnej do dokonywania porównań efektywności ALMP w przekroju grup nimi objętych, programów i powiatów.</p> <p>Konieczne opracowanie metodologii monitoringu efektywności programów ALMP i przeszkolenie kadr PSZ w celu jej używania.</p> <p>Wyłonienie grup bezrobotnych, objętych szczególnymi programami ze</p>	<p>PSZ lub inne instytucje na zlecenie PSZ</p> <p>Minister właściwy ds. pracy – inicjatywa dostosowania programów do grup lokalnie pozostających w najtrudniejszej sytuacji.</p>

<p>Badania skuteczności stosowania aktywnych programów rynku pracy (bez pośrednictwa pracy) adresowanych do różnych grup z zachowaniem porównywalności ich różnych cech wyraźnie wskazują, że najwyższą efektywność uzyskują urzędy, kierując je do osób w wieku 25–45 lat.</p> <p>Niektóre badania sugerują, że skuteczność wpływania PUP na podejmowanie pracy przez bezrobotnych zwiększa się, jeśli uzyskują oni nie jedną, a dwie lub więcej usług – nie licząc pośrednictwa (Liwiński 2007).</p>	<p>strony PUP, powinno wykorzystywać rezultaty oceny efektywności programów w skali lokalnej – nie wszędzie te same grupy są narażone na szczególne trudności na rynku pracy i nie te same grupy wynoszą korzyści z uczestnictwa w tych samych programach.</p>	
<p>Struktura wydatków na aktywne polityki rynku pracy w ostatnich latach wskazuje na silną koncentrację urzędów pracy na zadaniu zapewnienia pracy dla absolwentów. Można dopatrzeć się w tych działaniach środka zastępującego zawodowe praktyki, które powinny być zintegrowane z nauką w szkołach. W systemie edukacji ograniczono poważnie kontakt ucznia/studenta z praktyką zawodową (stażem pracy). Nieprzygotowani do podjęcia pracy absolwenci opuszczają szkoły – urzędy pracy w dość kosztowny, lecz w nie dość masowy i nie w pełni efektywny sposób zastępują funkcje szkół. Ukierunkowanie aktywnej polityki na absolwentów powoduje stosunkowo wysoką skuteczność działań i ma długofalowe skutki, gdyż doprowadza do legalnego zatrudnienia młodych, co z kolei wpływa na ich przyszłe funkcjonowanie na rynku pracy⁴³. Trzeba jednak zaznaczyć, że wprowadzanie do zatrudnienia wyżu demograficznego jest zadaniem relatywnie łatwiejszym, niż uzyskanie wzrostu zatrudnienia długotrwale bezrobotnych, kobiet reaktywizujących się na rynku pracy, czy najniżej kwalifikowanych w okresie przedemerytalnym. Żadna inna grupa, w tym cechująca się dużymi trudnościami na rynku pracy, nie doświadczyła takiej skali pomocy ze strony aktywnych programów jak absolwenci, mimo deklaracji o preferencjach, stosowanych również dla innych grup (Piotrowski 2007)⁴⁴.</p>	<p>Określenie celów strukturalnych lokalnych rynków pracy i ew. ich reorientacja w stosunku do bieżąco realizowanych zadań.</p> <p>Ocena przyczyn doboru określonych grup beneficjentów ALMP w PUP i WUP</p> <p>Niezbędne badania przyczyn długo-okresowego bezrobocia – w skali kraju i lokalnej</p>	<p>PSZ</p> <p>Minister właściwy ds. pracy – inicjatywa badania</p> <p>Minister właściwy ds. pracy – inicjatywa dostosowania programów do grup lokalnie pozostających w najtrudniejszej sytuacji.</p>

⁴³ Przez skuteczność tej polityki rozumiemy relatywnie wysokie odsetki absolwentów – uczestników programów ponownie (po zakończeniu programu) nie rejestrowanych w urzędach pracy.

⁴⁴ Warto zauważyć, że w okresie dobrej koniunktury i spadku bezrobocia przed 1998 r., czas pozostawania w bezrobociu kwartyla najdłużej bezrobotnych nawet się wydłużał, co oznacza, że jest grupa, dla której ożywienie gospodarcze nie przyniesie poprawy na rynku pracy i pomoc ze strony aktywnych programów staje się niezbędna dla opuszczenia bezrobocia. Ale pomoc ta jest kosztowna i musi być w pełni profesjonalna.

Stosunkowo najbardziej wielostronne korzyści osiągają samorządy z prowadzenia robót publicznych – podejmują inwestycje infrastrukturalne, przy których zatrudnienie jest finansowane częściowo z Funduszu Pracy. W rezultacie uzyskują w części darmową pracę. To jest zasadniczą przyczyną utrzymywania robót publicznych pomimo, że są najdroższe w przeliczeniu na 1 bezrobotnego ⁴⁵ i kompletnie nieefektywne z punktu widzenia rynku pracy (zatrudnienie uczestników robót po ich zakończeniu sięga zaledwie 13,3%).	Wyliminować roboty publiczne z zestawu narzędzi polityk rynku pracy: można zachować prace o takim charakterze jako prace (zatrudnienie) socjalne.	Minister właściwy ds. pracy – inicjatywa ustawodawcza
Działania urzędów pracy wskazują na różnorodność rozwiązań w postępowaniu z bezrobotnymi, znajdującymi się podobnej sytuacji.	Standaryzacja podstawowych usług rynku pracy, zwłaszcza kierowania do poradnictwa zawodowego, klubów pracy i szkoleń dotyczących poszukiwania pracy etc.	Minister właściwy ds. pracy
W małym stopniu spopularyzowana jest wiedza o działaniach i ich skuteczności w innych urzędach i na terenie innych jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie, dobre praktyki nie są dostatecznie szybko upowszechniane, a złe eliminowane. Urzędy nie mogą (nawet gdyby chciały) ocenić własnej pracy na tle innych, ponieważ baza informacji porównawczych jest bardzo ograniczona; to ulega zmianie w miarę obejmowania przez PUP systemem informatycznym	Stworzenie internetowego dostępu do szerokich źródłowych danych porównawczych, dotyczących bezrobotnych i wakatów rejestrowanych w PUP oraz świadczonych przez nie usług rynku pracy.	PSZ
Po reformie zmniejszono zatrudnienie w urzędach pracy z 22 tys. osób w 1998 do 13 tys. w 2003 r., a więc do rozmiarów wykluczających aktywne pośrednictwo i poradnictwo zawodowe (w końcu 2003 jeden pośrednik przypadał na 2385 bezrobotnych, a jeden doradca na 7101 bezrobotnych – zob. Boni 2003). Kadry urzędów pracy podlegają stałej rotacji związanej i z politycznymi cyklami wymiany władz samorządowych – nawet 50% rocznie to nowo zatrudnieni. Samorządy wykorzystywały środki na prace interwencyjne, żeby sfinansować zatrudnienie w urzędach pracy (ok. 25% tam pracujących było zatrudnionych w ramach tego programu – założenia	Odbudowa kadr PUP do poziomu gwarantującego dostateczną obsługę rynku pracy. Stabilizacja kadr PUP. Szkolenie kadr PUP i WUP	PSZ

⁴⁵ W końcu 2003 r. 1273,12 zł miesięcznie, tj. więcej niż np. wydatki na prace interwencyjne – 593,17 zł lub zasiłek dla bezrobotnego – 503,20 zł.

czasowego). To powodowało, że kadry urzędów nie miały przygotowania zawodowego do skutecznych działań na rynku pracy (pomimo rozbudowywanych dla nich szkoleń). Ta praktyka została zakazana w myśl aktualnych przepisów.		
EMIGRACJA ZAROBKOWA A KRAJOWY RYNEK PRACY		
Wyniki analizy doświadczeń migracyjnych wskazują, że skala migracji Polaków w latach 2005–2007 była ograniczona, a wyjazdy miały głównie charakter sezonowy. Jedynie 4,1% członków gospodarstw domowych - wieku 16 lat i więcej, w ciągu ostatnich dwóch lat pracowało za granicą; z kolei za granicą uczyło się 0,5%. Badania te nie obejmują jednak całych gospodarstw domowych, które wyemigrowały (Bober, Kotowska 2007).		
<p>Zdania na temat zagrożenia drenażem mózgów są podzielone – jedni wskazują na dominację wyjazdów osób ze średnim poziomem wykształcenia (Bober, Kotowska 2007), inni akcentują ponadprzeciętne wykształcenie migrantów (Okólski 2007).</p> <p>Do emigracji bardziej skłonne są osoby bardzo młode (do 24 roku życia). Emigracji sprzyja posiadanie wykształcenia zawodowego, głównie zasadniczego. W tych segmentach rynku pracy można odnotować najsilniejszy ubytek osób, powodowany migracjami.</p> <p>Migracje, oceniane przez pracodawców, zdają się być większe i lokalnie ograniczają podaż pracy, co koresponduje z częstotliwością zamiarów migracyjnych według grup zawodowych (np. migrować zamierza 25 proc. robotników budowlanych, czy 16,4% kierowców).</p>	Stworzenie / powstanie atrakcyjnych warunków pracy na rynku krajowym (wysokość płac, możliwości awansu) dla poszczególnych grup zawodowych	Ten aspekt nie jest w ogóle objęty programami rynku pracy
Nierównomierność terytorialna migracji: stosunkowo największe z terenu województw: podkarpackiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego. Tworzą się lokalne sieci migracyjne. Migracjom sprzyja wcześniejszy pobyt zarobkowy za granicą (58,5% osób z tego rodzaju doświadczeniem zamierza migrować wobec 8,2%, które takiego doświadczenia nie mają) oraz posiadanie migrantów w rodzinie lub wśród znajomych.	Lokalne strategie rozwiązywania problemów migracyjnych	Poza PSZ, ew. z ich udziałem
Migracje okresowe cechuje to, że powracający nie podejmują pracy w Polsce, a jedna z ich podstawowych strategii polega na rejestrowaniu się w urzędzie pracy – celem uzyskania statusu osoby bezrobotnej, aż do czasu powtórnego wyjazdu (Kaczmarczyk 2007).	Wypracowanie strategii postępowania z okresowymi reemigrantami	Ten aspekt nie jest w ogóle objęty programami rynku pracy

6.2. Podsumowanie i wnioski

Przegląd konkretnych problemów należących do ww. obszarów wskazuje, że rynek pracy nie posiada zdolności samoczynnego ich rozwiązywania. Tym bardziej, muszą one być przedmiotem działań ze strony władz publicznych. Warto przy tym zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Po pierwsze, charakterystyka problemów i podmiotów uczestniczących w ich rozwiązywaniu (zamieszczona w tabeli) wskazuje, że w rzeczywistości PSZ skupiają się na jednym obszarze – a mianowicie na zmniejszaniu bezrobocia, natomiast cele, takie jak: zwiększanie zatrudnienia (a nawet osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia), podnoszenie jego efektywności, oraz rozwój zasobów ludzkich, są eksponowane jako przedmiot polityki (szczególnie szczebla ogólnokrajowego), lecz nie trafiają do zbioru zadań PSZ w powiatach.

Realizacja Europejskiej Strategii Zatrudnienia przyjmuje na krajowym szczeblu postać Krajowego Planu Działań, który musi eksponować naczelny, europejski cel – zwiększanie zatrudnienia. Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia, odnoszące się do poszczególnych województw, (uwzględniające też strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej), a także powiatowe programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (stanowiące część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych) są środkiem implementacji Krajowego Planu Działań. Badania wskazują, że im niższy poziom terytorialnej dezagregacji Krajowego Planu Działań, tym uwaga bardziej zostaje przesunięta na walkę z bezrobociem, a w mniejszym stopniu skupiona jest na zatrudnieniu. Tymczasem to zatrudnienie powinno być naczelnym celem wszystkich działań PSZ.

Na dominację rozwiązywania problemów bezrobocia wskazują konkretne narzędzia, przewidziane ustawą *o promocji zatrudnienia*. Tylko nieliczne dotyczą pomocy w restrukturyzacji zatrudnienia, dokonywanej z pominięciem etapu bezrobocia – jest to np. dofinansowanie szkoleń dla firm (pracodawców) zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Mają one skutkować wykonywaniem pracy przez przeszkolonych pracowników na innych, niż wcześniej zajmowane, stanowiskach. Podobnej pomocy restrukturyzacyjnej nie przewiduje się dla mniejszych firm, ani w przypadku, kiedy bez zmiany stanowisk potrzeba firmom lepiej przygotowanych pracowników.

Na szczeblu krajowym podnosi się udział ministra właściwego ds. pracy w kreowaniu systemu kształcenia ustawicznego, jednak szkolenia dostępne na powiatowym poziomie PSZ i dofinansowywanie szkoleń podejmowanych z własnej inicjatywy są adresowane głównie do bezrobotnych, osób pobierają-

cych rentę szkoleniową lub żołnierzy rezerwy. Poszukujący pracy nie będący bezrobotnymi tylko wówczas mogą uzyskać dofinansowanie szkoleń, jeśli znajdują się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, są zatrudnieni u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub który jest w stanie likwidacji (z wyłączeniem likwidacji w celu prywatyzacji), otrzymują świadczenie socjalne przysługujące na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny, albo uczestniczą w indywidualnym programie integracji, w ramach systemu pomocy społecznej. Poza pomocą kształceniową znajdują się bierni, jak i niektórzy bezrobotni w znaczeniu ekonomicznym, ale będący w wieku poza granicami wyznaczonymi przez ustawę, tzn. posiadający ponad 2 ha przeliczeniowe (bezpośrednio lub jako współwłaściciel zależny), uzyskujący dochód podlegający opodatkowaniu w wysokości powyżej 1/2 płacy minimalnej etc. Pomoc publiczna w zakresie szkoleń, oferowana za pośrednictwem PSZ, nie jest więc adresowana do wszystkich osób, które na terenie danego powiatu potrzebują jej z punktu widzenia nadrzędnych celów, czyli zwiększenia zatrudniania oraz rozwoju zasobu kwalifikacji. W szczególności nie ma pomocy w formie rekwalifikacji – dla osób w wieku niemobilnym, które nie są jeszcze bezrobotne, a których zasób kwalifikacji jest poważnie zdekapitalizowany, przez co – w pewnej perspektywie, grozi utratą pracy. Ta grupa nie tylko nie może liczyć na pomoc PSZ, ale właściwie żadnej instytucji publicznej.

Tym samym wspomaganie restrukturyzacji zatrudnienia, czy działanie na rzecz podniesienia aktywności zawodowej ludności, bardzo istotne dla całości polityki rynku pracy, nie znajduje odzwierciedlenia w instrumentach, które są w dyspozycji samorządów powiatowych.

Po drugie, problemy edukacji mieszczą się na styku co najmniej 3 resortów: ministerstwa właściwego ds. pracy, ds. edukacji i ds. szkolnictwa wyższego. W ministerstwie ds. pracy ulokowano kilka zadań, dotyczących: ustalania standardów kwalifikacji zawodowych dla zawodów występujących w klasyfikacji zawodów i specjalności (dla potrzeb rynku pracy), prowadzenia baz danych o standardach kwalifikacji, oraz koordynowania opracowywania i rekomendowania modułowych programów szkoleń zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy, a także prowadzenia baz danych tych programów. Takie zastosowanie standardów dotyczy tylko szkoleń, które organizują lub na które kierują PSZ, a przecież ustalenia standardów zawodowych kwalifikacji powinny być – przede wszystkim, podstawą kształcenia szkolnego tak, aby umiejętności absolwentów odpowiadały wymaganiom pracodawców. To samo dotyczy ogólnie kształcenia ustawicznego. W dodatku proces certyfikacji kwalifikacji zawodowych nie leży w kompetencjach PSZ, podobnie jak ustale-

nie modułowych programów szkolnictwa ponadgimnazjalnego, policealnego i wyższego. Pojawianie się problemów kwalifikacyjnych wśród osób młodych jest skutkiem nieodpowiedniości programów kształcenia, przez co programy kierowane przez PSZ do absolwentów służą „naprawianiu” błędów szkolnictwa. Jest to najbardziej kosztowny (poprzez bezrobocie) sposób poprawy wartości kwalifikacji zawodowych młodzieży, czy zapewnienia jej kontaktu z praktyką zawodową. W tym przypadku nie chodzi o właściwy podział kompetencji i zadań między poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład PSZ, a o relacje PSZ do sektora edukacji.

W tej samej grupie mieści się problem kształtowania proporcji kształcenia według kierunków i specjalności zawodowych. Usytuowanie podstawowych ogniw realizujących politykę rynku pracy w samorządach powiatowych powinno sprzyjać koordynacji popytu na pracę i kierunków kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych. Jednak – jak pokazują badania, ta koordynacja jest wątpliwa i zdominowana przez system szkolny (Wasilewski 2006, Liwiński, Sztanderska 2007). Ponadto, władze samorządowe powiatu mają znikomy wpływ na kształcenie policealne, gdyż duży udział w tym kształceniu ma sektor niepaństwowy. Wreszcie, autonomia szkolnictwa wyższego przez które „przechodzi” dziś ok. 1/2 młodych osób, powoduje, że PSZ nie tylko nie koordynuje, ale nawet nie jest uczestnikiem procesu kształtowania struktury kształcenia na tym poziomie. Nie wyklucza to, rzecz jasna, współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi, a władzami samorządowymi województw, czy – w niektórych przypadkach, także powiatów. Niemniej problem współpracy nie wydaje się rozwiązany.

Po trzecie, niektóre grupy bezrobotnych są traktowane szczególnie w działaniach PSZ. Ustawa bowiem wymienia grupy, w stosunku do których można stosować specjalne środki, nie oferowane pozostałym. Te grupy (wymienione w art. 49 ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁴⁶) to: bezrobotni do 25 roku życia i powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, bezrobotni długotrwale, bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, a także bezrobotni niepełnosprawni. Wyjąwszy bezrobotnych wychowujących dziecko do 18 roku życia, których uprawnienia zasiłkowe są traktowane odmiennie, w pozostałych przypadkach mamy do czynienia z możliwością świadczenia określonych usług rynku pracy. W przypadku

⁴⁶ Dz.U. Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

osób bezrobotnych w wieku do 25 roku życia i powyżej 50 roku życia oraz bezrobotnych, którzy po wyjściu z więzienia nie mają pracy istnieje nawet obowiązek przedstawienia propozycji zatrudnienia lub propozycji innej pracy zarobkowej, stażu, ewentualnie odbycia przygotowania zawodowego w miejscu pracy lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Szczególne traktowanie niektórych, wymienionych grup bezrobotnych, zbiega się z przekonaniem, że są to grupy szczególnie narażone na długotrwałe bezrobocie. Dotyczy to nie tylko tych, co do których ustawa wymienia obowiązek złożenia propozycji pracy lub innej aktywności zawodowej ale i tych, co do których proponuje inne środki np. osób bez wykształcenia średniego, czy kobiet próbujących po przerwie w aktywności zawodowej powodowanej urodzeniem dziecka podjąć pracę zawodową. Badania potwierdzają w ich przypadku znaczne ryzyko stania się długookresowo bezrobotnymi, a nawet stopniowej dezaktywizacji w przypadku nie uzyskania pracy. Zasadne byłoby więc obligatoryjne dostarczanie również im środków zwiększających szanse zatrudnienia. Ponadto badania wskazują, że na terenie niektórych powiatów pomoc w postaci obligatoryjnego skierowania do udziału w aktywnych programach rynku pracy może być konieczna dla osób spoza wymienionych w ustawie grup szczególnego ryzyka. Stwierdzono również, że pomoc PUP w tych grupach może być efektywniejsza niż w grupach wymienionych w ustawie. Istnieje wprawdzie możliwość tworzenia programów lokalnych i regionalnych, lecz obserwacja dowodzi, że korzystanie z tej możliwości jest relatywnie rzadkie i nie wiąże się z uprzednim diagnozowaniem, kto i z jakich powodów jest narażony na danym, lokalnym rynku pracy trwałą marginalizację.

Po czwarte, w działaniach samorządów powiatowych i PUP widać słabe rozeznanie całego powiatowego rynku pracy – poza zakresem wynikającym z rejestracji bezrobotnych, poszukujących pracy i wakatów. Wprawdzie to na poziomie województw powinny powstawać diagnozy lokalnych rynków pracy, co wydaje się w pełni uzasadnione, jednak w rzeczywistości również WUP dysponują podobną, dość ograniczoną wiedzą. Przyczyny tego stanu są – jak się wydaje – dwie: brak podstaw informacyjnych dotyczących zatrudnienia, popytu na pracę, wynagrodzeń, nieaktywności zawodowej i jej przyczyn etc., oraz niedostatek kwalifikacji analitycznych w PSZ. Te czynniki nie pozwalają zrekonstruować obrazu regionalnego lub lokalnego rynku pracy w kategoriach ekonomicznych i zaproponować, stosownych do tego obrazu, działań. Zelało natomiast znaczenie trzeciej bariery tj. braku środków na cele tego typu analiz, co widać m.in. w badaniach przeprowadzanych lub zlecanych przez WUP, ale i przez PUP. Ich rezultaty jednak, w wielu przypadkach, są rozczarowujące z przyczyn wcześniej wymienionych.

Po piąte, skuteczna realizacja programów zmierzających do zwiększania zatrudnienia, jak i zmniejszania bezrobocia, wymaga wielostronnego działania, wybiegającego poza kompetencje i instrumentarium PUP czy WUP. Przede wszystkim konieczne jest koordynowanie polityki rynku pracy z edukacyjną, o czym wcześniej już była mowa. Chodzi też o politykę tworzenia infrastruktury, działania zmierzające do sprawnej obsługi biznesu, budownictwo mieszkaniowe, kształtowanie sieci komunikacyjnej, zapewnienie dostępu do placówek opieki nad dziećmi i inne. Częściowo problemy w tych dziedzinach mogą być rozwiązywane przez samorządy – w tym wiele, na szczeblu samorządów gmin. Dlatego konieczna jest koordynacja poczynąń samorządu powiatowego z samorządami gmin, od której zależy pomyślność w rozwiązywaniu wielu problemów rynku pracy. Dotyczy to również właściwego kształtowania kompetencji ogólnych uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych, będących bazą dalszej edukacji oraz posiadania wielu kompetencji ogólnych, niezbędnych z punktu widzenia rynku pracy.

Podobnie, wojewódzkie programy regionalne, wspomagane funduszami strukturalnymi UE, zwłaszcza w zakresie kształtowania infrastruktury, mogą być czynnikiem dynamizującym korzystne zmiany na rynku pracy. W tym przypadku koordynacja poczynąń powinna dotyczyć wszystkich szczebli samorządu.

Po szóste, w ostatnich latach modyfikacje podstawowych aktów prawnych doprowadziły do posiadania przez ministra właściwego ds. pracy kontroli nad sposobem działania PSZ szczebli samorządowych – zwłaszcza PUP. Taka sytuacja pozwala koordynować politykę rynku pracy, przy zachowaniu samodzielności samorządów powiatowych i wojewódzkich, które są jej znaczącym realizatorem. I tak: wprowadzono szereg standardów usług pracy (choć nie wszystkie wydają się mieć skończoną postać ale nie ma przeszkód ich modernizacji), zdecydowanie poprawiono system elektronicznej obsługi i sprawozdawczości PUP, zmodernizowano klasyfikację zawodów dla potrzeb rynku pracy, wdrożono rejestr instytucji szkolących na potrzeby PSZ, podjęto działania na rzecz tworzenia modułów kształcenia zawodowego. Proces ujednolicania podstaw funkcjonowania urzędów pracy wyraźnie jest coraz bardziej zaawansowany, co nie uchyla samodzielności samorządów w kształtowaniu lokalnych programów rynku pracy – w tym, przede wszystkim, dopasowywania ich do cech lokalnych rynków pracy. Ten proces można ocenić zdecydowanie pozytywnie. Minusem jest niedostateczna wiedza samorządów o wszystkich aspektach lokalnych rynków pracy i dlatego – pomimo silnego terytorialnego zróżnicowania – występuje daleko idące podobieństwo struktury programów realizowanych w PUP, niejako abstrahujące od tych różnic. Nie jest to jednak uniwer-

salna cecha PUP i samorządów, gdyż w wielu powiatach podejmuje się próby wyraźnego dopasowania ALMP do lokalnego rynku pracy. Te przejawy dopasowania wiążą się zwykle z: wykraczaniem poza standardowe usługi rynku pracy, z szeroką współpracą różnych części administracji samorządowej oraz ze współpracą między szczeblami samorządu i z podmiotami spoza PSZ. Czynnikiem wyzwalającym te inicjatywy jest głównie napływ funduszy strukturalnych, stwarzający okazję do realizacji mniej standardowych programów i wyzwalający możliwości współpracy wielu partnerów. Wobec braku dostatecznych danych, trudno jednak ocenić wpływ realizacji tych projektów na rozwiązywanie problemów rynku pracy.

ROZDZIAŁ 7

**Zasoby publicznych służb zatrudnienia
a ich zadania**

Podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, na ile będące w dyspozycji PSZ zasoby adekwatne są do realizacji stawianych zadań wymaga, aby na wstępie choćby pokrótce zadania te przedstawić. Zgodnie z zasadą pomocniczości ustawa *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* określa, iż faktyczna polityka zatrudnienia prowadzona jest na poziomie powiatów. To powiatowe urzędy pracy realizują głównie zadania określone ustawą jako „usługi rynku pracy”.

7.1. Zadania powiatowych urzędów pracy

Każdy z powiatowych urzędów pracy wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej - nie są one jednak częścią starostwa powiatowego, lecz od samego początku funkcjonowały – i działają tak po chwilę obecną – jako odrębne jednostki organizacyjne. Bazę, na jakiej zostały one utworzone, stanowiły rejonowe biura pracy, do 1999 r. działające jako część rządowej administracji rejonowej. PUP-y realizują zadania samorządu powiatowego w zakresie polityki rynku pracy, wyszczególnione w art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Należą do nich w szczególności:

- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskaniu pracowników;
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy, przedstawianie im propozycji zatrudnienia, szkolenia i innych form mających na celu ich aktywizację zawodową, a w razie braku takich możliwości przyznawanie i wypłacanie uprawnionym zasiłków i innych świadczeń z tytułu bezrobocia;
- inicjowanie tworzenia dodatkowych miejsc pracy poprzez refundowanie pracodawcy kosztów ich wyposażenia lub doposażenia oraz udzielanie pomocy bezrobotnym w podejmowaniu działalności na własny rachunek

- np. przyznawanie jednorazowo środków z Funduszu Pracy na uruchomienie działalności gospodarczej;
- inicjowanie, organizowanie, wdrażanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy;
 - pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy;
 - opracowywanie analiz, ocen i sprawozdań dotyczących rynku pracy w powiecie;
 - prowadzenie poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla bezrobotnych i poszukujących pracy;
 - realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i państwami, z którymi UE zawarła umowy o swobodzie przepływu osób, w szczególności świadczenie usług EURES;
 - współdziałanie z powiatową radą zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy;
 - wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu ustawy.

Jak już zostało wyszczególnione powyżej, głównym celem urzędu pracy jest:

- udzielanie pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu zatrudnienia,
- udzielanie pomocy pracodawcom w znajdowaniu odpowiednich pracowników.

Pośrednictwo pracy jest to zadanie historycznie pierwsze spośród funkcji pełnionych przez publiczne służby zatrudnienia. Przejawia się to choćby w często używanej w języku potocznym nazwie PUP-u – *pośredniak*. Badania wskazują jednak na stosunkowo mały udział publicznego pośrednictwa realizowanego przez PUP w nawiązywaniu stosunku pracy. Przykładowo, w badaniu sześciu celowo wybranych, zróżnicowanych powiatów w 2006 r. okazało się, że tylko kilka procent pracujących uzyskało aktualnie wykonywaną pracę, korzystając z pośrednictwa PUP (Liwiński, Sztanderska 2006), w innym zaś, że około połowy przedsiębiorstw zgłasza zapotrzebowanie na nowych pracowników do PUP, a mniej niż 40% przyjęło nowo zatrudnionego, korzystając z pośrednictwa tej instytucji (Gumuła, Wojciechowski, Socha 2006).

Kolejną podstawową usługą, świadczoną przez urzędy pracy jest poradnictwo zawodowe. Jest to proces, w którym doradca zawodowy pomaga jednostkom lub grupom w planowaniu kariery zawodowej (w wyborze lub zmianie

zawodu, zatrudnienia, kierunku kształcenia i szkolenia zawodowego), uwzględniając możliwości psychofizyczne i sytuację życiową klienta, a także potrzeby rynku pracy. We współpracy pośrednik zawodowy – doradca zawodowy bezrobotnym ofiarowywana jest (a w każdym razie powinna być – w jak najszerszym zakresie) pomoc w pokonywaniu istniejących niedopasowań. Jeżeli brak jest dla pracownika oferty pracy (pośrednik zawodowy nie jest w stanie jej pozyskać), to właśnie doradca zawodowy, po dokonaniu rozpoznania predyspozycji danej osoby, powinien proponować ewentualne szkolenia albo inną z aktywnych polityk rynku pracy (APRP).

W Polsce widoczny jest rozwój doradztwa zawodowego i klubów pracy (choć w niewystarczającej skali), zaś liczba bezrobotnych na poziomie powiatów przypadająca na doradcę zawodowego wynosiła w okresie 2001/2002 ponad 6800 osób, a w 2005 r. – 4614 (przy poziomie – jeden doradca na 700–1000 osób w wielu krajach UE)⁴⁷.

Oferta usług świadczonych przez powiatowy urząd pracy zawiera następujące usługi

i instrumenty rynku pracy:

- pośrednictwo pracy,
- poradnictwo zawodowe,
- klub pracy,
- szkolenia,
- pożyczki,
- prace interwencyjne,
- roboty publiczne,
- aktywizacja zawodowa absolwentów (np. staże).

Generalnie, jak widać z powyższych informacji, PUP-y są jednostkami o charakterze typowej administracji świadczącej, tj. pracującej bezpośrednio na rzecz obywatela. Podstawowym zadaniem PUP jest więc obsługa wszystkich zainteresowanych – czyli w pierwszym rzędzie poszukujących pracy i bezrobotnych oraz pracodawców. Istotne jest tutaj podkreślenie usługowej roli PUP wobec klienta-pracodawcy. W warunkach zmieniającej się gospodarki rynkowej kwestia pozyskania odpowiednich pracowników jest dla pracodawców rzeczą kluczową, a wielu z nich⁴⁸ ma z tym obecnie sporo kłopotów.

⁴⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz funkcjonowania wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w Polsce, luty 2006 r.

⁴⁸ *Migracja pracowników – szansa czy zagrożenie?*, Raport, Doradztwo Gospodarcze, Raport KPMG 2007.

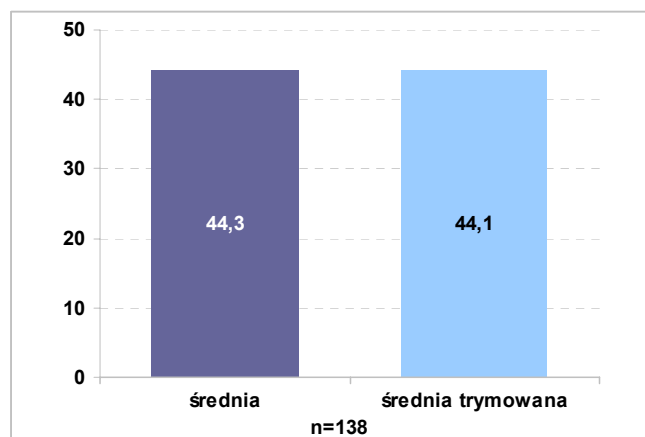
7.2. Zasoby kadrowe publicznych służb zatrudnienia

Wraz z wprowadzeniem kategorii podstawowych usług rynku pracy, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* wprowadziła sześć kluczowych grup pracowników urzędów pracy, odpowiedzialnych za realizację tych usług. Są to: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, liderzy klubów pracy i krajowa kadra (asystenci i doradcy) sieci EURES. Wobec każdej grupy pracowników sformułowano na poziomie ustawowym wymagania dotyczące poziomu wykształcenia i kwalifikacji oraz niezbędnego stażu pracy w służbach zatrudnienia.

W całości PSZ tzw. pracownicy merytoryczni (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, liderzy klubów pracy i kadra sieci EURES), to w 2005 r. 3389 osób, czyli 17%. Jak na skalę wyzwań polskiego rynku pracy wydaje się, iż jest to grupa zbyt mała. Z kadrą kierowniczą (2401 osób, czyli 12%) jest to 5790 osób, czyli 29% pracowników PSZ.

Oznacza to, iż prawie 70% pracowników PSZ wykonuje czynności o charakterze administracyjnym, nie skupiając się na głównej misji służb zatrudnienia, jaką powinna być praca z bezrobotnymi i pracodawcami. Nic dziwnego wobec tego, że – jak już zostało pokazane powyżej – pośrednictwo pracy jest usługą marginalną z punktu widzenia całego rynku pracy.

Wykres 7.1. Jaki (szacunkowo) procent czasu pracy pracownicy PUP-ów poświęcają na obowiązki administracyjne (niezwiązane bezpośrednio z pracą z bezrobotnymi)?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

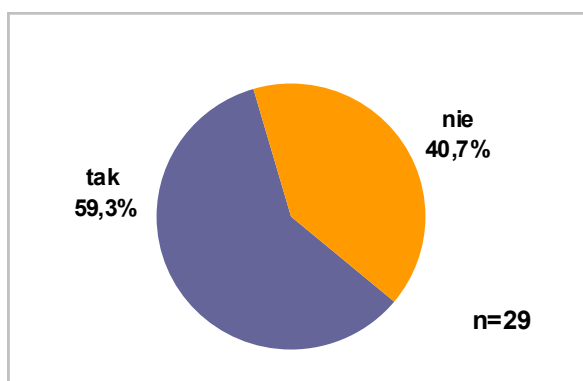
Z kwestią zatrudnienia (generalnie z kwestią wykorzystania wszystkich zasobów) wiążą się także kwestie wykorzystania tych zasobów dla działalności merytorycznej, wobec poziomu obciążenia PUP działalnością administracyjną.

W zgodnej opinii PUP-ów (przy uwzględnieniu średniej trymowanej) ponad 44% czasu pracy wszystkich pracowników nie jest poświęcane pracy z beneficjentami. Efektywność wykorzystania posiadanych zasobów (ludzkich, finansowych, lokalowych, informatycznych i innych) dla pracy z bezrobotnymi wynosi więc niecałe 60%.

W ostatnim okresie odnotowano poprawę sytuacji, jeśli chodzi o liczbę doradców zawodowych – wzrosła ona bowiem z 477 w 2000 r. do 782 obecnie, natomiast pośredników pracy jest obecnie 1697, a w 2000 r. było ich 1651. Generalnie, w okresie 2001/2002, liczba bezrobotnych przypadająca na pośrednika w PUP wynosiła przeszło 2300 osób, a obecnie – 1678 osób (w Unii Europejskiej – ok. 300 bezrobotnych), zaś liczba bezrobotnych na poziomie powiatów przypadająca na jednego doradcę zawodowego wynosiła w przywoływanym okresie przeszło 6800 osób, a obecnie – 4614 (przy poziomie w wielu krajach Unii – jeden doradca na 700–1000 osób).

W krajach UE na jednego pracownika PSZ przypada 80 osób bezrobotnych, a w Polsce prawie 160. Jakość i możliwości realizacji zadań doradztwa zawodowego wiążą się także z warunkami do prowadzenia tego zadania (także lokalowymi).

Wykres 7.2. Czy doradcy zawodowi/pośrednicy pracy PUP dysponują możliwością rozmowy w warunkach zapewniających zachowanie poufności (wydzielony pokój/boks)?

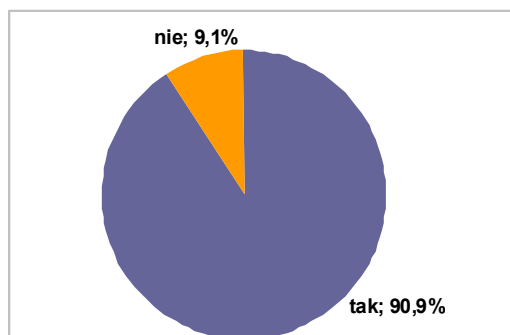


Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Badanie sytuacji lokalowej PUP-ów wskazuje na bardzo niepokojące zjawisko. W ponad 40% z nich brak jest możliwości kontaktu z bezrobotnym

w warunkach intymności. W pracy doradcy zawodowego, kiedy rozmawia się z beneficjentem o sprawach osobistych, sytuacja taka zwiększa jeszcze stres i poczucie pokrzywdzenia, jakim i tak ulegają bezrobotni.

Wykres 7.3. Czy doradcy zawodowi/pośrednicy pracy WUP dysponują możliwością rozmowy w warunkach zapewniających zachowanie poufności (wydzielony pokój/boks)?



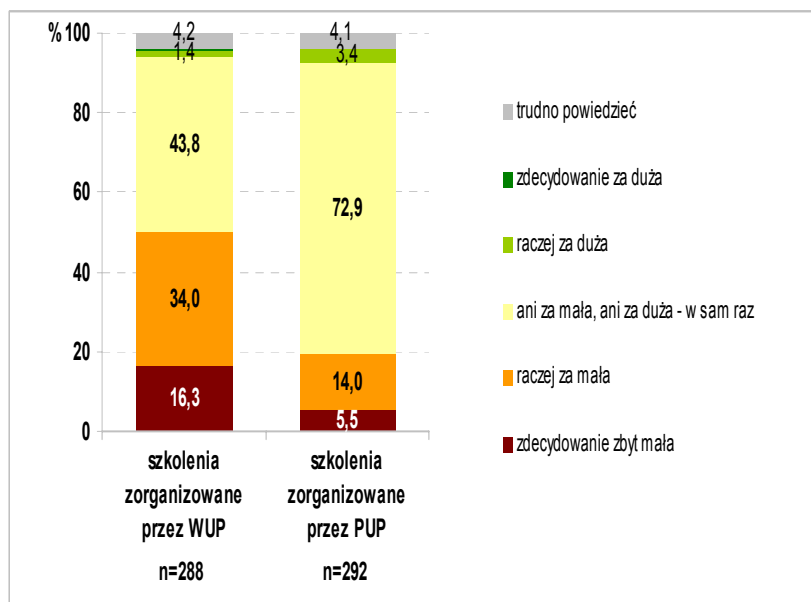
Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

W przypadku WUP-ów kwestie lokalowe wyglądają zdecydowanie lepiej, gdyż warunki zapewniające poufność rozmowy swoim beneficjentom zapewnia 90% WUP-ów.

Poprawia się (także zgodnie z zapisami z ustawy *o promocji zatrudnienia...*) stymulacja finansowa dla zatrudniania profesjonalnych kadr w PSZ. Generalnie, było to możliwe w 2006 roku dzięki wydatkowaniu z Funduszu Pracy kwoty 340 mln zł (w porównaniu do 2005 – 211 mln). Niestety nie jest jasne, ile kosztuje pośrednictwo pracy (komunikacja + wynagrodzenia pośredników). Niemniej nie jest to skala duża, ale też i efekty pozostają na relatywnie niskim poziomie. Zmiana tego stanu jest jedną z najpilniejszych spraw w procesie modernizacji instytucji rynku pracy – tak by realnie pośrednictwo (skuteczne pośrednictwo) stało się centralnym zadaniem służb zatrudnienia i programów aktywizacji. Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, ostatnio daje się odnotować przeprowadzanie na coraz większą skalę szkoleń dla pracowników PSZ.

Ocena wywiązywania się, pod względem ilościowym, z zadania szkolenia pracowników wypada średnio. Liczba PUP-ów uważających, że otrzymuje od WUP-ów wystarczającą liczbę szkoleń jest mniej więcej taka sama, jak liczba tych, które uważają, że jest ona za małą. Z tym, że tylko jeden na sześć PUP-ów uważa tę liczbę za zdecydowanie za małą. Nie będzie budzić zdziwienia informacja, że z kolei WUP-y w siedmiu przypadkach na dziesięć uważają, iż liczba szkoleń jest w sam raz (kolejny jeden WUP wskazuje, iż jest ona za duża, a tylko dwa – iż za małą).

Wykres 7.4. Jak Pan(i) ocenia liczbę przeszkolonych pracowników w roku 2006 w stosunku do potrzeb Urzędu?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Mamy więc do czynienia (w opinii PUP) ze względnie dobrą sytuacją w ważnym zakresie szkolenia własnych pracowników. Poprawiają się (także w ramach realizacji projektów unijnych finansowanych ze środków EFS) standardy świadczonych usług.

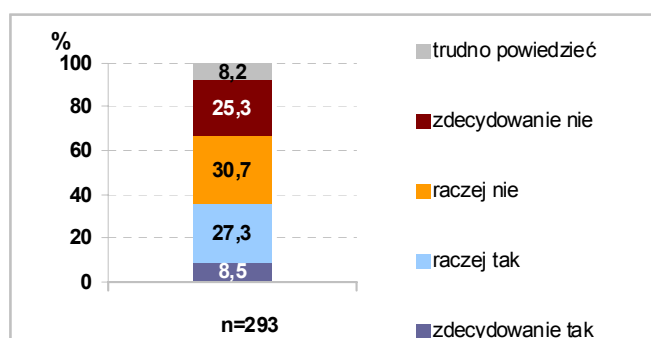
W ciągu ostatnich pięciu lat zatrudnienie w PSZ wzrosło z 17 162 osób do 19 650 osób, przy czym najbardziej wzrosło zatrudnienie na poziomie wojewódzkich urzędów pracy (prawie dwukrotnie) – z 1101 osób do 2108 osób (spowodowane to jest w pierwszym rzędzie pojawieniem się nowych pracochłonnych działań związanych z programami europejskimi).

Niestety, płynność zatrudnienia w PSZ jest bardzo wysoka. Rocznie ok. 50% kadry wymienia się, szczególnie w powiatowych urzędach pracy, gdzie skala ta sięga powyżej 60% pracowników. Połowa osób odchodzi z PSZ ze względu na zakończenie uczestnictwa w aktywnym programie rynku pracy, czyli że są to osoby, których zatrudnienie w formie prac interwencyjnych⁴⁹ było niejako trochę przypadkowe i nie nastawione na jakość i profesjonalizm albo osoby czasowo zatrudniane w ramach innych programów aktywizacyjnych

⁴⁹ Od 2006 roku nie można już w PSZ zatrudniać pracowników, wykorzystując prace interwencyjne i roboty publiczne.

(często ze środków UE). Na pewno, na pokazane powyżej – niepokojące w sytuacji każdej organizacji – zjawisko wysokiej fluktuacji kadr, mają wpływ kwestie płacowe. W opinii dyrektorów PUP-ów (potwierdzają to uzyskane dane) najtrudniejsza sytuacja panuje właśnie w zakresie płac pracowników.

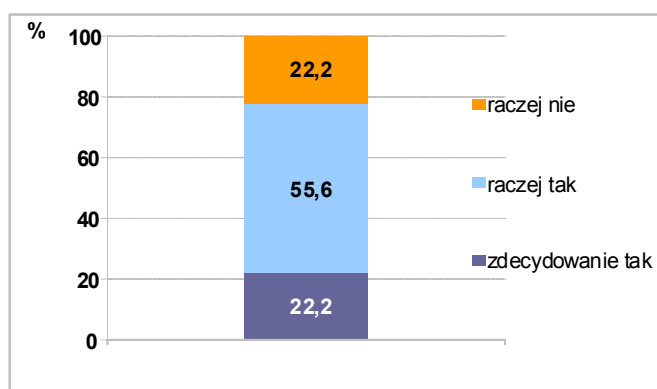
Wykres 7.5. Czy dyrektor PUP jest w stanie prowadzić racjonalną politykę płacową w swoim urzędzie?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Ponad połowa dyrektorów odpowiada: *stwierdzam, że nie jestem w stanie prowadzić racjonalnej polityki płacowej w swoim urzędzie*. Trzeba jednak równocześnie zauważyć, że ponad 35% uważa, że takową politykę jest w stanie prowadzić. Jest to jeden z przykładów, wskazujących dodatkowo na silne zróżnicowanie sytuacji poszczególnych PUP.

Wykres 7.6. Czy dyrektor WUP jest w stanie prowadzić racjonalną politykę płacową w swoim urzędzie?



Źródło: badanie własne wojewódzkich urzędów pracy.

W WUP-ach sytuacja pod tym względem jest zdecydowanie lepsza. Tylko co piąty dyrektor WUP deklaruje trudności w tym zakresie. Na pewno pozytywnym zjawiskiem jest fakt, iż trzykrotnie na poziomie wojewódzkim wzrosła liczba osób z wykształceniem wyższym (w 2005 r. stanowili oni już 84%). Na poziomie PUP osoby takie stanowiły 28% pracowników w 2000 roku oraz 48% w 2005. Średnio w PSZ obecnie zatrudnionych jest przeszło 52% osób z wykształceniem wyższym oraz prawie 34% ze średnim zawodowym i policealnym. Sytuacja taka wskazuje na postępujący proces profesjonalizacji kadr PSZ (w każdym razie w tych PUP-ach, gdzie występuje pewna stabilizacja zatrudnienia).

Wykazane, w wyniku odpowiedzi na pytania, średnie wynagrodzenia pracowników merytorycznych oscylują w PUP-ach – średnio, w okolicy nieco ponad 1600 złotych (i to po policzeniu średniej trymowanej). W przypadku WUP-ów średnie płace specjalistów przekraczają kwotę 3100 zł.

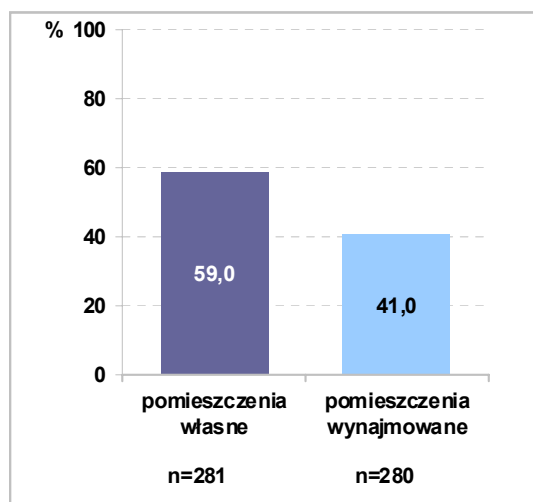
Informacje przekazane przez PUP-y na temat zasobów ludzkich będących w ich dyspozycji pokazują (patrz powyżej) generalnie trudne (jakkolwiek równocześnie zróżnicowane) warunki, w jakich PUP-om przychodzi działać. W przypadku WUP-ów sytuacja jest zdecydowanie lepsza.

7.3. Zasoby lokalowe i wyposażenie

Powyżej wskazano już na problemy z obsługą klientów PUP, wynikające z sytuacji lokalowej. Jak wskazuje poniższy wykres (7.7), dodatkowo – w tej trudnej sytuacji, w przeważającej części PUP-ów ponad 40% zajmowanych przez nie powierzchni, to powierzchnie wynajmowane. Sytuacja taka nie sprzyja inwestowaniu w jakość i wyposażenie wyżej wymienionych zasobów.

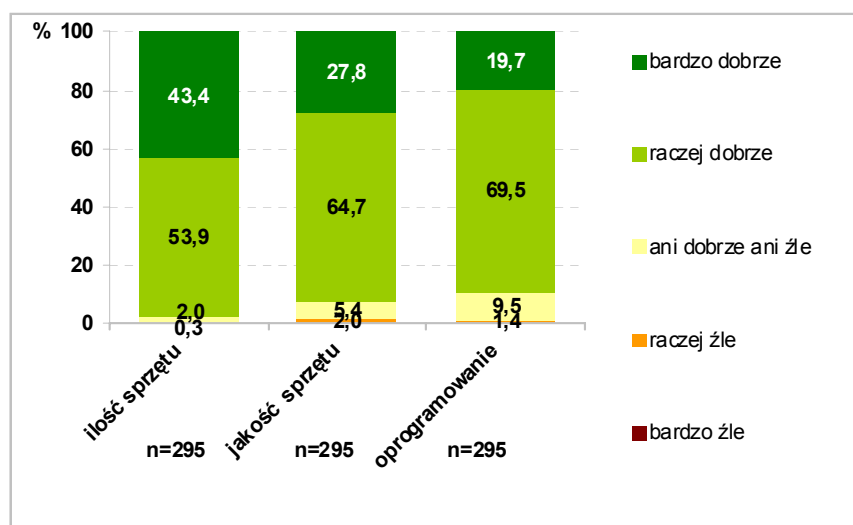
W warunkach współczesnych podstawowe narzędzia pracy z beneficjentami urzędów pracy, jak i obsługi administracyjnej beneficjentów związane są z informatyzacją urzędów.

Wykres 7.7. Jaką część zajmowanej powierzchni stanowią



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

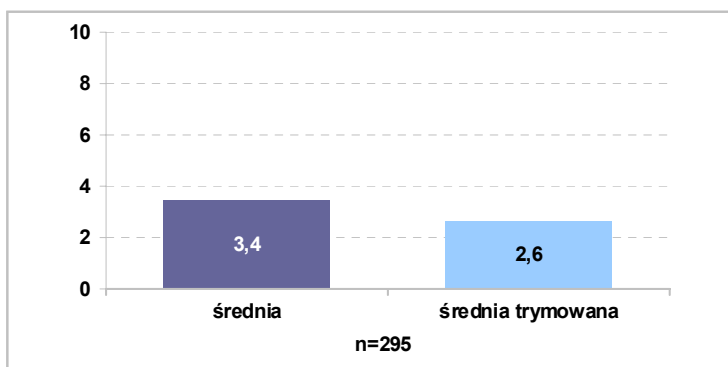
Wykres 7.8. Jak ocenia Pan(i) wyposażenie informatyczne?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Poświęcone temu zagadnieniu pytania badawcze pokazują, że ocena informatyzacji we wszystkich badanych aspektach jest jednoznacznie bardzo dobra (analogicznie w WUP-ach).

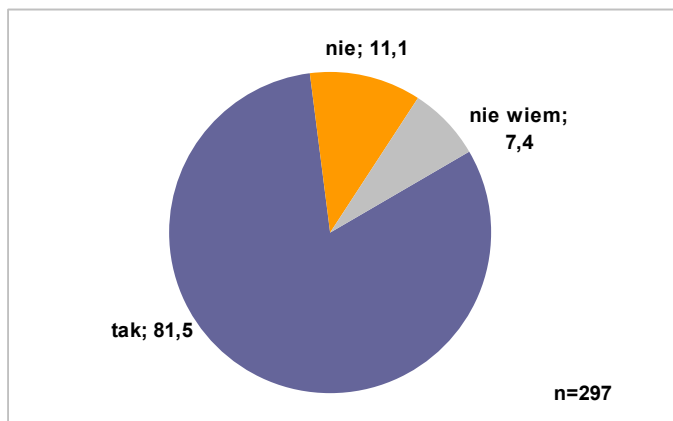
Wykres 7.9. Ile komputerów (stanowisk komputerowych) było dostępnych w PUP-ach bezpośrednio dla bezrobotnych w 2006 roku?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Wykazana w odpowiedziach liczba komputerów dostępnych dla bezrobotnych wydaje się jednak niewielka: 2–3 komputery na jeden PUP. W przypadku WUP-ów sytuacja jest pod tym względem diametralnie lepsza – średnio prawie 14 komputerów do dyspozycji.

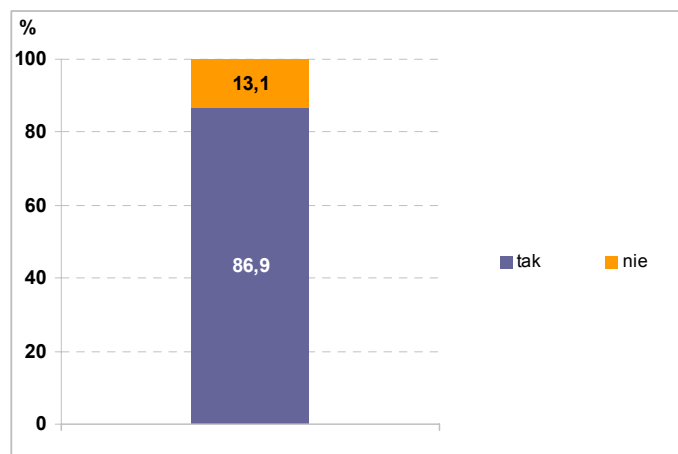
Wykres 7.10. Czy na terenie powiatu są inne bezpłatne możliwości korzystania z informacji w postaci elektronicznej dotyczące ofert pracy, np. kioski?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

W większości powiatów (i we wszystkich województwach) istnieją jednak także inne możliwości korzystania przez bezrobotnych z dostępu do komputerów.

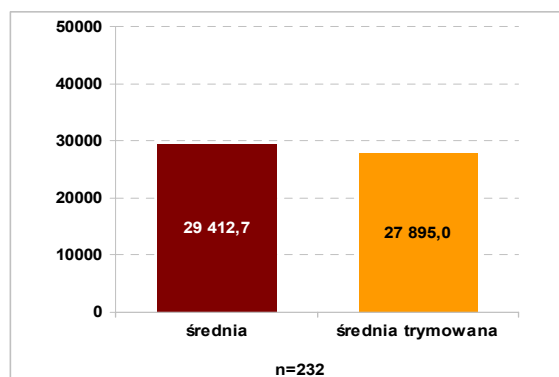
Wykres 7.11. Czy PUP ma własną lokalną stronę WWW z ofertami pracy?



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

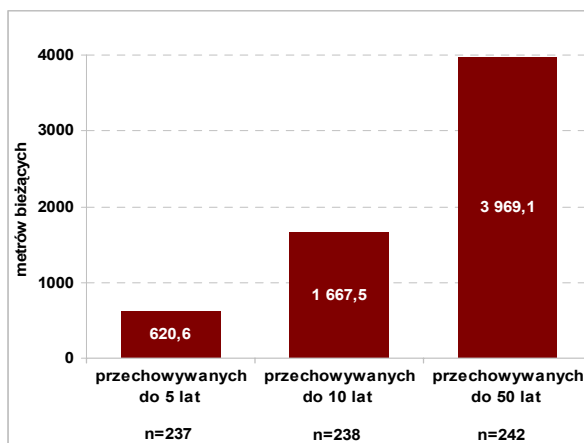
Ponad 80% powiatów twierdzi, że takie możliwości istnieją, co w połączeniu z odpowiedzią na pytanie: *Czy PUP ma własną lokalną stronę WWW z ofertami pracy?* oznacza, że blisko 87% PUP-ów posiada stronę z ofertami pracy. Stwarza to realną szansę na informatyzację procesu pośrednictwa pracy. Kwestią do ewentualnego zbadania jest, jak bezrobotni korzystają z takiej możliwości.

Wykres 7.12. Jaką liczbę pism rocznie wysła i przyjmuje PUP?



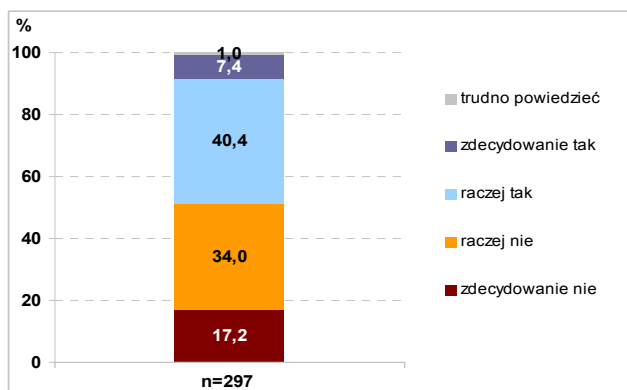
Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Generalnie kwestie informatyzacji wydają się (w każdym razie we własnej opinii PUP-ów) jednym z najjaśniejszych elementów wyposażenia i jakości pracy PSZ. Jako pewnego rodzaju „ciekawostki” ilustrujące to zagadnienie warto zobaczyć niektóre z odpowiedzi na związane z tym, poniższe pytania.

Wykres 7.13. Jaka jest ilość archiwizowanych przez PUP dokumentów (w metrach bieżących)?

Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

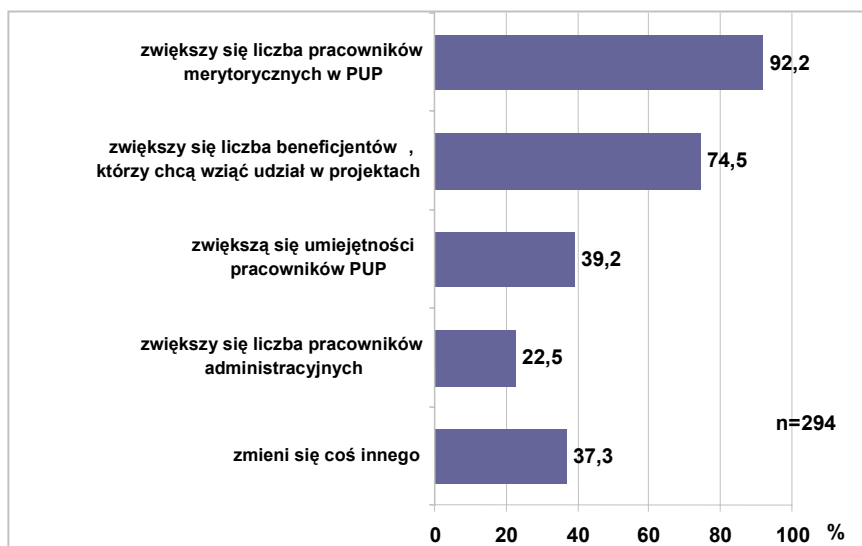
Widać tutaj, jak dalece „zbiurokratyzowanym” tworem są urzędy pracy. Czy dostępne zasoby w PUP w świetle wymagań związanych z obsługą EFS są wystarczające? W opinii PUP-ów podstawowym mankamentem w pracy z EFS są kwestie kadrowe.

Wykres 7.14. Czy PUP dysponuje wystarczającym liczebnie zapleczem odpowiednio wykwalifikowanych kadr, niezbędnych dla sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach SPO RZL?

Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

Ponad połowa PUP-ów uważa, że nie dysponuje odpowiednią liczbą wykwalifikowanych kadr w tym zakresie (90% WUP-ów uważa przeciwnie). Jest to tym bardziej niepokojące, że pula środków w nowej perspektywie finansowej będzie znacznie większa, a PO KL większy niż SPO RZL.

Wykres 7.15. Poniżej wypisane są różne warunki, które mogłyby pomóc Państwu zwiększyć liczbę realizowanych projektów. Proszę wybrać trzy najważniejsze warunki.



Źródło: badanie własne powiatowych urzędów pracy.

W świetle informacji o brakach kadrowych nie dziwi odpowiedź wskazująca (zarówno w PUP-ach, jak i w WUP-ach) na wzrost zatrudnienia jako pierwszy wymieniany warunek.

7.4. Podsumowanie i wnioski

Podsumowując pokazany powyżej obraz stanu zasobów, będących w dyspozycji PSZ – w konfrontacji z ich zadaniami, stwierdzić należy, że zasoby finansowe, kadrowe oraz wyposażenie lokalowo-sprzętowe, będące w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia, są generalnie niewystarczające do realizacji stawianych przed nimi zadań.

Najbardziej dotkliwe braki występują w kwestii zasobów ludzkich (mimo poprawy w ostatnich latach) i nie chodzi tu tylko o prosty przelicznik liczby zarejestrowanych bezrobotnych na pracownika, gdyż – wobec zmniejszania się liczby zarejestrowanych bezrobotnych, stosunek ten na pewno się poprawia.

W znacznej mierze dotyczy to kwestii alokacji i jakości zasobów ludzkich. Jak pokazują dane, tylko ok. 30% pracowników PUP zajmuje się bezpośrednio pracą z bezrobotnymi, pozostali – 70% pełnią funkcje administracyjne i pomocnicze. Poprawa sytuacji na rynku pracy powoduje ostatnio żywsze

zainteresowanie pracodawców możliwością pozyskania pracowników za pośrednictwem PUP. Cóż z tego – skoro jeden pośrednik obsługuje ponad 1600 bezrobotnych? Jak w takich warunkach można dobrać odpowiednich kandydatów?

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja z doradcami zawodowymi. W tym przypadku jeden doradca powinien obsłużyć ponad 4500 osób (co oczywiście jest niemożliwe). Jeżeli weźmiemy dodatkowo pod uwagę fakt, iż utrzymująca się wysoka liczba długotrwale bezrobotnych i utrwalanie się bezrobocia wśród grup defaworyzowanych spowodowało nacisk na objęcie przez PUP tych kategorii „problemowych” bezrobotnych szczególną aktywizacją, sytuacja okazuje się jeszcze gorsza dla pozostałych bezrobotnych czy poszukujących pracy.

Kwestia niedoboru kadr jest też problemem, na jaki zwracają uwagę dyrektorzy PUP-ów w świetle wymagań związanych z wdrażaniem projektów europejskich. Brak odpowiedniej liczebnej kadry to główna bariera wskazywana jako przeszkoda w zwiększeniu liczby realizowanych projektów. Z kwestią projektów europejskich wiąże się też zagadnienie jakości kadr i możliwości prowadzenia odpowiedniej polityki kadrowej. Zdaniem ponad połowy dyrektorów środki finansowe, którymi dysponują, uniemożliwiają skuteczne jej prowadzenie. Równocześnie jednak 35% badanych dyrektorów jest zdania przeciwnego, co wskazuje na zróżnicowanie sytuacji pomiędzy poszczególnymi urzędami pracy.

Generalnie jednak kwestia zarządzania kadrą, a w szczególności ograniczenie nadmiernej fluktuacji kadr, to jedno z poważniejszych wyzwań stojących przed PUP.

Kolejny, bardzo istotny z punktu widzenia możliwości pracy zasób – to warunki lokalowe. Ponad 40% powierzchni będących w dyspozycji PUP-ów to lokale wynajęte, co nie służy możliwości inwestowania w te zasoby w celu ich realnego przystosowania do pełnionych zadań.

Najbardziej jednak niepokojąca informacja w zakresie sytuacji lokalowej PUP to ta mówiąca, iż w ponad 40% PUP-ów nie istnieją warunki do kontaktu z bezrobotnym z zachowaniem intymności rozmowy. Szczególnie, w przypadku pracy doradcy zawodowego, sytuacja ta w zasadzie uniemożliwia odpowiedzialne (z zachowaniem praw do godności osobistej bezrobotnego) wykonywanie pracy.

Jak widać z powyższych danych, zasoby będące do dyspozycji PUP są bardzo skromne. Jakby tego było mało, szacunki dokonane przez same PUP-y wskazują, iż 44% czasu pracy pracowników poświęcane jest na działalność administracyjną (nie związaną bezpośrednio z obsługą bezrobotnych i pracodawców). Tym samym, nawet te szczupłe zasoby, wykorzystywane są dla realizowania stawianych zadań jedynie w 60 procentach.

Obraz tych trudności byłby niepełny bez podkreślenia, iż generalnie trudna (w świetle przytoczonych danych statystycznych i opinii samych PUP-ów) sytuacja jest jednocześnie zróżnicowana. Wynika to ze zróżnicowanego podejścia samorządów do kwestii wyposażenia, pozostających w ich gestii, urzędów pracy.

Patrząc na sytuację w zakresie stanu i adekwatności zasobów PSZ w stosunku do ich zadań, stwierdzić należy dodatkowo, iż zagadnienie to wpisuje się w ogólny obraz konsekwencji zmian w usytuowaniu PSZ w ramach reformy samorządowej. Wbrew obawom pesymistów nie nastąpiło pogorszenie się tych warunków (dane mówią o stałym polepszaniu sytuacji, np. w istotnej kwestii liczby doradców zawodowych). Wbrew opiniom optymistów sytuacja majątkowa nie poprawiła się wszędzie w sposób zdecydowany.

Rekomendacje

Obraz publicznych służb zatrudnienia wyłaniający się z przeprowadzonych badań nie jest jednoznaczny. Z jednej strony należy podkreślić, że po dziesięciu latach funkcjonowania w strukturach samorządowych urzędy pracy są z pewnością trwałym i ważnym elementem systemu administracji terytorialnej, wykonującym zadania ustawowe. Z drugiej strony ogólny obraz nie jest jednoznaczny pod tym względem, że urzędy pracy są mocno zróżnicowane oraz, że podejmowane przez nie działania, wykorzystywane sposoby i metody są bardzo różne. Nie chodzi tutaj wyłącznie o zróżnicowanie zasobów, wielkości i struktury kadry czy zasobów lokalowych. Rzecz w tym, że modernizacja charakteru działań urzędów pracy nie jest powszechna, a raczej wyspowa. Modernizacja tych działań to, przede wszystkim, przejmowanie przez urzędy pracy roli inspiratora, inicjatora i aktywnego partnera, który na rzecz rynku pracy podejmuje działania w partnerstwie z innymi organizacjami samorządowymi i pozarządowymi.

Ten wniosek ma duże znaczenie dla formułowania rekomendacji: jak usprawnić i zwiększyć skuteczność działania urzędów pracy. Wynika bowiem z niego, że występują modelowe rozwiązania, które mogą być uznane za referencyjne. Z jednej strony duże zróżnicowanie wyzwań na lokalnych rynkach pracy oraz uwarunkowań społecznych wskazuje, że nie można automatycznie przenosić dobrych doświadczeń z jednych powiatów do innych. Z drugiej strony upowszechnienie dobrych praktyk i umożliwienie dotarcia do nich przez inne urzędy pracy może być inspirujące dla organizacji, działającej w innym środowisku. Powyższy wniosek wskazuje również, że powszechne środowisko kompetencyjno-ustrojowe nie stanowi istotnej przeszkody w podejmowaniu działań, które określono jako modernizacyjne (co nie zmienia faktu, że niektóre rozwiązania ustrojowe mogą i powinny być zmienione – patrz niżej).

Jakie typy praktycznych działań można w tym kontekście wymienić? Przede wszystkim zwiększenie aktywności urzędu pracy jako partnera dla miejskich (gminnych) ośrodków pomocy społecznej i podejmowanie działań nakierowanych na klientów obu tych instytucji. Zakres i forma takich działań może być bardzo różna i nie wydaje się, aby była potrzeba jakiegokolwiek ścisłego ich definiowania.

Drugim, bardzo ważnym polem współdziałania jest edukacja, kształcenie ustawiczne oraz standardy kwalifikacji zawodowych. To zagadnienie jest jednak szersze i nie dotyczy wyłącznie dobrych, czy złych praktyk na szczeblu

powiatu w zakresie współpracy pomiędzy urzędami pracy, a samorządowymi jednostkami odpowiedzialnymi za edukację (choć i takie występują). Rzecz w tym, aby standardy zawodowe były powszechne i obejmowały zarówno szkolenia organizowane przez służby zatrudnienia, podejmowane w ramach kształcenia ustawicznego jak i w czasie edukacji szkolnej. Przyjęta przez parlament europejski rezolucja w sprawie europejskich ram kwalifikacji⁵⁰ może posłużyć, jako metoda do ujednolicenia standardów również wewnątrz kraju. Rzecz w tym, że takie działania zwiększają mobilność pracowników, ułatwiają porównywalność kwalifikacji i przejrzystość rynku pracy. Natomiast ujednolicanie standardów kwalifikacyjnych w kraju powinno następować niezależnie od wymogów unijnych i powinno być przeprowadzone szybciej niż do roku 2010, jak przewiduje rezolucja. Te działania wymagają współpracy co najmniej ministra ds. pracy i ds. edukacji.

Trzecim, równie ważnym kierunkiem działań, wykraczającym poza dotychczasowe powszechne praktyki jest szersza współpraca urzędów pracy z pracodawcami. Rzecz w tym, żeby obok działań nastawionych na obsługę pracodawców (takich jak organizacja staży, czy robót interwencyjnych) podejmować inicjatywy, które nakierowane są na stałe pozyskiwanie informacji o rynku pracy, a z drugiej na podnoszeniu kwalifikacji pracowników. Pracodawcy powinni mieć w urzędzie pracy partnera, który jest lepiej zorientowany w możliwościach wspierania firm poprzez szkolenia i oferuje taką pomoc informacyjną lub w postaci wspólnych projektów szkoleniowych.

Wskazane wyżej, trzy główne obszary partnerskich działań, które mogą podejmować urzędy pracy z innymi podmiotami, nie wyczerpuje zbioru wszystkich takich działań. Są one wskazane, jako – naszym zdaniem, najbardziej potrzebne. Wynikają również z obserwacji wysokiej dynamiki zjawisk na rynku pracy. Z jednej strony szybko spada bezrobocie, a z drugiej rośnie zatrudnienie i poziom płac. W ujęciu nominalnym przeciętne wynagrodzenie w przedsiębiorstwach – w przeliczeniu na euro, jest wyższe o 38% niż dwa lata temu. To pokazuje, że polscy przedsiębiorcy stają przed wielkim wyzwaniem – jak zwiększyć produktywność pracy. Stąd tak konieczna staje się współpraca z pracodawcami, aby podnosić kwalifikacje ich pracowników. Z drugiej strony bezrobotni, którzy pozostają w rejestrach wymagają znacznie bardziej zindywidualizowanego podejścia niż to miało miejsce jeszcze dwa–trzy lata temu. Znaczna bowiem ich część, to również klienci ośrodków pomocy społecznej.

⁵⁰ Parlament Europejski przyjął 24 października 2007 r. rezolucję pn. „European Qualifications Framework (EQF) for lifelong learning”. Rada najprawdopodobniej przyjmie ją na szczycie w grudniu 2007 r.

Trudno liczyć na to, że powiatowe urzędy pracy mogą same uruchomić proces upowszechniania dobrych praktyk. Wynika to z ograniczonych zasobów urzędów oraz z tego, że nie istnieje silna organizacja skupiająca powiatowe urzędy pracy, która mogłaby odegrać rolę inicjatora, i kreatora takiego systemu. Stąd rolę wiodącą może odegrać – przy uruchomieniu procesu selekcji i upowszechniania dobrych praktyk, w zakresie podejmowanych działań, nakierowanych na wspólne przedsięwzięcia, tylko MPiPS. Wspomniane wyżej dobre praktyki mogą rzecz jasna dotyczyć innych metod i sfer działania urzędów pracy np. kontraktowania usług, czy gromadzenia i upowszechniania informacji o rynku pracy i jego prognozach. Dobre praktyki dotyczyć mogą również samej organizacji pracy urzędu i relacji wewnętrznych.

Wydaje się natomiast, że taka miękka metoda rozpowszechniania dobrych doświadczeń jest znacznie skuteczniejsza metodą poprawy działania urzędów pracy, niż same regulacje prawne. Próba narzucenia obowiązku współpracy pomiędzy urzędami pracy – a np. MOPS-ami, naszym zdaniem nie może być skuteczną metodą działania i nie przyniesie realnych rezultatów. Natomiast proponowana metoda działania, ma tym większe szanse powodzenia po wprowadzeniu w 2007 r. standardów usług rynku pracy oraz szczegółowych warunków prowadzenia przez PSZ usług rynku pracy. Dodatkowo, uruchamiany Program Operacyjny Kapitał Ludzki – a w szczególności priorytety I, II, VI, VII i VIII, umożliwiają podejmowanie projektów wspólnych np. pomiędzy PUP, a MOPS lub organizacjami pozarządowymi, czy też pomiędzy PUP, a przedsiębiorstwami.

W takim środowisku z jednej strony PSZ muszą zapewnić pewien poziom usług rynku pracy, a z drugiej mają możliwości kształtowania i finansowania projektów odpowiednich w ich lokalnych warunkach. Pozostaje pytanie, czy PSZ będą w stanie zwiększyć swoje, jak wskazano wyżej, niedostateczne zasoby, aby takie działania podejmować? Chodzi tutaj głównie o zasoby ludzkie. Z jednej strony standardy wymuszą niejako zwiększenie obsady części stanowisk w PUP. Jednak, aby rzeczywiście samorządy mogły odpowiednio kształtować zasoby PSZ do ich potrzeb, wprowadzanie standardów w zakresie usług rynku pracy i warunków ich prowadzenia powinno być połączone ze zmianą sposobu finansowania PSZ. Zmiana ta powinna oznaczać, że część składki Funduszu Pracy jest dochodem własnym odpowiedniego samorządu (szczegółowe propozycje znajdują się poniżej). Taka zmiana wydaje się być również niezbędna, z punktu widzenia zwiększania koordynacyjnej roli starosty (bądź PUP) w sprawach dotyczących zatrudnienia i bezrobocia na lokalnym rynku pracy. Skuteczna realizacja programów z tego zakresu wymaga bowiem wielostronnego działania obejmującego tak edukację, jak i infrastrukturę, czy komunikację.

W zakresie zmian ustrojowo-organizacyjnych można wskazać (poza sprawami finansowania) dwa zagadnienia, które powinny być odmiennie unormowane. Po pierwsze, celowy wydaje się powrót do przyjętej w 1998 r., lecz ostatecznie niezrealizowanej, koncepcji przekazania OHP samorządowym władzom wojewódzkim. Takie działanie byłoby zgodne z ogólną konstytucyjną regułą pomocniczości (subsydiarności) w wykonywaniu zadań publicznych i wynikającej z niej zasady decentralizacji. Trudno byłoby uzasadnić, że OHP wypełniają zadania, których nie mogłyby wypełniać samorządy wojewódzkie. Po drugie, ustanowienie zasady, że samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia. Takie unormowanie byłoby zgodne z ogólną zasadą w trybie odwołań od decyzji administracyjnych, podejmowanych przez samorządy. Odstępstwo od tej ogólnej zasady – dla decyzji podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy (w imieniu starosty), nie znajduje uzasadnienia jakimikolwiek szczególnymi okolicznościami, czy przyczynami, które uzasadnione byłyby np. zasadą unitarnego charakteru państwa.

Ze względów wskazanych we wnioskach, w rozdziale poświęconym finansowaniu PSZ, naszym zdaniem rozpatrzyć należy dwa warianty zmian sposobu funkcjonowania Funduszu Pracy oraz gospodarowania środkami ze składki na Fundusz Pracy.

Wariant pierwszy – uznawany przez nas za lepszy – polega na:

- uznaniu obecnej składki na Fundusz Pracy za wspólny dochód Funduszu i jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i wojewódzkiego, przy czym składka należna jednostkom samorządu terytorialnego byłaby przekazywana tym jednostkom (przez Fundusz Pracy lub przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na którym ciąży obowiązek pobierania składek na Fundusz Pracy) jako ich dochody własne, a więc jako dochody odpowiednich budżetów;
- ograniczeniu zadań finansowanych bezpośrednio przez Fundusz Pracy do zadań o charakterze ogólnokrajowym oraz do dysponowania rezerwą środków przeznaczonych na uzupełniające dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

Mechanizm podziału środków ze składki powinien opierać się na ściśle określonym algorytmie. Punktem wyjścia do jego konstrukcji powinna być analiza funkcjonowania obecnie obowiązującego systemu podziału, a więc algorytmu podziału środków określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu

Pracy na finansowanie zadań w województwie⁵¹ oraz faktycznego rozkładu wydatków na zasiłki dla bezrobotnych.

Wariant drugi – traktowany przez nas jako rezerwowy – zakłada utrzymanie Funduszu Pracy i jego obecnych dochodów (cała składka stanowi dochód Funduszu Pracy), przy jednoczesnej zmianie zasad dystrybucji środków Funduszu. Zmiany te polegałyby na tym, że:

- zostaną zlikwidowane rachunki Funduszu, których dysponentami są dyrektorzy samorządowych jednostek organizacyjnych,
- środki Funduszu będą przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na rachunki dochodów odpowiednich budżetów, jako dotacje na zadania własne lub – w przypadku niektórych zadań wykonywanych przez WUP – jako dotacje na zadania zlecone.

Niezależnie od, opisanych powyżej, zasadniczych zmian w funkcjonowaniu Funduszu Pracy, za celowe uważamy wprowadzenie zakazu zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów bankowych, a także finansowania z Funduszu Pracy administracyjnych wydatków służb zatrudnienia. Uczyni to cały system finansowania służb zatrudnienia znacznie bardziej przejrzystym. Powinno również doprowadzić – przez poddanie wszystkich wydatków administracyjnych rygorom budżetowym – do poprawy efektywności funkcjonowania PSZ. Konieczne wydaje się też rozszerzenie zakresu sprawozdawczości Funduszu Pracy i uwzględnienie w niej terytorialnego rozkładu wydatków.

⁵¹ Dz.U. Nr 224, poz. 2273, z późn. zm.

Spis tabel

1.1.	Udział dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone w finansowaniu wydatków budżetowych powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w latach 2001–2005	14
2.1.	Zatrudnienie w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowników skierowanych przez powiatowy urząd pracy	60
2.2.	Formy poszukiwania pracowników przez pracodawców	61
2.3.	Częstość kontaktów pracowników powiatowego urzędu pracy z pracodawcami w celu uzyskania informacji o wolnych miejscach pracy	62
4.1.	Wydatki Funduszu Pracy, Ochotniczych Hufców Pracy i urzędów pracy oraz źródła ich finansowania w latach 2000–2005	95
4.2.	Wydatki Funduszu Pracy, Ochotniczych Hufców Pracy i urzędów pracy oraz źródła ich finansowania w latach 2000–2005 – wskaźniki struktury	96
4.3.	Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1999–2005	98
4.4.	Wydatki Funduszu Pracy w latach 1999–2003, według województw	98
4.5.	Wydatki Funduszu Pracy na 1 mieszkańca w latach 1999–2003, według województw	99
4.6.	Wydatki Funduszu Pracy na 1 bezrobotnego w latach 1999–2003, według województw	100
4.7.	Wydatki powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w latach 2000–2005	101
4.8.	Wydatki powiatowych urzędów pracy na 1 mieszkańca w latach 2000–2005	102
4.9.	Wydatki powiatowych urzędów pracy na 1 bezrobotnego w latach 2000–2005	103
4.10.	Wydatki wojewódzkich urzędów pracy na 1 mieszkańca w latach 2001–2005	104
4.11.	Wydatki wojewódzkich urzędów pracy na 1 bezrobotnego w latach 2001–2005	105

Spis wykresów

1.1.	Czy w ostatnich latach prowadzili Państwo współpracę sąsiedzką z sąsiadującymi PUP-ami?	19
1.2.	Czy w ostatnich trzech latach współpraca sąsiedzka z sąsiadującymi PUP-ami poprawiła się czy pogorszyła?	20
1.3.	Ile razy w ciągu ostatnich trzech lat współpracowano z sąsiadującymi PUP-ami (w zakresie)?	21
1.4.	Jaka liczba miejsc pracy została obsadzona w roku 2006 w efekcie współpracy z sąsiadującymi PUP-ami?	21
1.5.	Jaka liczba ofert pracy została przekazana w roku 2006 do innego PUP – w ramach współpracy między PUP-ami w zakresie pośrednictwa pracy?	22
1.6.	Czy przy opracowywaniu regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia WUP zwracał się do Państwa Powiatowego Urzędu Pracy w celu skonsultowania jego zawartości?	22
1.7.	Czy zgodzi się Pan/i ze stwierdzeniem, że regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia stał się realnym narzędziem koordynacji prac PSZ z terenu województwa?	23
1.8.	Jak ocenia Pan/i użyteczność, w codziennej pracy urzędu, informacji z WUP?	24

1.9.	Ilu bezrobotnych i poszukujących pracy skierowano w 2004, 2005 i 2006 r. do Centrum Informacji i Planowania Karier?	24
1.10.	Jak Pan(i) ocenia, czy liczba przeszkolonych pracowników w roku 2006 była odpowiednia do potrzeb urzędu?	25
1.11.	Jakie działania podejmują władze Państwa powiatu w celu przeciwdziałania bezrobociu?	26
1.12.	Jakie działania podejmują władze samorządowe Państwa województwa w celu przeciwdziałania bezrobociu?	27
1.13.	Czy władze w powiecie wykorzystują PUP jako źródło informacji przy planowaniu kierunków i zakresu kształcenia?	28
1.14.	Czy oferta edukacyjna szkół na terenie powiatu odpowiada potrzebom lokalnego rynku pracy w zakresie kierunków kształcenia?	28
1.15.	Czy władze szkolne w powiecie wykorzystują PUP jako źródło informacji przy ocenie jakości kształcenia?	29
1.16.	Czy w ciągu ostatnich trzech lat PUP współpracował z MOPS-ami (GOPS-ami) na swoim terenie?	29
1.17.	Czego dotyczyła współpraca z ROPS, MOPS-ami (GOPS-ami)?	30
1.18.	Czy poza edukacją i pomocą społeczną PUP współpracuje z innymi jednostkami organizacyjnymi starostwa i/lub powiatu?	31
1.19.	Proszę wymienić, z jakimi innymi niż edukacja i pomoc społeczna komórkami organizacyjnymi starostwa i jednostkami organizacyjnymi powiatu prowadzi Państwo współpracę?	31
1.20.	Czy na terenie powiatu działają gminne centra informacji?	32
1.21.	Zakres i formy współpracy PUP – gminne centra informacji (GCI) (pytanie dotyczące tych PUP-ów, na których terenie działania występują GCI)	32
1.22.	Czy rady zatrudnienia są aktywnym partnerem dyrektora PUP, wspomagającym jego działalność?	33
1.23.	Czy rady zatrudnienia są aktywnym partnerem dyrektora WUP, wspomagającym jego działalność?	34
1.24.	Czy PUP współpracuje z organizacjami pozarządowymi?	34
1.25.	Na czym polega współpraca z organizacjami pozarządowymi?	35
1.26.	Proszę podać kwotę, jaka została przekazana przez PUP organizacjom pozarządowym w 2006 r. w ramach zadań zleconych lub innych form współpracy	35
1.27.	Czy PUP współpracuje z agencjami zatrudnienia?	36
1.28.	Jak duży wpływ Pan(i) zdaniem na cele i działania PUP ma/mają wymienione poniżej instytucje	36
1.29.	Jak duży wpływ Pan(i) zdaniem na cele i działania WUP mają wymienione poniżej instytucje	37
1.30.	Czy w PUP poinformowano Pana/Panią o możliwości skorzystania z pomocy innych instytucji aktywnych w niesieniu pomocy bezrobotnym?	38
2.1.	W jakiej formie otrzymał(a) Pan(i) informacje o możliwych formach pomocy? ...	47
2.2.	O jakich innych metodach poszukiwania pracy powiadomił Pana/Panią PUP?	52
2.3.	Czy otrzymał Pan/Pani ofertę udziału w aktywnych formach zatrudnienia?	56
2.4.	Zakres współpracy pracodawców z powiatowymi urzędami pracy	61
2.5.	Ocena narzędzi rynku pracy przez pracodawców	63
2.6.	Ocena dostępności narzędzi oferowanych przez urzędy pracy	65
2.7.	Ocena procedur wymaganych przy ubieganiu się przez pracodawców o konkretne narzędzia	65
5.1.	Czy dostępne informacje na temat wdrażania SPORZL są dla PUP wystarczające by sprawnie opracować i realizować projekty?	108

5.2.	Czy dostępne informacje na temat wdrażania SPORZL są dla WUP wystarczające by sprawnie opracować i realizować projekty?	109
5.3.	Skąd czerpiecie Państwo (PUP) najczęściej informacje na temat programów realizowanych w ramach SPORZL?	109
5.4.	Skąd czerpiecie Państwo (WUP) najczęściej informacje za temat programów realizowanych w ramach SPORZL?	110
5.5.	Jak ocenia Pan(i) dostosowanie wymogów dotyczących programowania i realizacji projektów współfinansowanych z EFS do organizacji pracy PUP?	110
5.6.	Jak ocenia Pan(i) dostosowanie poszczególnych elementów programowania i realizacji projektów finansowanych w EFS do możliwości WUP?	111
5.7.	Czy PUP dysponuje wystarczającym liczebnie zapleczem odpowiednio wykwalifikowanych kadr niezbędnych dla sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach SPORZL?	111
5.8.	Czy WUP dysponuje wystarczającym liczebnie zapleczem odpowiednio wykwalifikowanych kadr niezbędnych dla sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach SPORZL?	112
5.9.	Czy uważa Pan(i), że PUP może zwiększyć ilość realizowanych projektów finansowanych z SPORZL w przyszłości?	112
5.10.	Czy uważa Pan(i), że WUP może zwiększyć ilość realizowanych projektów współfinansowanych z EFS w przyszłości?	113
5.11.	Poniżej wypisane są różne warunki, które mogłyby pomóc Państwu (PUP) zwiększyć ilość realizowanych projektów. Proszę wybrać najważniejsze warunki	114
5.12.	Poniżej wypisane są różne warunki, które mogłyby pomóc Państwu (WUP) zwiększyć ilość realizowanych projektów. Proszę wybrać najważniejsze warunki	114
5.13.	W ramach których działań SPO RZL realizowane były projekty w latach 2004–2006?	115
5.14.	Jaka była efektywność projektów/działań EFS realizowanych przez PUP w latach 2004–2006?	116
5.15.	Czy PUP dysponuje diagnozą sytuacji na lokalnym rynku pracy umożliwiającą dopasowanie proponowanych działań do rzeczywistych potrzeb?	116
5.16.	Czy WUP dysponuje diagnozą sytuacji na lokalnym rynku pracy umożliwiającą dopasowanie proponowanych działań do rzeczywistych potrzeb?	117
5.17.	Czy monitoring efektywności różnych projektów wpływał na kształt następnych działań w WUP	118
7.1.	Jaki procent czasu pracy pracownicy PUP-ów poświęcają na obowiązki administracyjne?	159
7.2.	Czy doradcy zawodowi/pośrednicy pracy PUP dysponują możliwością rozmowy w warunkach zapewniających zachowanie poufności?	160
7.3.	Czy doradcy zawodowi/pośrednicy pracy WUP dysponują możliwością rozmowy w warunkach zapewniających zachowanie poufności?	161
7.4.	Jak Pan(i) ocenia liczbę przeszkolonych pracowników w roku 2006 w stosunku do potrzeb Urzędu?	162
7.5.	Czy dyrektor PUP jest w stanie prowadzić racjonalną politykę płacową w swoim urzędzie?	163
7.6.	Czy dyrektor WUP jest w stanie prowadzić racjonalną politykę płacową w swoim urzędzie?	163
7.7.	Jaką część zajmowanej powierzchni stanowią (własne, wynajmowane)	165

7.8.	Jak ocenia Pan(i) wyposażenie informatyczne?	165
7.9.	Ile komputerów (stanowisk komputerowych) było dostępnych w PUP-ach bezpośrednio dla bezrobotnych w 2006 roku?	166
7.10.	Czy na terenie powiatu są inne bezpłatne możliwości korzystania z informacji w postaci elektronicznej dotyczące ofert pracy, np. kioski?	166
7.11.	Czy PUP ma własną lokalną stronę WWW z ofertami pracy?	167
7.12.	Jaką liczbę pism rocznie wysyła i przyjmuje PUP?	167
7.13.	Jaka jest ilość archiwizowanych przez PUP dokumentów (w metrach bieżących)? ..	168
7.14.	Czy PUP dysponuje wystarczającym liczebnie zapleczem odpowiednio wykwalifikowanych kadr, niezbędnych dla sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach SPORZL?	168
7.15.	Poniżej wypisane są różne warunki, które mogłyby pomóc Państwu zwiększyć liczbę realizowanych projektów. Proszę wybrać trzy najważniejsze warunki	169

Bibliografia

- Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski I kwartał 2007, GUS, Warszawa 2007.
- Bassanini A., Comments on de la Fuente – Ciccones's Paper "Human Capital in a Global and Knowledge-based Economy", Conference "Human capital and economic growth", Brussels 03.07.2002.
- Bąba M., 2007 Niezaspokojony popyt na pracę (w:) Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, U. Sztanderska (red.), UNDP, Warszawa.
- Blanchard O., Portuga P. (2001), What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labour Market, *The American Economic Review*, March.
- Blöndal S., Scarpetta S. (1999), The Retirement Decisions in OECD Countries (w:) *Economics Department Working Paper No. 202*, Paryż.
- Bober M., Kotowska I.E. (2007), Zamierzenia i doświadczenia związane z migracją zarobkową (w:) *Diagnoza społeczna 2007*, red. J. Czapiński, T. Panek.
- Boni M., Szkolenia pracowników (w:) Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, U. Sztanderska (red.), UNDP, Warszawa.
- Cazes S., Nesporova A. (2003), Labour Markets in Transition. Balancing Flexibility&Security in Central and Eastern Europe, ILO, Geneva.
- Chlon-Dominczak A., Dabrowska E., Stronkowski P. (2004), "Social Benefits As Alternative For Wage Income In Poland", w: *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*, Background Papers, World Bank Warsaw, March 2004.
- Employment in Europe 2005. Recent Trends and Prospects (2005), European Commission, Brussels.
- Grotkowska G., Socha M., Sztanderska U. (2004), „Misbalancing employment flexibility and security during the period of structural slumps in Poland”, opracowanie przygotowane dla projektu ILO "Labour market flexibility and employment security in the Central and Eastern European countries and the Baltic States", Warszawa.
- Grotkowska G., U. Sztanderska (2007a) Przyczyny trudności absolwentów na rynku pracy, opracowanie w ramach projektu *Badanie aktywności zawodowej absolwentów oraz wpływu programu pierwsza praca na losy zawodowe młodych ludzi*.
- Grotkowska G., Sztanderska U. (2007b) Czas trwania edukacji a aktywność zawodowa (w:) Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, U. Sztanderska (red.), UNDP, Warszawa.
- Grotkowska G., Sztanderska U. (2007c), Charakterystyka różnic terytorialnych rynku pracy w przekroju powiatów, opracowanie w ramach projektu 1 HO2C 051 27 MSWiN, Warszawa 2007 <http://www.rynekpracy.edu.pl/?strona=wyniki-terytorialnie-ggusz>
- Grotkowska G., Sztanderska U. (2007d), Zatrudnienie i bezrobocie kobiet i mężczyzn (w:) Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych, I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Grotkowska G., Wincenciak L., Powiatowe rynki pracy – charakterystyka na podstawie danych NSP 2002, opracowanie w ramach projektu 1 HO2C 051 27 MSWiN, Warszawa 2007, <http://www.rynekpracy.edu.pl/pdf/powiatowe-ryniki-pracy-charakterystyka.pdf>
- Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland (2004), The World Bank, Warsaw.
- Gumuła W. (2007), Wynagrodzenia oraz produktywność pracy (w świetle badań krajowego rynku pracy w maju 2007 roku), NBP, Warszawa 2007, materiał niepublikowany.
- Gumuła W., W. Wojciechowski, J. Socha (2006), Presja płacowa w świetle nowej diagnozy Polskiego rynku pracy, NBP, Warszawa, materiał niepublikowany.

- Jurkowska J. (2006), Zjawisko zniechęcenia do poszukiwania pracy w Polsce. Zniechęceni pracownicy – bierni czy bezrobotni, maszynopis, WNE UW, Warszawa.
- Kaczmarczyk P., Migracje a polski rynek pracy, materiał na konferencję Perspektywy i warunki wzrostu zatrudnienia i podniesienia jego jakości, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 17 maja 2007 http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/D2AFAFAB-715B-43E7-BB47-357ECCA07F03/32337/Pawe_KaczmarczykUW.pdf
- Kluve J., The effectiveness of ALMP and the European Evaluation Culture, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_conf_kluve2_en.pdf
- Kotowska I.E. (2007), Kobiety a wykształcenie: praca-macierzyństwo-praca (w:) Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, U. Sztanderska (red.), UNDP, Warszawa.
- Kreft W., Watts A.G., (2003) Raport krajowy o stanie poradnictwa zawodowego(w:) Rynek pracy 2003, nr 11–12.
- Liwiński J. (2007), Korzystanie z programów polityki rynku pracy, MPiPS, Warszawa 2007, opracowanie niepublikowane.
- Liwiński J., Sztanderska U. (2006), Raport końcowy. Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce, MPiPS, Warszawa 2006.
- Liwiński J., Sztanderska U. (2007), Beneficjenci polityki edukacyjnej państwa (w:) Edukacja dla pracy, UNDP, Warszawa 2007.
- Marody Mirosława, „Pojęcie „kultury ekonomicznej” w wyjaśnianiu polskich przemian” w: „Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej”, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz funkcjonowania wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w Polsce, Luty 2006 r.
- Morawski L., Socha M. W., (2003), “Different Paths to Non-agricultural Self-employment? Evidence from Poland, Germany and the United Kingdom”, EMERGO. Journal of Transforming Economies and Societies, No. 1(35).
- Newell A., Socha M. W., (2004), The evolution of regional unemployment in Poland, 1992–2002, w: Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland, Background Papers, World Bank Warsaw, March 2004.
- Newell A., Pastore F., Socha M.W., (2000), Niektóre czynniki kształtujące regionalną strukturę bezrobocia w Polsce, Ekonomista nr 6.
- North Douglass, „Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press 1990.
- Offe Claus, „Designing Institutions in East European Transitions”, w: „The Theory of Institutional Design”, Cambridge University Press 1996.
- Piotrowski B (2007), Rola aktywnych polityk rynku pracy w dopasowaniu do popytu na pracę (w:) Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, U. Sztanderska (red.), UNDP, Warszawa.
- Praca Nierejestrowana w Polsce 2004, Warszawa, GUS.
- Ratuszniak M., Olejarsz T. (2003), Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990–2002 (w:) Rynek pracy 2003, nr 11–12.
- Riboud, M, Sanchez-Paramo C., and Silva-Jaregui C. (2002). Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s, World Bank SP Discussion Paper No. 0202.
- Ruzik A., (2007), Dezaktywizacja w wieku przedemerytalnym a kwalifikacje (w:) Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, U. Sztanderska (red.), UNDP, Warszawa.

- Schneider F., Ch. Burger, (2004), "Formal And Informal Labour Markets: Challenges And Policy In The Central And Eastern European New EU Members And Candidate Countries", Johannes Kepler University of Linz Department of Economics, Working Paper No. 0405, June 2004.
- Socha M., Sztanderska U. (2000), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN Warszawa.
- Socha M.W., Sztanderska U. *Rola reform polskiego rynku pracy w dynamizacji zatrudnienia i ograniczaniu bezrobocia*, 2005, NBP, Warszawa, materiał niepublikowany.
- Sztanderska U. 2007 (red.), *Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007*, UNDP, Warszawa.
- Sztanderska, Grotkowska (2007a), *Dezaktywizacja zawodowa kobiet i mężczyzn w świetle danych badania specjalnego AZER*. Warszawa, Profile sp. z o.o., opracowanie niepublikowane.
- Wasilewski J. (2006), (red.) *Powiatowa elita polityczna, rekrutacja, struktura, działanie*, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Wojciechowski W., Żółkiewski Z. 2004 (red.), *Determinanty wykorzystania zasobów pracy w Polsce*, NBP, Warszawa, materiał niepublikowany.
- World Bank (2001). "Poland's Labor Market: The Challenge of Job Creation," Document No. 23033.
- Zatrudnienie (2006), red. Bukowski M., MPiPS, Warszawa 2006.

ANEKS 1

**Metoda i tryb przeprowadzenia badania
powiatowych urzędów pracy i wojewódzkich urzędów pracy**

Badania powiatowych urzędów pracy i wojewódzkich urzędów pracy zostały przeprowadzone przy zastosowaniu metody tzw. CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interviewing*). Wykorzystano ankietę, która była dostępna i wypełniana drogą internetową na stronie www – PBS DGA. Badania przeprowadzono w maju 2007 r.

Wykorzystane zostały standardowe ankiety anonimowe (anonimowość ankiet została zagwarantowana uczestnikom przez firmę przeprowadzającą badanie), zawierające pytania zamknięte i otwarte. Wobec zastosowanej formy elektronicznego gromadzenia i późniejszego przetwarzania otrzymanych odpowiedzi, przeważały pytania zamknięte. W trakcie realizowania badania wszystkie urzędy miały zapewniony dostęp telefoniczny do konsultacji informatycznych. Były także uruchomione konsultacje merytoryczne dla wypełniających ankietę. Ogółem eksperci udzielili wyjaśnień ok. 100 PUP-om i WUP-om.

Ostatecznie, w badaniu ankietowym CAWI, wzięło udział 305 PUP-ów i 11 WUP-ów. Oznacza to, że w badaniu wzięło udział ponad 90% wszystkich powiatowych urzędów pracy oraz prawie 70% wojewódzkich urzędów pracy.

ANEKS 2

**Lista powiatów wybranych do pogłębionych
studiów przypadków****Powiaty ziemskie:**

1. Powiat piski (Pisz, 19,4 tys. mieszkańców, woj. warmińsko-mazurskie) – bardzo wysoka stopa bezrobocia – 40,6% (powyżej 9 tego decyla), teren po pegeerowski, relatywnie duży udział usług nierynkowych, brak w bliskiej odległości dużych aglomeracji, najbliższe większe miasta: Olsztyn 113 km, Białystok 130 km.
2. Powiat choszczeński (Choszczno, 16,2 tys. mieszkańców, woj. zachodnio-pomorskie), bardzo wysoka stopa bezrobocia 36,8% (powyżej 9 tego decyla), relatywnie duży udział usług nierynkowych, teren po pegeerowski, oddalone o dużych ośrodków miejskich, drogami niskiej klasy połączenie ze Szczecinem 75 km, z Poznaniem 199 km.
3. Powiat niżański (Nisko, 15,6 tys. mieszkańców, woj. podkarpackie), typowo rolniczy, rolnictwo indywidualne, stopa bezrobocia – 23,9% (trochę powyżej mediany – 21,5%), najbliższe większe miasto – Rzeszów w odległości 58 km
4. Powiat gostyński (woj. mazowieckie) – stopa bezrobocia 29,2, 43,8% zatrudnionych w rolnictwie.

Powiaty grodzkie:

5. Łódź – 764 tys. mieszkańców, stopa bezrobocia – 18,4% (najwyższe bezrobocie wśród dużych aglomeracji), miasto wojewódzkie, tradycje przemysłowe, relatywnie niski poziom wykształcenia ludności (jak na dużą aglomerację).
6. Poznań (woj. wielkopolskie, 567 tys. mieszkańców) b. niska stopa bezrobocia – 6,7%, dominują usługi rynkowe – 45,8% pracujących, dość zrównoważona struktura gospodarcza + pow. Poznański.
7. Konin (woj. wielkopolskie, 81,3 mieszkańców) – wysokie wynagrodzenia (powyżej 9 decyla), stopa bezrobocia 18,4% (czyli poniżej mediany) najważniejsze zatrudnienie

- w przemyśle (39,2% wśród pracujących), usługi rynkowe (34,4%) i nierynkowe (25,1%) + powiat koniński (powiat ziemski okrążający miasto), stopa bezrobocia – 27,5%; (czyli powyżej mediany), przez powiat przebiega trasa A2, odległość do Poznania 102 km.
8. Legnica (100 tys. mieszkańców, woj. dolnośląskie), 20% stopa bezrobocia, 36% przemysł, 36% usługi rynkowe + pow. legnicki (obwarzaniek) – 30,5% stopa bezrobocia, 38,6% w rolnictwie, 27,1% w przemyśle.

Powiaty ze średniej wielkości ośrodkami miejskimi:

9. Biała Podlaska, (woj. lubelskie, 59 tys. mieszkańców., miasto na prawach powiatu), tereny przygraniczne z Białorusią, stopa bezrobocia na poziomie zbliżonym do mediany – 20,5% + powiat ziemski – pow. bialski, stopa bezrobocia – 18,4%, typowo rolniczy – 60,8%.
10. Powiat ostrowiecki (Ostrowiec Świętokrzyski – 74 211 mieszkańców, woj. świętokrzyskie) – z badań regionalnych wynika, że w woj. świętokrzyskim wyłącznie z racji jego położenia, bezrobotni nie posiadający dostępu do indywidualnych gospodarstw rolnych są w najtrudniejszej sytuacji, 25,2% pracujących w rolnictwie, 30,9% w przemyśle, 22,3% usługi rynkowe, 21,6% nierynkowe.
11. Powiat wałbrzyski (Wałbrzych 126 465 mieszkańców, woj. dolnośląskie) – dość wysoka stopa bezrobocia – 29,1% (powyżej 3-ciego kwartyła), 41,6% z pracujących w przemyśle, odległość od Wrocławia – 84 km.
12. Powiat brzeziński (32. tys. mieszkańców woj. łódzkie) – stopa bezrobocia 20,8%, 51,6% pracujących w rolnictwie, bliskość dużej aglomeracji. Powiat nowy wykrojony z aglomeracji łódzkiej.

ANEKS 3

Opis badań bezrobotnych, przedsiębiorstw i instytucji w wybranych 12 powiatach

1. Opis badania bezrobotnych w wybranych 12 powiatach
Badania wśród bezrobotnych przeprowadzone były metodą ankietową (wywiady face-to-face) przez firmę PBS DGA Spółka z o.o. Badania realizowano w okresie 1–10 sierpnia 2007 w wyżej wymienionych 12 powiatach. Przeciętny czas wywiadu wynosił 15 minut. Badanymi były osoby bezrobotne, zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy. Dobór osób do badania był losowy. Założono, że badaniem będzie objętych 25 osób w każdym z 12 powiatów. Ostatecznie w badaniu wzięło udział 318 osób. Badanie realizowali przeszkoleni ankieterzy PBS DGA Sp. z o.o.
2. Opis badania pracodawców w wybranych 12 powiatach
Badania wśród pracodawców przeprowadzone były metodą ankietową (wspomagane komputerowo wywiady telefoniczne CATI) przez firmę PBS DGA Spółka z o.o. Badania realizowano w okresie 13–17 sierpnia 2007 w wyżej wymienionych 12 powiatach. Przeciętny czas wywiadu wynosił 15 minut. Badanymi byli pracodawcy, wybrani spośród tych, którzy współpracowali z powiatowymi urzędami pracy. Dobór pracodawców do badania był losowy. Założono, że badaniem będzie objętych 25 pracodawców w każdym z 12 powiatów. Ostatecznie w badaniu wzięło udział 300 pracodawców. Badanie realizowali przeszkoleni ankieterzy PBS DGA Sp. z o.o.

3. Opis badania instytucji w wybranych 12 powiatach

W ramach tej części przeprowadzono studia przypadku (*case study*) wybranych dwunastu urzędów pracy, koncentrując się na przedstawieniu działań urzędu z perspektywy osób kreujących i realizujących jego politykę oraz z perspektywy jego beneficjentów – osób bezrobotnych. Przyjęcie tych dwóch punktów widzenia pozwoliło przeprowadzić pogłębioną analizę funkcjonowania urzędów w ich wewnętrznym i zewnętrznym otoczeniu oraz prześledzić drogi osób bezrobotnych w różnych instytucjach, realizujących programy aktywizacji zawodowej na terenie powiatu.

Badania, bezpośrednio w 12 wybranych powiatach, prowadzili eksperci Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową pod kierunkiem Ireny Wóycickiej. Badanie te były koordynowane przez Karolinę Sztandar-Sztanderską i Mariannę Zieleńską. Osobami badanymi byli pracownicy urzędów pracy (pośrednicy, doradcy, osoby z kierownictwa urzędu) oraz pracownicy z instytucji potencjalnie współpracujących z urzędami pracy, a więc z MOPS, CIR. Badania przeprowadzono w sierpniu 2007 r.

Dla analizy dróg osób bezrobotnych wykorzystano metodę tzw. winietek. Metoda ta polega na stworzeniu kilku hipotetycznych przypadków osób bezrobotnych i prowadzeniu wywiadów pogłębionych z badanymi, mając na celu prześledzenie w sposób jak najbardziej realistyczny, do kogo te osoby by trafiły i co by im zaproponowano. Do badania wybrano następujących osiem przypadków (cztery główne i cztery zmodyfikowane) osób bezrobotnych:

- A. Mężczyzna, 24 lata, wyższe wykształcenie, pedagog (przedszkolny), mieszka z rodzicami; doświadczenie zawodowe: w czasie studiów pracował na czarno naprawiając komputery; w wakacje na umowę zlecenie jako kelner; zna j. angielski na podstawowym poziomie; prawo jazdy kat. B; parę miesięcy szukał pracy i postanowił się zarejestrować (tego dnia).
- A.1 Mężczyzna, 28 lata, wyższe wykształcenie, pedagog (przedszkolny), mieszka z rodzicami; doświadczenie zawodowe: w czasie studiów pracował na czarno naprawiając komputery; w wakacje na umowę zlecenie jako kelner; zna j. angielski na podstawowym poziomie; prawo jazdy kat. B; parę miesięcy szukał pracy i postanowił się zarejestrować (tego dnia).
- B. Kobieta, 30 lat, dziecko – 4 lata (chce posłać do przedszkola, ale nie ma pieniędzy); po szkole gastronomicznej; pracowała jako kucharka na umowie na czas określony; przestała pracować w 4 miesiącu ciąży; po urodzeniu dziecka dorywcze prace, głównie na utrzymaniu rodziców; rejestruje się dzisiaj;
- B.1 Kobieta, 30 lat, samotna, dziecko – 9 lat, po szkole gastronomicznej; pracowała jako kucharka na umowie na czas określony; przestała pracować w 4 miesiącu ciąży; po urodzeniu dziecka dorywcze prace, głównie na utrzymaniu rodziców; rejestruje się dzisiaj.
- C. Kobieta 51 lat, mąż pracuje, zarabia 1200 pln brutto, 2 dorosłych dzieci + 3 wnuków; pół roku temu zwolniona z pracy, zarejestrowała się od razu; wykształcenie średnie + kurs; w latach 1975–1983 pracowała w dziale kadrowym dużego przedsiębiorstwa; 1983–1993 przeszła na wyższą posadę do innego dużego przedsiębiorstwa – była szefową działu kadr; w 1993 została zwolniona – zakład padł; szybko znalazła pracę w miejscowym domu kultury jako pracownik administracyjny; w 1999 ciężko zachorowała i musiała odejść z pracy; po wyzdrowieniu w 2002 roku szukała pracy przez rok i w końcu znalazła posadę – 3 lata pracowała jako księgowa w małej firmie;
- C.1 Kobieta 49 lat, mąż pracuje, zarabia 1200 zł brutto, 2 dorosłych dzieci + 3 wnuków; pół roku temu zwolniona z pracy, zarejestrowała się od razu; wykształcenie średnie + kurs; w latach 1975–1983 pracowała w dziale kadrowym dużego przedsiębiorstwa; 1983–1993 przeszła na wyższą posadę do innego dużego przedsiębiorstwa – była szefową działu kadr; w 1993 została zwolniona – zakład padł; szybko znalazła pracę w miejscowym domu kultury jako pracownik administracyjny; w 1999 ciężko zachorowała i musiała

- odejść z pracy; po wyzdrowieniu w 2002 roku szukała pracy przez rok i w końcu znalazła posadę – 3 lata pracowała jako księgowa w małej firmie;
- D. Mężczyzna, 42 lata, rozwiedziony, 12-letnia córka (musi płacić alimenty); od roku bezrobotny i zarejestrowany, wykształcenie zawodowe, ślusarz; problem alkoholowy; w latach 80-tych pracował w dużych zakładach; w 1991 roku zakład, w którym pracował padł i został zwolniony; znalazł pracę w szpitalu jako pracownik techniczny, dzięki temu, że jest złotą rączką; w 1994 przyszedł nowy szef, z którym nie mógł się porozumieć (szef oskarżał go o nadużywanie alkoholu w pracy) i odszedł; wówczas zarejestrował się w urzędzie pracy, ale znalazł pracę przez znajomych – zatrudniono go w administracji osiedlowej; po trzech latach wyrzucony za zaniedbywanie obowiązków; zarejestrował się w urzędzie pracy po raz drugi; w tym czasie rozpoczął leczenie i przystąpił do grupy AA (była żona postawiła mu taki warunek, grożąc, że w przeciwnym razie wystąpi do sądu o pozbawienie go prawa do opieki nad córką); rok pozostawał bezrobotny; w końcu zatrudniono go w średniej wielkości firmie, zajmującej się produkcją specjalistycznych maszyn. Pracował tam do 2006 roku, kiedy firma wchłonięta została przez większą;
- D.1 Mężczyzna, 42 lata, rozwiedziony, 12 letnia córka (musi płacić alimenty) od 24 miesięcy bezrobotny i zarejestrowany, wykształcenie zawodowe, ślusarz; problem alkoholowy; w latach 80-tych pracował w dużych zakładach; w 1991 roku zakład, w którym pracował padł i został zwolniony; znalazł pracę w szpitalu jako pracownik techniczny, dzięki temu, że jest złotą rączką; w 1994 przyszedł nowy szef, z którym nie mógł się porozumieć (szef oskarżał go o nadużywanie alkoholu w pracy) i odszedł; wówczas zarejestrował się w urzędzie pracy, ale znalazł prace przez znajomych – zatrudniono go w administracji osiedlowej; po trzech latach wyrzucony za zaniedbywanie obowiązków; zarejestrował się w urzędzie pracy po raz drugi; w tym czasie rozpoczął leczenie i przystąpił do grupy AA (była żona postawiła mu taki warunek, grożąc, że w przeciwnym razie wystąpi do sądu o pozbawienie go prawa do opieki nad córką); rok pozostawał bezrobotny; w końcu zatrudniono go w średniej wielkości firmie, zajmującej się produkcją specjalistycznych maszyn. Pracował tam do 2005 roku, kiedy firma wchłonięta została przez większą.