

Andrzej Patulski

Uniwersytet Warszawski

patulski@orlowski-patulski.pl

Sposoby aktywizacji zawodowej młodych w świetle nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Methods of Occupational Activation of the Young Unemployed in the Light of the Act of Employment Promotion and Labour Market Institutions

STRESZCZENIE

Bezrobocie wśród młodzieży jest jednym z najbardziej palących i bolesnych problemów polskiego rynku pracy. Artykuł został poświęcony nowym i zmodyfikowanym sposobom aktywizacji zawodowej młodych bezrobotnych w świetle nowelizacji z 2014 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Słowa kluczowe: bezrobocie, aktywizacja zawodowa młodzieży, nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

WSTĘP

Europejski rynek pracy charakteryzuje się segmentacją, jednak jej zakres jest różnorodny i oscyluje od płynności modelu anglosasko-skandynawskiego do sztywności modelu postsocjalistycznego.¹ Ponadto problemem niektórych krajów

¹ Model postsocjalistyczny charakteryzuje się najniższą zagregowaną stopą niestandardowych form zatrudnienia (z wyjątkiem Polski, w której jest zatrudnionych w ramach terminowych umów o pracę ponad 28% pracowników, co stawia Polskę na pierwszym miejscu w UE; jeszcze w 1997 r. odsetek ten nie przekraczał 5%). Także odsetek samozatrudnionych jest w Polsce wyższy od średniej unijnej. Natomiast w takich krajach, jak Łotwa, Litwa i Rumunia można zaobserwować wręcz zmniejszanie się tej stopy, co jest interpretowane w kategoriach wzrostu szarej strefy jako funkcjonalnego ekwiwalentu legalnego niestandardowego zatrudnienia, a wszak praca nierejestrowana także jest swoistą formą pracy atypowej. Zob. G. Schmid, *Transitional labour markets and flexicurity*:

UE (postsocjalistycznych i południowych) jest niski wskaźnik aktywności zawodowej (przede wszystkim ludzi starszych i młodych) oraz wysoki poziom bezrobocia wśród młodzieży.

Natomiast współczesny polski rynek pracy charakteryzuje się trzema istotnymi cechami:

- głęboką segmentacją,
- niskim wskaźnikiem aktywności zawodowej ludności i wysokim bezrobociem wśród młodzieży,
- niedopasowaniem szkolnictwa do dynamicznych zmian popytu na rynku pracy.

Te cechy rynku pracy sprawiają, że miejsca pracy tworzone w segmentach opartych na nietypowych formach zatrudnienia są często uważane za gorsze, mniej stabilne, niżej opłacane i nieprowadzące do identyfikowania się świadczącego pracę z podmiotem zatrudniającym. Zatrudnieni w tych formach – w ramach zarówno pracowniczego, jak i niepracowniczego zatrudnienia – narażeni są na większe ryzyko utraty pracy oraz często nie posiadają tych samych uprawnień socjalnych, co pracownicy „klasyczni”. Nierzadko też mają utrudniony dostęp do szkoleń, a tym samym do możliwości podnoszenia kwalifikacji i awansu. Badania POLPAN wskazują, że to przede wszystkim młodzi ludzie są ofiarą segmentacji rynku pracy.² Głębokiej segmentacji polskiego rynku pracy sprzyja tradycyjne podejście do personelu jako przede wszystkim źródła kosztów, a nie składnika zasobów przedsiębiorstwa o strategicznej wartości dla firmy. Duża niepewność zatrudnienia jest zatem głównym kryterium wyróżnienia „gorszego” rynku pracy.³ Także praktyki restrykcyjne, wymuszone i wprowadzone przez związki zawodowe, co w Polsce wiąże się ze zjawiskiem zawierania pakietów socjalnych, zmuszają pracodawców do „poszufladkowania” popytu na pracę.⁴

managing social risk over the life course, [w:] *Transforming European Employment Policy. Labour market transitions and the promotion of capability*, eds. R. Rogowski, R. Salais, N. Whiteside, Cheltenham, Northampton 2011, s. 56–57; A. Patulski, *Praca niepełna jako produkt zmian na współczesnym rynku pracy*, [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania, Księga jubileuszowa Prof. J. Wrątnego*, red. G. Uścińska, Warszawa 2013, s. 75–77. Segmentacja gospodarki socjalistycznej i rynku pracy w PRL nadal w części pobrzmiwa, jak historyczne echo, w gospodarce III RP. Najtrudniejsze są bowiem transfery w sektorach najważniejszych dla ówczesnego państwa. Zob. L. Kolarska, A. Rychard, *Wpływ organizacji przemysłowych na strukturę społeczeństwa socjalistycznego*, Warszawa 1987, s. 162.

² Niemal 60% młodych ludzi w wieku 21–30 lat, świadczących w 2008 r. pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (w tym „śmieciovych”, czyli bez narzutów na ZUS i ubezpieczenie zdrowotne) oraz terminowych umów o pracę, pracowało tak nadal w 2013 r. albo pozostawało bez pracy. Zob. *Cale życie bez etatu*, „Gazeta Wyborcza”, 31.03.2014.

³ R.C. Edwards, *The social relations of production in the firm and labour market structure*, [w:] *Labour market segmentation*, Lexington 1975, s. 16.

⁴ Na temat pakietów socjalnych por. A. Patulski, *Transfer a pakty socjalne*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. Wrątny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 609–614.

Jak zaznaczono wcześniej, specyfiką Polski jest najwyższy w UE odsetek pracowników (w tym osób w wieku 15–24 lat) zatrudnionych na czas określony.⁵ Także wśród osób skierowanych do pracy tymczasowej oraz zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia dominują ludzie młodzi.⁶

Specyfiką krajów przechodzących transformację jest niski wskaźnik aktywności zawodowej, dotyczący przede wszystkim młodzieży i ludzi starszych. Należy także mieć na uwadze zmiany, jakie zachodzą na postsocjalistycznych rynkach pracy, które są związane z faktem otwarcia rynków „starej” UE. Szacuje się, że z Polski wyemigrowało od czasów wstąpienia do UE ok. dwa miliony osób, z czego połowa do Wielkiej Brytanii i Irlandii.⁷

Jednak największym problemem polskiego rynku pracy jest wysokie bezrobocie wśród młodzieży, co wraz z segmentacją rynku pracy jest źródłem zjawiska prekariatu.⁸ Prekariat trudno nazwać klasą, czy nawet grupą społeczną; bardziej pasują terminy: niepewność, niestabilność, brak poczucia bezpieczeństwa. Samo słowo „prekariat” jest neologizmem stworzonym jako zlepek dwóch słów: *precarious* (niepewny) i proletariat. Jest to kategoria (a nie klasa czy grupa) społeczna, charakteryzująca się poczuciem niepewności. To właśnie permanentne uczucie strachu i niepewności najlepiej charakteryzuje prekariuszy.⁹ Prekariat według G. Standinga to kategoria ludzi pozbawionych zasad bezpieczeństwa społecznego, a zwłaszcza bezpieczeństwa na rynku pracy i bezpieczeństwa zatrudnienia.¹⁰ Oznacza to w konsekwencji, że w przeciwieństwie do epoki industrialnej, która lepiej czy gorzej dawała możliwość planowania swego życia i kariery zawodo-

⁵ Jak wcześniej wspomniano, ponad 28% spośród 12,5 mln pracowników (tj. ok. 3,5 mln osób) jest zatrudnionych terminowo, co stawia Polskę na pierwszym miejscu w UE, przy średniej unijnej 13%. Polska jest też niechlubnym liderem jeśli chodzi o odsetek młodych pracowników w wieku 15–24 lata, stanowiących 63% pracowników terminowych, przy średniej unijnej 40%. Zob. P. Skedinger, *Employment protection legislation, evolution, effects. Winners and losers*, Edward Elgar 2010, s. 43. W literaturze podkreśla się, że jest to przede wszystkim wynik liberalnego ustawodawstwa. Zob. G. Schmid, *op. cit.*, s. 66, przypis 1. We Francji umowy okresowe mogą być zawierane maksymalnie na 18 miesięcy, stąd odsetek zatrudnionych terminowo wynosi 15%, zaś we Włoszech okres takiego zatrudnienia może wynosić maksymalnie trzy lata, stąd też odsetek zatrudnionych terminowo wynosi 12%. Zob. *Przedsiębiorcy nadużywają umów terminowych*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2011.

⁶ Zob. A. Bulik, *Zjawisko pracy tymczasowej w perspektywie rynkowej*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011, s. 214; *Bez etatu i bez szans*, „Gazeta Wyborcza”, 31.03.2014.

⁷ J. Różalski, *Emigranci już nie wrócą do Polski, chyba że na emeryturę*, „Gazeta Wyborcza”, 10.06.2013.

⁸ G. Standing, *The precariat. The new dangerous class*, London: Bloomsbury Academic 2011. Zob. także: W. Smoczyński, *Prekariusze wszystkich krajów*, „Polityka” 2011, nr 37.

⁹ M. Dobrzyński, *Prekariat jako produkt pracy niepewnej*, [w:] *Rozwój potencjału społecznego organizacji – wyzwania w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Mariana Dobrzyńskiego*, Warszawa 2012, s. 37–38.

¹⁰ G. Standing, *op. cit.*, s. 10.

wej, współczesność postindustrialna pozbawia szerokie grupy osób w wieku produkcyjnym (zwłaszcza młodych) możliwości organizowania swego życia w dłuższym okresie, sprawiając, że zdani są na rozwiązania tymczasowe i epizodyczne.¹¹

BEZROBOCIE WŚRÓD MŁODYCH

Architektura społeczno-ekonomiczna Europy w recesji charakteryzuje się m.in. wysokim poziomem bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży. Wprawdzie stopa bezrobocia w Polsce jest nieco niższa od średniej w UE, jednak stopa bezrobocia wśród młodych do 25. roku życia lokowała nas, według Eurostatu, w 2013 r. na dziewiątym miejscu. Bezrobocie liczone według zasad statystyki europejskiej (Eurostat) wyraźnie wzrosło w ostatnich latach w postsocjalistycznych i południowych krajach UE. Także zgodnie ze wskaźnikami BAEL w 2013 r. stopa bezrobocia wśród ludzi młodych była znacząco wyższa niż ogólna stopa bezrobocia w niektórych krajach UE. Przeważającą liczbę osób bez pracy stanowią ludzie w wieku 15–24 lat. W najgorszej sytuacji znajdują się młodzi mieszkańcy Grecji, Hiszpanii, Chorwacji i Włoch, gdzie stopa bezrobocia wynosi ponad 40% (prawie co drugi młody mieszkaniec jest bezrobotny) i jest blisko dwa razy wyższa niż stopa bezrobocia ogółem. Bezrobocie młodzieży w Polsce wyniosło w 2013 r. aż 27,3% i było niemal trzykrotnie wyższe niż bezrobocie ogółem (10,3%). Bezrobocie wśród młodych w Polsce było również wyższe od średniej w Unii Europejskiej – 23,2%.¹² Największą grupę bezrobotnych w Polsce stanowią osoby w wieku od 25 do 34 lat. W tej grupie wiekowej w pierwszym kwartale 2014 r. bez pracy było ponad 560 tysięcy osób, w tym 290 tysięcy stanowili mężczyźni. Drugą pod względem liczby bezrobotnych jest grupa młodych między 15. a 24. rokiem życia. Wśród najmłodszych na rynku pracy było ponad 400 tysięcy bezrobotnych (w tym 230 tysięcy mężczyzn). Taki poziom bezrobocia w tej grupie w dużej mierze wynika z faktu, iż młodzi przesuwają czas wejścia na rynek pracy poprzez kontynuowanie nauki. Jedynie w grupie wiekowej 35–44 lat, liczącej około 370 tysięcy bezrobotnych, większą grupę bezrobotnych stanowiły kobiety (o około 20 tysięcy więcej bezrobotnych kobiet niż mężczyzn). Może to wynikać z faktu, iż w tym wieku kobiety bardzo często oddają się wychowaniu dzieci i posiadaniu rodziny. Wraz z wiekiem spada w Polsce liczba osób bezrobotnych. W przedziale wieku 55–64 lat liczba bezrobotnych jest już niższa niż 200 tysięcy. Prawdopodobnie jest to związane z polityką ochrony miejsc pracy osób po 50. roku życia.¹³

¹¹ Jak to ujmuje M. Kostera: „Ludzie muszą przede wszystkim być dyspozycyjni, elastyczni, a ich życie ulega fragmentaryzacji w każdej dziedzinie, od małżeństwa i miłości począwszy, a na pracy skończywszy”. Zob. M. Kostera, *Organizacje i archetypy*, Warszawa 2010, s. 76.

¹² Por. www.stat.gov.pl.

¹³ *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2014*, www.stat.gov.pl.

Wysokie bezrobocie wśród młodzieży na świecie jest przede wszystkim wynikiem rozmijania się wykształcenia z potrzebami rynku, dotyczy to także Polski.¹⁴ Powszechnie uważa się, i nie budzi to wątpliwości, że prawdziwą „piętą achilleową” polskiej gospodarki jest zmarginalizowanie roli szkolnictwa zawodowego i jego niski poziom.¹⁵ Uważano je za przeżytek, który nie pomaga przygotować młodzieży do nowego rynku pracy, a nawet degraduje społecznie ich absolwentów. Na ich miejscach powstawały licea ogólnokształcące, które miały za zadanie otworzyć jak największej liczbie absolwentów drogę na studia.¹⁶ Wynikiem tego działania jest ogromna rzesza studentów i rozwój rynku wyższych szkół prywatnych. W ciągu ostatniego dwudziestolecia liczba studentów, podobnie do liczby uczelni, wzrosła blisko pięciokrotnie. Na początku lat 90. XX w. zaledwie 400 tys. osób legitymowało się statusem studenta, natomiast obecnie liczba studentów sięga prawie dwóch milionów.¹⁷ Pięć kierunków, w których w ciągu ostatniej dekady nadano najwięcej tytułów, to: ekonomiczne i administracyjne (1 mln 187,1 tys. tytułów), pedagogiczne (628,7 tys. tytułów), społeczne (591,3 tys. tytułów), humanistyczne (322,2 tys. tytułów) oraz inżyniersko-techniczne (229 tys. tytułów).

Tylko niewiele ponad milion absolwentów to osoby, które ukończyły jeden z kierunków niewymienionych powyżej. Analiza powyższych wyników wskazuje wyraźne dysproporcje w kształceniu niektórych grup zawodowych. Kierunki kształcące w zakresie weterynarii oraz opieki społecznej na przestrzeni ostatnich 10 lat wykształciły mniej absolwentów niż w ciągu jednego roku inne, mniej popularne kierunki (np. rolnicze, leśne i rybactwa). Wyniki te wskazują, że ukoń-

¹⁴ Por. raport MOP z 8 maja 2013 r. (*To nie jest świat dla młodych ludzi*, „Gazeta Wyborcza”, 9.05.2013). Najgorzej jest na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, zaś najlepiej – we Wschodniej Azji. Według dyrektora MOP José Manuela Salazara-Xirinachsa wynika to z rozmijania się wykształcenia z potrzebami rynku.

¹⁵ K. Boczkowska, *Absolwent: mechanik czy humanista?*, „Gazeta Wyborcza”, 9.05.2013. W 2012 r. ok. 400 tys. zarejestrowanych bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych uczyło się w przestarzałych technologicznie warsztatach. Zob. J. Cieśla, *Przyuczyć, nie przyspawać*, „Polityka” 2012, nr 47, s. 31.

¹⁶ M. Boni, K. Szafraniec, *Raport: Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2012, s. 19–30. Przyjmowano wówczas błędnie, że „80% absolwentów gimnazjów powinno robić maturę w liceach ogólnokształcących, a jedynie 20% iść do szkół zawodowych”, co – jak ostrzegali prof. M. Kabaj – jest formułą księżycową niewystępującą w żadnym kraju w Europie. Zob. J. Cieśla, *op. cit.*, s. 31.

¹⁷ Zestawiając to z 770 tys. uczniów zasadniczych i średnich szkół zawodowych, można powiedzieć, że nawet gdybyśmy byli gospodarką opartą na wiedzy, nie ma żadnych szans, aby to racjonalnie spożytkować (J. Cieśla, *op. cit.*, s. 31). W Niemczech, gdzie bezrobocie wśród młodych do 25. roku życia wynosi zaledwie 7,5%, mamy do czynienia z systemem kształcenia zawodowego łączącego naukę z praktykami zawodowymi. Podobne rozwiązania chcą wprowadzić Włosi, zaś we Francji w marcu 2013 r. wprowadzono zachęty podatkowe dla firm zatrudniających młodych, przy jednoczesnym utrzymaniu zatrudnienia pracowników powyżej 57. roku życia (*Włoski premier przeprasza młodych*, „Gazeta Wyborcza”, 3.06.2013).

czenie niektórych kierunków studiów może być trudniejsze lub istnieje mniejsze zapotrzebowanie na specjalistów o danym wykształceniu. Z kolei trzy najpopularniejsze kierunki: ekonomiczno-administracyjne, pedagogiczne i społeczne, co roku kończy od 50 do 100 tysięcy absolwentów, przez co wchłonięcie ich przez rynek pracy staje się zadaniem wręcz niewykonalnym. Krytycy obecnego systemu edukacji wskazują przy tym, że Polska ma taką samą liczbę uniwersytetów i politechnik, jak Niemcy, przy liczbie mieszkańców o połowę mniejszej, a system edukacji „produkuje” nadmiar absolwentów z niewłaściwymi kompetencjami, zaś ci absolwenci, którzy mają większe ambicje i możliwości (znajomość języków obcych, praktyki zagraniczne, pomoc finansowa rodziców), sfrustrowani długim okresem poszukiwania pracy i nieatrakcyjną ofertą płacową, szukają pracy za granicą.¹⁸ Prowadzi to do zjawiska drenażu mózgow (drain brain). Jest to określenie zjawiska emigracji ludzi dobrze wykształconych do krajów lepiej rozwiniętych, mających więcej do zaoferowania (np. lepsze warunki do badań naukowych, lepsze warunki pracy).¹⁹ Znaczna część absolwentów podejmuje w wyniku przymusu ekonomicznego pracę poniżej swych kwalifikacji.²⁰ Analiza danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz wyniki badania Manpower Group „Niedobór talentów” z ostatnich pięciu lat²¹ umożliwiają przyjęcie pewnych założeń dotyczących obecnego rynku pracy. W zdecydowanej większości pracodawcy poszukują osób do wykonywania prostych czynności: robotników gospodarczych, handlowców, pracowników biurowych, osób sprzątających i kierowców.²² Z drugiej strony na rynku pracy istnieje niezaspokojony popyt na określonych fachowców – in-

¹⁸ K. Boczkowska, *op. cit.*, s. 7. M. Dobrzyński (*op. cit.*, s. 22) nazywa to zjawisko polowaniem na „łatwą zwierzynę łowną, głównie w Chinach, ale także w Polsce”.

¹⁹ J. Salt, *International movements of the highly skilled*, “OECD Social, Employment and Migration Working Papers” 1997, No. 3, s. 4.

²⁰ M. Dobrzyński, *op. cit.*, s. 24–26. Ta sytuacja prowadzi do powstawania paradoksów na rynku pracy, które objawiają się w zawyżaniu wymagań względem najprostszych zawodów, np. znajomości kilku języków obcych przez sprzątaczkę, czy też posiadania wyższego wykształcenia przez portiera. Zob. M. Koncman, *Dewaluacja tytułów i stopni naukowych na polskim rynku pracy*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego 2013, s. 66 (praca magisterska).

²¹ *Niedobór talentów 2012*, wyniki badań, ManpowerGroup s. 4.

²² Największy popyt na pracowników zgłasza handel detaliczny. Na 600 tys. wolnych miejsc pracy, najwięcej ogłoszeń o pracę dotyczy handlowców różnych szczebli: od menedżerów ds. sprzedaży, przez przedstawicieli handlowych, po zwykłych sprzedawców. Na 370 tys. ogłoszeń opublikowanych w Internecie w 2012 r. blisko 80 tys. dotyczyło stanowisk sprzedażowych. To właśnie handel stworzył najwięcej nowych miejsc pracy w 2012 r. (465 tys.). Biedronka, której właścicielem jest Jeronimo Martins, zatrudniała pod koniec 2013 r. 45 tys. osób, zaś Tesco zatrudniało w tym czasie ponad 30 tys. osób. Zob. B. Sendrowicz, *Miejsca są. A chętni?*, „Gazeta Wyborcza. Gazeta Praca”, 10.06.2013. Także z badań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że największe zapotrzebowanie na pracowników w pierwszym półroczu 2013 r. odnotowane zostało w grupie pracowników usług i sprzedawców. Natomiast w pierwszym półroczu 2013 r. zawodem deficytowym okazał się być zawód robotnika gospodarczego. Zob. *Zawody deficytowe i nadwyżkowe w I półroczu 2013 roku*, www.mpips.gov.pl.

zynierów, techników, elektryków. Zawody, w których wymagane jest posiadanie wyższego wykształcenia przeważają na listach zawodów nadwyżkowych, a nie na listach zawodów deficytowych. Polscy pracodawcy nie skarżą się na brak licencjatów i magistrów ekonomii, czy nauk humanistycznych, lecz na brak absolwentów szkół technicznych i zawodowych. Przesycenie rynku pracy w zakresie poszczególnych zawodów jest jedną z przyczyn powstawania bezrobocia. Bezrobocie wśród absolwentów uczelni wyższych może być jednym z wyznaczników tego, jak radzą sobie oni na rynku pracy, zwłaszcza w przypadku wysokiej stopy bezrobocia, która powoduje, że rynek pracy staje się rynkiem pracodawcy. Z danych GUS za 2012 r. (metoda BAEL) wynika, że spośród wszystkich grup wiekowych największy udział bezrobotnych z wyższym wykształceniem można odnotować w grupie wiekowej 25–34 lata (166 tys. – 27,85%). Absolwenci uczelni wyższych z tej grupy wiekowej stanowią najliczniejszą grupę bezrobotnych, następnymi w kolejności są odpowiednio bezrobotni z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (150 tys. – 25,17%) oraz z wykształceniem zasadniczym zawodowym (148 tys. – 24,83%).²³

ZMIANY W SPOSOBIE FUNKCJONOWANIA URZĘDÓW PRACY

27 maja 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, mająca na celu poprawę efektywności polityki rynku pracy.²⁴ Ustalanie profili pomocy jest zmianą najbardziej zauważalną i dotyczącą każdą osobą bezrobotną zarejestrowaną w urzędzie pracy (art. 33 ust. 2b i 2c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵). Ustalanie profili odbywa się na podstawie wywiadu przeprowadzonego przez pracownika urzędu pracy z osobą bezrobotną. W skład wywiadu wchodzi 24 pytania, z których od 1 do 8 oceniają oddalenie od rynku pracy, natomiast od 9 do 24 oceniają gotowość do podjęcia pracy. Pytania badające oddalenie od rynku pracy dotyczą wieku, płci, miejsca zamieszkania, posiadanych uprawnień zawodowych. Pytania badające gotowość do podjęcia pracy wymagają już większego zaangażowania osoby bezrobotnej i dotyczą m.in. powodu rejestracji w urzędzie pracy, oceny chęci współpracy, czy też chęci podjęcia pracy. Profile pomocy pomagają ustalić zakres form pomocy,

²³ Analiza podziału strukturalnego bezrobotnych według grupy wiekowej i wykształcenia w 2006, 2008 i 2010 r. wykazała – podobnie jak w zestawieniu za 2012 r. – że największy udział osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem występuje w grupie 24–35 lat. Co ciekawe, w 2006 r. udział osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 25–34 lata był znacznie niższy i nie przekraczał 20%, mimo że wielkość populacji bezrobotnych z 2006 r. niewiele różniła się od tej z 2012 r. Oznacza to, że sytuacja absolwentów uczelni wyższych na polskim rynku pracy w ciągu ostatnich sześciu lat uległa pogorszeniu.

²⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 598.

²⁵ T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm., dalej: PromZatrU.

jakie będą najbardziej właściwe dla bezrobotnego.²⁶ Ustawodawca wprowadził trzy profile i formy pomocy, jakie mogą być w nich zastosowane:

1. Profil I dotyczy osób aktywnych, którzy są dobrze przygotowani do podjęcia pracy i potrzebują jedynie konkretnej oferty pracy.
2. Profil II dotyczy bezrobotnych wymagających wsparcia urzędu pracy. Są to najczęściej osoby, którym do podjęcia pracy brakuje uzupełnienia lub podniesienia kwalifikacji czy też zdobycia doświadczenia zawodowego w ramach stażu.
3. Profil III jest ustalany dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Są to najczęściej osoby długotrwale bezrobotne, słabo wykształcone, które najczęściej są zarejestrowane w urzędzie tylko dla ubezpieczenia zdrowotnego.²⁷

Nowością w polskim porządku prawnym jest to, że analiza sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy będzie dokonywana na podstawie dwóch przesłanek: oddalenia bezrobotnego od rynku pracy oraz jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego²⁸). Jak się wydaje, profilowanie pomocy dla bezrobotnych może pozwolić na selekcję bezrobotnych i umieszczenie ich w odpowiedniej grupie na rynku pracy. Dla młodych ludzi wkraczających dopiero na rynek pracy właściwym wydaje się profil II. Jednak nie można abstrahować od niebezpieczeństwa fikcji profilu III wobec bezrobotnych rejestrujących się tylko dla ubezpieczenia zdrowotnego. Proponowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zmiany w tym zakresie (w tym koncepcja rozdziału składki od bezrobotnego) natrafiają na opór ministra finansów, i to głównie ze względów politycznych (m.in. wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r.), co w praktyce oznacza, że raczej nie zostaną one wprowadzone w najbliższym czasie.²⁹ Ponadto w opinii wielu dyrektorów urzędów pracy indywidualna praca z każdą osobą bezrobotną osobno jest niewykonalna.³⁰

²⁶ M. Żandarska, *Efektywność funkcjonowania Powiatowych Urzędów Pracy na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Błoniu*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego 2014 (praca magisterska), s. 17.

²⁷ W opinii wielu dyrektorów urzędów pracy w III profilu będą osoby zarejestrowane w urzędzie, pracujące na czarno i jedynie oczekujące ubezpieczenia zdrowotnego (www.wiadomości.onet.pl/bialystok/dyrektorzy-urzedow-pracy-o-noweli-ustawy-dot-promocji-zatrudnienia/hxjvk).

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 631. Zob. także: A. Drabek, *Profilowanie pomocy dla bezrobotnych jako nowy sposób na walkę z bezrobociem?*, „Gdańsko-Lódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2014, nr 4, s. 19–22.

²⁹ B. Marczuk, *Zbyteczny tłum w pośredniaku*, „Rzeczpospolita”, 24.07.2013, s. A5.

³⁰ Por. przypis 27. Według Adama Panka, który pełni funkcję dyrektora PUP w Rzeszowie, „duże urzędy pracy, takie jak w Warszawie czy Łodzi, nie mają szans realnie na wyrobienie się z profilowaniem pomocy bezrobotnych, bo gdy skończą profilować pomoc ostatniemu bezrobotnemu

Należy także mieć na uwadze, że po nowelizacji zmieniła się definicja osoby znajdującej się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, Stosownie do art. 49 PromZatrU obecnie jest nią m.in. osoba do 30. roku życia i osoba długotrwale bezrobotna, a także osoba korzystająca ze świadczeń pomocy społecznej oraz osoba niepełnosprawna. Osobom takim przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych.³¹

Nowelizacja ustawy wprowadziła także funkcję doradcy klienta, aby bezrobotni i pracodawcy mogli załatwiać swoje sprawy urzędowe w tzw. jednym okienku. Stanowisko doradcy klienta zostało dodatkowo podzielone na doradcę klienta indywidualnego – dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, oraz doradcę klienta instytucjonalnego – dla pracodawców.

Funkcję doradcy klienta mogą pełnić pracownicy zatrudnieni w urzędzie na stanowiskach: pośrednika pracy, doradcy zawodowego, specjalisty do spraw rozwoju zawodowego oraz specjalisty do spraw programów (art. 91 ust. 2 PromZatrU).

Zgodnie z art. 91 ust. 3 ustawy do obowiązków doradcy klienta należy:

- stała opieka nad bezrobotnym lub poszukującym pracy, w szczególności ustalanie profilu pomocy, przygotowanie i nadzór nad realizacją indywidualnego planu działania, świadczenie podstawowych usług rynku pracy w formie indywidualnej oraz ułatwianie dostępu do innych form pomocy określonych w ustawie, lub
- stała współpraca z pracodawcą w zakresie pomocy określonej w ustawie, w szczególności ustalanie zapotrzebowania na nowych pracowników i pozyskiwanie ofert pracy w ramach pośrednictwa pracy oraz ułatwianie dostępu do innych form pomocy określonych w ustawie.

STAŻE

Stosownie do art. 50 ust. 1 PromZatrU bezrobotnym do 25. roku życia powiatowy urząd pracy w okresie do czterech miesięcy od dnia rejestracji powinien przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych albo innej formy pomocy określonej w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 53 ust. 2 cytowanej ustawy starosta może skierować do odbycia stażu na okres do 12 miesięcy bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30. roku życia (przed 27 maja 2014 r. bezrobotnych absolwentów do 25. roku życia).

mu, to już tym pierwszym trzeba będzie ponownie się zająć” (www.wiadomości.onet.pl/bialystok/dyrektorzy-urzedow-pracy-o-noweli-ustawy-dot-promocji-zatrudnienia/hxjvk).

³¹ Stosownie do art. 49a PromZatrU: „W stosunku do bezrobotnych i osób, o których mowa w art. 43, którzy zostali wyłonieni przez starostę, z uwzględnieniem analiz i prognoz lokalnego rynku pracy, mogą być dodatkowo stosowane programy specjalne”.

Warunkiem skierowania na staż jest brak doświadczenia zawodowego w miejscu pracy. Bezrobotny kierowany jest na staż przez starostę. Pracodawca musi wcześniej wystąpić do starosty z wnioskiem o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. Pracodawca może wskazać bezrobotnego, którego chce u siebie zatrudnić na stażu, decyzja należy jednak do starosty.³² Staż odbywa się zatem na podstawie umowy zawartej przez starostę z pracodawcą, zgodnie z programem określonym w umowie. Przy ustalaniu programu stażu powinny być uwzględnione predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego. Program powinien określać:

- nazwę zawodu lub specjalności, której program dotyczy,
- zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego,
- rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych,
- sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych,
- opiekuna osoby objętej programem przygotowania zawodowego i stażu.

Zgodnie z art. 53 ust. 5 PromZatrU po zrealizowaniu programu stażu pracodawca wydaje opinię, która zawiera informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego oraz kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych pozyskanych w procesie przygotowania zawodowego. Natomiast starosta wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o odbyciu stażu.

Bezrobotnemu stażyście w okresie odbywania stażu przysługuje wypłacane przez starostę stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych, przysługującego w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku. Za okres, za który przysługuje stypendium, zasiłek nie przysługuje (art. 53 ust. 6 PromZatrU). Składki ZUS (emerytalne, rentowe i wypadkowe) od stypendiów są naliczane i odprowadzane przez starostę (art. 54 PromZatrU). Ponadto w razie usprawiedliwionej nieobecności bezrobotny zachowuje prawo do stypendium. Staż nie ma charakteru stosunku pracy. Zatrudnieni w ten sposób bezrobotni nie są pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy i zachowują status osoby bezrobotnej. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisy wykonawcze przyznają jednak takim osobom kilka pracowniczych przywilejów. Można do nich zaliczyć m.in. możliwość korzystania z płatnego urlopu oraz skierowanie na badania lekarskie. Pracodawca obowiązany jest do udzielenia stażyście na jego wniosek dni wolnych w wymiarze dwóch dni za każde 30 dni odbywania stażu w miejscu pracy. Za dni wolne przysługuje stypendium. Za ostatni miesiąc odbywania stażu pracodawca jest obowiązany udzielić dni wolnych przed upływem terminu zakończenia stażu (art. 53 ust. 7a PromZatrU). Bezrobotny może zostać skierowany na badania lekarskie i psychologiczne, które sprawdzają

³² Zob. bliżej: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U., nr 142, poz. 1160 ze zm.).

ogólną zdolność do wykonywania określonej pracy. Koszty tych badań są finansowane z Funduszu Pracy. Pracodawca zapewnia bhp oraz profilaktyczną ochronę zdrowia w zakresie przewidzianym dla pracowników, jak również przydziela na zasadach przewidzianych dla pracowników odzież i obuwie robocze, środki ochrony indywidualnej oraz niezbędne środki higieny osobistej, tudzież zapewnia na zasadach przewidzianych dla pracowników bezpłatne posiłki i napoje profilaktyczne. Natomiast stażysta stosuje się do rozkładu czasu pracy i regulaminu pracy obowiązujących u pracodawcy, z tym że czas pracy bezrobotnego odbywającego staż nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, a bezrobotnego będącego osobą niepełnosprawną zaliczoną do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – siedem godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Bezrobotny stażysta nie może, poza pewnymi wyjątkami, odbywać stażu w niedziele i święta, w porze nocnej, w systemie pracy zmianowej ani w godzinach nadliczbowych. Bezrobotnemu odbywającemu staż przysługuje ponadto prawo do okresów odpoczynku na zasadach przewidzianych dla pracowników oraz prawo do równego traktowania na zasadach przewidzianych dla pracowników. Zaletą stażu jest to, że bezrobotny otrzymuje szansę na zdobycie zawodu i doświadczenia, jak również stypendium, pracodawca zaś – taniego stażystę opłacanego ze środków Funduszu Pracy.

Problemem jest natomiast skala nakładów na aktywną politykę rynku pracy, w tym staże. Porównując wydatki z Funduszu Pracy na aktywne formy zatrudnienia w okresie 2009–2011, widać zdecydowany, prawie dwukrotny wzrost środków w 2009 r. w porównaniu do poprzedzającego roku, co było przede wszystkim wynikiem wprowadzenia tzw. ustawy antykryzysowej z dnia 1 lipca 2009 r. Wydatki na aktywne formy zatrudnienia rosły również w 2010 r. – do kwoty 6 747,9 mln zł, by już w kolejnych latach gwałtownie spaść (do 3 327,6 w 2011 r. i do 3 435,1 w 2012 r.). Oznacza to, że rząd drastycznie zmniejszył finansowanie w tym zakresie, co przełożyło się także na finansowanie staży dla bezrobotnych absolwentów szkół (ponad dwukrotny wzrost w 2010 r. w stosunku do 2008 r. z 921,6 mln zł do 2 082,1 mln zł i następnie spadek do 903,7 mln zł w 2012 r.).³³

³³ Porównując dane zebrane z Wojewódzkich Urzędów Pracy, wyraźnie widać, że istnieje korelacja pomiędzy wydatkami z Funduszu Pracy na staże a liczbą odbywanych staży. Najlepszy pod tym względem okazał się rok 2010, w którym przeprowadzono 298 339 staży. Najgorszy w badanym okresie okazał się rok kolejny – 2011, w tym czasie odbyło się 108 909 staży, co oznacza spadek o 273%. Rok 2012 okazał się być już trochę lepszy przy 174 674 stażach, ale i tak cofamy się z tym wynikiem do poziomów z 2008 r. Natomiast w 2013 r. odbił się głośnym echem w mediach spór pomiędzy ministrem finansów a ministrem pracy na tle przeznaczenia 5 mld zł z Funduszu Pracy na aktywne środki walki z bezrobociem. Porównując efektywność staży w 2010 i 2011 r., widać, że 2011 r. był nieco lepszy pod tym względem, gdyż osiągnięto w nim efektywność zatrudnienia na poziomie 52,6%, w porównaniu do 48,4% w 2010 r. (w krajach UE efektywność staży jest wyższa i wynosi ok. 70%). Nie zmienia to faktu, że w 2010 r. po stażach zatrudniono 135 536 osób, zaś w 2011 r. było to tylko 90 559 osób, co było konsekwencją spadku liczby staży. Podobnie z usług

NIEKTÓRE NOWE FORMY WSPARCIA DLA MŁODYCH

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 14 marca 2014 r. wprowadziła nowe instrumenty mające na celu bezpośrednie lub pośrednie wsparcie młodych. Można do nich zaliczyć:

1. Grant na telepracę przewidziany w art. 60a PromZatrU, który jest szansą na powrót na rynek pracy dla bezrobotnych rodziców lub bezrobotnych mających pod swoją opieką osobę zależną. Najczęściej takie osoby chciałyby podjąć jakąkolwiek pracę. Niestety, problemem są nieelastyczne godziny pracy. Grant na telepracę, czyli środki z Funduszu Pracy w wysokości nie wyższej niż sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, mogą otrzymać pracodawcy lub przedsiębiorcy na utworzenie miejsca pracy w formie telepracy „dla skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy, posiadającego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną” (art. 60a ust. 1 PromZatrU). Ustawodawca wprowadził jednak pewne ograniczenia, a mianowicie tą osobą bezrobotną nie może być małżonek, rodzic, rodzeństwo oraz dziecko własne ani przysposobione pracodawcy lub przedsiębiorcy. Stanowisko pracy musi być utrzymane przez 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez 18 miesięcy w połowie tego wymiaru.
2. Świadczenie aktywizacyjne przewidziane w art. 60b PromZatrU dotyczy zatrudnienia tej samej grupy osób bezrobotnych, co w przypadku grantu na telepracę. Starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać pracodawcy świadczenie aktywizacyjne za zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie trzech lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Świadczenie aktywizacyjne przysługuje w wysokości równej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę przez okres 12 miesięcy lub w wysokości 1/3 minimalnego wynagrodzenia za pracę przez okres 18 miesięcy, za każdego bezrobotnego

szkoleniowych organizowanych przez urzędy pracy skorzystało w 2010 r. ponad 181 tys. osób. Natomiast w 2011 r., w porównaniu z 2010 r., liczba uczestników szkoleń spadła prawie trzykrotnie (nieco ponad 53 tys. osób). W 2012 r. z usług szkoleniowych skorzystało prawie 80 tys. osób, tj. około 3,7% z ogólnej liczby bezrobotnych i poszukujących pracy.

skierowanego przez Urząd Pracy. Pomimo upływu okresu, na jaki przysługuje świadczenie aktywizacyjne, pracodawca ma obowiązek dalszego zatrudniania bezrobotnego, który został do niego skierowany. Zatrudnienie musi trwać przez sześć miesięcy w przypadku przysługiwania świadczenia przez 12 miesięcy lub przez dziewięć miesięcy w przypadku przysługiwania świadczenia przez okres 18 miesięcy.

3. Refundacja pracodawcy kosztów, które poniósł z tytułu odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, przewidziana przez art. 60c PromZatrU, jest także nową formą pomocy dla młodych. Starosta może, na podstawie zawartej umowy, refundować pracodawcy koszty poniesione na składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawcy za skierowanych do pracy bezrobotnych do 30. roku życia, którzy podejmują zatrudnienie po raz pierwszy w życiu. Refundacja kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne przysługuje przez okres do 12 miesięcy w kwocie określonej w umowie, nie wyższej jednak niż połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie obowiązującego w dniu zawarcia umowy, za każdego zatrudnionego bezrobotnego. Ponadto pracodawca jest obowiązany do dalszego zatrudniania skierowanego bezrobotnego przez okres sześciu miesięcy po zakończeniu okresu refundacji kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne.
4. Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej przez młodych ludzi przewidziana jest przez art. 61e pkt 2 PromZatrU. Zgodnie z tym przepisem ze środków Funduszu Pracy oraz środków, o których mowa w art. 56 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 216 i 1643), a także ze środków Unii Europejskiej mogą być finansowane pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej: poszukującym pracy absolwentom szkół i uczelni, w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego, oraz studentom ostatniego roku studiów. Ze środków tych mogą być także finansowane usługi doradcze i szkoleniowe dla tych osób. Pożyczek udzielają oraz usługi doradcze i szkoleniowe zapewniają pośrednicy finansowi wybierani przez Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 61g ust. 1 PromZatrU). Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej jest udzielana na podstawie umowy, na wniosek tych osób, po przedstawieniu opisu i kosztorysu zamierzonej działalności gospodarczej, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 20-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej może stanowić do 100% kosztów jej podjęcia, natomiast okres spłaty pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej nie może być dłuższy niż siedem lat, z możliwością skorzystania z karencji w spłacie kapitału na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy (art. 61i PromZatrU).

5. Rozdział 13d. PromZatrU wprowadził dodatkowe instrumenty rynku pracy adresowane do bezrobotnych do 30. roku życia. Należą do nich: bon szkoleniowy, bon stażowy, bon zatrudnieniowy oraz bon na zasiedlenie. Starosta na wniosek osoby bezrobotnej może przyznać bon szkoleniowy, w ramach którego bezrobotny otrzyma gwarancję skierowania oraz opłacenie kosztów szkolenia do wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia. Warunkiem otrzymania bonu szkoleniowego jest uprawdopodobnienie podjęcia zatrudnienia. W ramach bonu, poza sfinansowaniem kosztów szkolenia, bezrobotny może skorzystać z dofinansowania kosztów przejazdu na szkolenie, kosztów badań lekarskich niezbędnych do udziału w szkoleniu oraz kosztów zakwaterowania, pod warunkiem, że szkolenie odbywa się poza miejscem zamieszkania (art. 66k PromZatrU). Na wniosek bezrobotnego do 30. roku życia starosta może przyznać bon stażowy stanowiący gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres sześciu miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres sześciu miesięcy. Za zatrudnienie pracodawca otrzymuje premię w wysokości 1500 zł. Ponadto w ramach bonu stażowego bezrobotnemu przysługuje dofinansowanie do kosztów poniesionych za przejazd do miejsca odbywania stażu oraz sfinansowanie kosztów badań lekarskich, jakie bezrobotny poniósł przed rozpoczęciem stażu (art. 66l PromZatrU). Bon zatrudnieniowy stanowi z kolei dla pracodawcy gwarancję refundacji części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu powiatowy urząd pracy przyznał ten bon. Zatrudnienie bezrobotnego musi być przez okres 18 miesięcy, z czego przez 12 miesięcy pracodawcy przysługuje refundacja w wysokości 823,60 zł części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne (art. 66m PromZatrU).

Jeśli bezrobotny podejmie zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą poza miejscem jego dotychczasowego zamieszkania przez okres minimum sześciu miesięcy, może ubiegać się o przyznanie bonu na zasiedlenie, pod warunkiem, że:

- z tytułu ich wykonywania będzie osiągał wynagrodzenie lub przychód w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto miesięcznie oraz będzie podlegał ubezpieczeniom społecznym,
- odległość od miejsca dotychczasowego zamieszkania do miejscowości, w której bezrobotny zamieszka w związku z podjęciem zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej wynosi co najmniej 80 km lub czas dojazdu do tej miejscowości i powrotu do miejsca dotychczasowego zamieszkania środkami transportu zbiorowego przekracza łącznie co najmniej trzy godziny dziennie,

- będzie pozostawał w zatrudnieniu, wykonywał inną pracę zarobkową lub będzie prowadził działalność gospodarczą przez okres co najmniej sześciu miesięcy.

Wysokość bonu na koszty związane z zamieszkaniem w innym miejscu nie może być wyższa niż 200% przeciętnego wynagrodzenia (art. 66n PromZatrU).

ZAKOŃCZENIE

Współczesny polski rynek pracy, jak wyżej akcentowano, charakteryzuje się m.in. głęboką segmentacją i – co nie jest polską specyfiką – niskim wskaźnikiem aktywności zawodowej społeczeństwa, wysokim poziomem bezrobocia wśród młodzieży oraz trudnościami w dostosowywaniu oferty edukacyjnej szkół (zwłaszcza wyższych) do potrzeb rynku pracy. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, zapewne większość czynników ma charakter cywilizacyjny i wynika z globalizacji. Niemniej w moim przekonaniu polską specyfiką jest daleko posunięta segmentacja rynku pracy, uniemożliwiająca w praktyce swobodny transfer między segmentami. Zatrudnieni w atypowych formach – w ramach zarówno pracowniczego, jak i niepracowniczego zatrudnienia – są narażeni na zdecydowanie większe ryzyko utraty pracy niż pracownicy typowi oraz nie posiadają tych samych co oni uprawnień socjalnych. Często też mają utrudniony dostęp do szkoleń, a tym samym do możliwości podnoszenia kwalifikacji i awansu. Natomiast problemem krajów postsocjalistycznych i południowych UE jest wysokie bezrobocie wśród młodzieży. To głównie młodzi ludzie należą do kategorii prekariuszy zatrudnionych w gorszych segmentach rynku pracy bądź pozostają bez pracy. Nie można w tym kontekście przejść do porządku dziennego nad zarzutem niedopasowania szkolnictwa i oferty edukacyjnej szkół (zwłaszcza wyższych) do potrzeb rynku pracy. Dane statystyczne pokazują niestety generowanie przez wiele szkół (w tym wyższych) zawodów nadwyżkowych. W tym kontekście pewne nadzieje można wiązać z nowelizacją ustawy o szkolnictwie wyższym z 2011 r.³⁴ Zgodnie z nią uczelnie mają obecnie kształcić studentów w celu „zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej”. Ważne jest także odrodzenie szkolnictwa zawodowego, które w Niemczech odgrywa istotną rolę i przynajmniej częściowo sprawia, iż bezrobocie wśród młodzieży do 25. roku życia wynosi 7,5%.³⁵

³⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 84, poz. 455).

³⁵ Niemcy chcą promować na południu Europy, najbardziej dotkniętym bezrobociem wśród młodych, swój system kształcenia zawodowego, łączący naukę z praktykami zawodowymi. System ten przed wybuchem obecnego kryzysu był krytykowany w Europie za zawężanie kwalifikacji uczniów szkół zawodowych i tym samym zwiększanie ryzyka, że wypadną z rynku pracy w star-

Problemem Polski jest także niska skala nakładów na aktywną politykę rynku pracy, co oznacza, iż polityka ta nie jest w stanie przyjąć na siebie roli amortyzatora dynamicznych zmian zachodzących na rynku pracy. Stąd konieczność refleksji nad tym, jaki model finansowania systemu zabezpieczenia na wypadek bezrobocia należałoby przyjąć. Duński „złoty trójkąt” (*Golden Triangle*) kompensuje wysokie ryzyko utraty pracy wysokimi zasiłkami dla bezrobotnych, które finansują pracodawcy, ponadto państwo zapewnia bezrobotnym warunki uczestnictwa w szkoleniach, które umożliwiają znalezienie pracy.³⁶

W polskich warunkach wiąże się to jednak nie tylko ze zmianą filozofii polityki państwa na rynku pracy, ale także z zapewnieniem skuteczności państwowych służb zatrudnienia. Problemem jest efektywność tych służb i zarzuty ich nadmiernego upolitycznienia.³⁷ Z najnowszych badań NBP wynika, że jedynie 10–15% ofert pracy trafia do powiatowych urzędów pracy, a staże, szkolenia czy dotacje finansowane z Funduszu Pracy (ok. 5 mld zł) są kierowane do 5–8% spośród 2 mln 300 tys. poszukujących pracy.³⁸ Jak się wydaje, ciekawym rozwiązaniem może być wprowadzenie nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 14 marca 2014 r. profilowanie pomocy dla bezrobotnych. Może to pozwolić na selekcję bezrobotnych i umieszczenie ich w odpowiedniej grupie na rynku pracy.

Dla młodych ludzi wkraczających dopiero na rynek pracy właściwym wydaje się profil II. Jednakże nie można abstrahować od niebezpieczeństwa fikcji profilu III wobec bezrobotnych rejestrujących się tylko dla ubezpieczenia zdrowotnego. Jednak zmiany w tym zakresie (w tym koncepcja rozdziału składki od bezrobotnego) wymagają podjęcia zasadniczej decyzji politycznej. Ważne jest także, aby profilowanie bezrobotnych nie prowadziło do ich stygmatyzacji i powielania stereotypów.

Ponadto wprowadzone przez nowelizację nowe formy wsparcia, w tym dla młodych bezrobotnych, będą wymagać znacznych nakładów przede wszystkim z Funduszu Pracy. I tu, jak wskazuje dotychczasowe doświadczenie, może powstać „wąskie gardło”. Stąd trudno odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, czy nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 14 marca 2014 r., wprowadzająca niektóre nowe instrumenty mające na celu wsparcie młodych, pozwoli na znaczące zmniejszenie bezrobocia wśród tej grupy.

szym wieku. Obecnie mało kto myśli o tak dalekiej przyszłości, a tematem czerwcowego szczytu UE w 2013 r. było właśnie bezrobocie wśród młodzieży (*Włoski premier przeprosza młodych, op. cit.*).

³⁶ G. Schmid, *op. cit.*, s. 54.

³⁷ J. Solska, *Dlaczego urzędy pracy tak słabo pracują. Drętwe pupy*, „Polityka” 2013, nr 21, s. 45–47. Być może zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia, dotyczące zlecenia niektórych działań urzędów pracy na instytucje zewnętrzne, takie jak agencje zatrudnienia, zwiększą efektywność realizacji zadań nałożonych przez ustawę.

³⁸ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFIA

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2014*, www.stat.gov.pl.
- Bez etatu i bez szans, „Gazeta Wyborcza”, 31.03.2014.
- Boczkowska K., *Absolwent: mechanik czy humanista?*, „Gazeta Wyborcza”, 9.05.2013.
- Boni M., Szafranec K., *Raport: Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2012.
- Bulik A., *Zjawisko pracy tymczasowej w perspektywie rynkowej*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.
- Cale życie bez etatu*, „Gazeta Wyborcza”, 31.03.2014.
- Cieśla J., *Przyuczyć, nie przyspawać*, „Polityka” 2012, nr 47.
- Dobrzyński M., *Prekariat jako produkt pracy niepewnej*, [w:] *Rozwój potencjału społecznego organizacji – wyzwania w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Mariana Dobrzyńskiego*, Warszawa 2012.
- Drabek A., *Profilowanie pomocy dla bezrobotnych jako nowy sposób na walkę z bezrobociem?*, „Gdańsko-Lódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2014, nr 4.
- Edwards R.C., *The social relations of production in the firm and labour market structure*, [w:] *Labour market segmentation*, Lexington 1975.
- Kolarska L., Rychard A., *Wpływ organizacji przemysłowych na strukturę społeczeństwa socjalistycznego*, Warszawa 1987.
- Koncman M., *Dewaluacja tytułów i stopni naukowych na polskim rynku pracy*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego 2013 (praca magisterska).
- Kostera M., *Organizacje i archetypy*, Warszawa 2010.
- Marczuk B., *Zbyteczny tłum w pośredniaku*, „Rzeczpospolita”, 24.07.2013.
- Patulski A., *Praca niepewna jako produkt zmian na współczesnym rynku pracy*, [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania*, Księga jubileuszowa Prof. J. Wrątnego, red. G. Uścińska, Warszawa 2013.
- Patulski A., *Transfer a paktu socjalne*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. Wrątny, K. Walczak, Warszawa 2009.
- Przedsiębiorcy nadużywają umów terminowych*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2011.
- Salt J., *International movements of the highly skilled*, “OECD Social, Employment and Migration Working Papers” 1997, No. 3.
- Schmid G., *Transitional labour markets and flexicurity: managing social risk over the life course*, [w:] *Transforming European Employment Policy. Labour market transitions and the promotion of capability*, eds. R. Rogowski, R. Salais, N. Whiteside, Cheltenham, Northampton 2011.
- Smoczyński W., *Prekariusze wszystkich krajów*, „Polityka” 2011, nr 37.
- Solska J., *Dlaczego urzędy pracy tak słabo pracują. Drętwe pupy*, „Polityka” 2013, nr 21.
- Różalski J., *Emigranci już nie wrócą do Polski, chyba że na emeryturę*, „Gazeta Wyborcza”, 10.06.2013.
- Sendrowicz B., *Miejsca są. A chętni?*, „Gazeta Wyborcza. Gazeta Praca”, 10.06.2013.
- Skedinger P., *Employment protection legislation, evolution, effects. Winners and losers*, Edward Elgar 2010.
- Standing G., *The precariat. The new dangerous class*, London: Bloomsbury Academic 2011.
- To nie jest świat dla młodych ludzi*, „Gazeta Wyborcza”, 9.05.2013.
- Włoski premier przeprosza młodych*, „Gazeta Wyborcza”, 3.06.2013.
- Zawody deficytowe i nadwyżkowe w I półroczu 2013 roku*, www.mpips.gov.pl.
- Żandarska M., *Efektywność funkcjonowania Powiatowych Urzędów Pracy na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Błoniu*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego 2014 (praca magisterska).

SUMMARY

Unemployment of the youth constitutes of the most crucial and painful problems on Polish labour market. The article is devoted to new and modified methods of occupational activation of the young unemployed in the light of the Act of employment promotion and labour market institutions novelized in 2014.

Keywords: unemployment of the young people, training, practise, occupational activation