

**Milena Wieczorek, Andrzej Rączaszek**

Politechnika Częstochowska

## **AKTYWNE FORMY PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU W LATACH 2000-2004 (NA PRZYKŁADZIE CZĘSTOCHOWY)**

### **1. Wstęp**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zostało potwierdzone na szczycie państw członkowskich 12 i 13 grudnia 2002 r., kiedy to zamknięto negocjacje akcesyjne i ustalono datę przystąpienia na 1 maja 2004 r. Do tego czasu Polska zobowiązała się dostosować prawo polskie do wymogów zawartych w unijnych aktach prawnych dotyczących prawa pracy.

Obserwując rynek pracy w Polsce, można stwierdzić, że problemu bezrobocia nie udało się rozwiązać. Stopa bezrobocia w Polsce w styczniu 2003 r. wyniosła 18,7%. W żadnym z państw Unii Europejskiej sytuacja na rynku pracy nie jest tak trudna, ponieważ nie występuje tak duży przyrost ludności zdolnej do pracy.

Należy zwrócić uwagę, że w okresie przedakcesyjnym naszego członkostwa w Unii Europejskiej nastąpił znaczny wzrost bezrobocia. Miedzy styczniem 1999 r. a grudniem 2002 r. stopa bezrobocia w Polsce powiększyła się o 6,7%, co oznacza wzrost liczby bezrobotnych o 1,17 mln osób<sup>1</sup>.

Taka sytuacja miała również miejsce w państwach, które w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej znajdowały się w podobnej sytuacji gospodarczej. Jednym z takich państw była Hiszpania, gdzie stopa bezrobocia wynosząca w 1980 r. 11,5% wzrosła w roku poprzedzającym wejście do Unii Europejskiej (1986 r.) do 21,5%, a w 2002 r. spadła do 11,4%<sup>2</sup>. Przejściowy wzrost bezrobocia w początkowym okresie członkostwa w Unii Europejskiej odnotowano także w Austrii i Szwecji, przyjętych do Unii w 1995 r.

---

<sup>1</sup> P. Nowak, *Polskie bezrobocie w unijnych realiach*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 7, s. 7.

<sup>2</sup> Tamże, s. 8.

Działania podjęte obecnie w Polsce w celu przeciwdziałania bezrobociu – prace interwencyjne, roboty publiczne czy pożyczki – są czasowym złagodzeniem skutków bezrobocia, a ze względu na ograniczone środki finansowe obejmują coraz mniejszą liczbę bezrobotnych. Dlatego tak istotne jest, aby Polska jako członek Unii Europejskiej mogła korzystać z doświadczeń innych państw członkowskich.

## 2. Struktura bezrobocia w Częstochowie

Częstochowa plasuje się na 12. miejscu pod względem liczby mieszkańców w Polsce. To byłoby miasto wojewódzkie, które utraciło swój status w wyniku reformy samorządu terytorialnego. Obecnie jest miastem na prawach powiatu.

W tab. 1 przedstawiono stan bezrobocia w Częstochowie w latach 2000-2003.

Tabela 1. Stan bezrobocia w Częstochowie w latach 2000-2003

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych:					
- ogółem	14959	17 600	18 428	18 420	19 609
- mężczyźni	6629	8 252	9 030	9 010	9 852
- kobiety	8330	9 348	9 398	9 410	9 757
Liczba bezrobotnych z prawem do zasiłku:					
- ogółem	2182	2 433	2 065	1 826	2 051
- mężczyźni	1204	1 277	1 110	1 055	1 210
- kobiety	978	1 156	955	771	841
Liczba bezrobotnych absolwentów:					
- ogółem	825	854	869	755	796
- mężczyźni	320	368	354	299	349
- kobiety	505	486	515	456	447
Stopa bezrobocia w %	12,7	15,0	15,8	15,9	15,9
Indeks łańcuchowy	1,00	1,18	1,05	1,23	1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Katowicach.

Jak widać, stopa bezrobocia w Częstochowie od 2000 r. do 2003 r. powiększyła się o 3,2 punkty procentowe, co oznacza wzrost liczby bezrobotnych o 3461 osób. W 2002 r. zmniejszyły się dysproporcje w natężeniu bezrobocia między kobietami a mężczyznami. Wynika to z tego, że zagrożenie kobiet bezrobociem już wcześniej osiągnęło bardzo wysoki poziom, a ponieważ sytuacja na rynku pracy w ostatnich latach zdecydowanie się pogorszyła, bezrobocie wzrosło przede wszystkim wśród mężczyzn.

Ważnym czynnikiem, który różnicuje zagrożenie bezrobociem, jest wiek. Od wielu lat w złej sytuacji na częstochowskim rynku pracy są osoby w wieku 35-54 lat. Osoby bezrobotne w tym wieku ze względu na przemiany gospodarcze mają

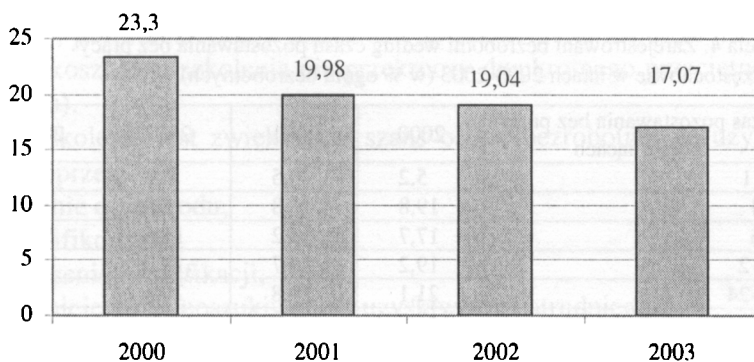
olbrzymie trudności w znalezieniu pracy w swoim zawodzie. Stan osób bezrobotnych według wieku w Częstochowie przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2. Zarejestrowani bezrobotni według wieku w Częstochowie w latach 2000-2003

Wiek	2000	2001	2002	2003
18-24	3 497	3 517	3 510	3 146
25-34	3 486	4 199	4 576	4 718
35-44	3 965	4 438	4 432	4 254
45-54	3 611	4 662	5 174	5 434
55-59	315	498	631	736
60 i więcej	85	86	105	122

Źródło: dane Urzędu Statystycznego w Katowicach.

Stopniowo maleje natomiast udział bezrobotnej młodzieży (osób w wieku 18-24 lat) w ogólnej liczbie bezrobotnych (rys. 1).



Rys. 1. Udział bezrobotnej młodzieży w ogólnej liczbie bezrobotnych w Częstochowie w latach 2000-2004 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Katowicach.

Ważnym czynnikiem różnicującym zagrożenie bezrobociem jest także poziom wykształcenia. Największą grupę bezrobotnych stanowią osoby bez kwalifikacji, a także z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Z tego wynika, że bardzo istotna jest znajomość popytu na pracę według kwalifikacji i dostosowanie do niego systemu edukacji szkolnej oraz możliwości kształcenia ustawicznego ludności. W tab. 3 przedstawiono stan bezrobocia według poziomu wykształcenia.

Należy zwrócić uwagę, że w Częstochowie rozwija się tzw. zjawisko bezrobocia długotrwałego. W 2003 r. procentowy udział osób, które były bezrobotne co

najmniej przez 24 miesiące, wyniósł około 32,5%. Ta kategoria bezrobotnych ma największe trudności w ponownym podjęciu pracy, ponieważ długotrwała bierność zawodowa wpływa na utratę przynajmniej części kwalifikacji oraz ogranicza zdolność do aktywnego poszukiwania pracy. Dlatego ten rodzaj bezrobocia jest jednym z najpoważniejszych problemów społecznych i ekonomicznych częstochowskiego rynku pracy. W tab. 4 przedstawiono strukturę bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy w Częstochowie.

Tabela 3. Zarejestrowani bezrobotni według poziomu wykształcenia w Częstochowie w latach 2000-2003

Wykształcenie	2000	2001	2002	2003
Gimnazjalne i poniżej	4352	5054	5472	5377
Zasadnicze zawodowe	4848	5740	5899	5839
Średnie ogólnokształcące	1065	1199	1152	1207
Policealne i średnie zawodowe	3751	4323	4388	4383
Wyższe	943	1284	1516	1604

Źródło: dane Urzędu Statystycznego w Katowicach.

Tabela 4. Zarejestrowani bezrobotni według czasu pozostawania bez pracy w Częstochowie w latach 2000-2003 (w % ogółu bezrobotnych)

Czas pozostawania bez pracy w miesiącach	2000	2001	2002	2003
← 1	5,2	6,5	6,3	5,7
1-3	19,8	16,8	3,8	12,8
3-6	17,7	15,2	13,6	12,8
6-12	19,2	18,7	18,3	16,2
12-24	21,1	20,8	20,8	19,9
24 →	16,7	21,9	27,2	32,5

Źródło: dane Urzędu Statystycznego w Katowicach.

W Częstochowie sytuacja na rynku jest niewątpliwie trudna. Wynika to zarówno z sytuacji gospodarczej tego regionu, jak i z sytuacji, w jakiej znajduje się Huta „Częstochowa” SA. Obecnie opracowywany jest Program aktywacji zawodowej i gospodarczej dla osób zagrożonych utratą pracy w Hucie „Częstochowa” SA i spółkach zależnych.

### 3. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Częstochowie

Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie podejmuje i realizuje działania zmierzające do ograniczenia bezrobocia i jego negatywnych skutków. Służą temu szkolenia, roboty publiczne, prace interwencyjne, programy specjalne, staże dla absolwentów oraz udzielanie pożyczek z Funduszu Pracy.

### 3.1. Szkolenia

Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie, zgodnie z wymogami ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w razie niemożliwości zapewnienia bezrobotnym odpowiedniego zatrudnienia inicjuje i finansuje przeprowadzanie szkoleń. Szkolenie, w rozumieniu ustawy, oznacza skierowanie bezrobotnego na przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub ma na celu podwyższenie kwalifikacji zawodowych<sup>3</sup>.

W Urzędzie Pracy w Częstochowie stosuje się umowny podział szkoleń na:

- szkolenia grupowe, organizowane na podstawie analizy potrzeb szkoleniowych występujących na lokalnym rynku pracy (urząd pracy ma obowiązek inicjować szkolenia bezrobotnych w celu zwiększenia ich szans na uzyskanie zatrudnienia, podwyższenia dotychczasowych kwalifikacji zawodowych lub zwiększenia aktywności zawodowej);
- szkolenia w trybie indywidualnym, realizowane są na wniosek bezrobotnego (w myśl przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu powiatowy urząd pracy może skierować bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie, jeżeli bezrobotny udowodni, że szkolenie to zapewni mu uzyskanie pracy, a koszt tego szkolenia nie przekroczy dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia).

Celem szkolenia jest zwiększenie szans osoby bezrobotnej na uzyskanie zatrudnienia poprzez:

- przyuczenie do zawodu,
- przekwalifikowanie,
- podwyższenie kwalifikacji,
- naukę umiejętności poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia.

Okres trwania szkolenia organizowanego, inicjowanego i finansowanego przez powiatowy urząd pracy nie powinien być dłuższy niż 6 miesięcy. Jedyne w przypadkach uzasadnionych programem szkolenia w danym zawodzie okres ten może zostać przedłużony do jednego roku (12 miesięcy). Jeżeli do odbycia szkolenia skierowany zostanie bezrobotny, który nie ma statusu absolwenta, to za okres objęty programem szkolenia uzyskuje prawo do dodatku szkoleniowego. Wysokość dodatku szkoleniowego wynosi 20% zasiłku dla bezrobotnych. Jeżeli zaś na szkolenie skierowana zostanie osoba bezrobotna mająca status absolwenta, to za okres objęty szkoleniem, jednak nie dłużej niż do końca okresu statusu absolwenckiego (12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły), przysługuje jej stypendium szkoleniowe. Wysokość stypendium szkoleniowego wynosi 60% zasiłku dla bezrobotnych. Bezrobotny, który z własnej winy nie ukończy szkolenia, obowiązany jest do zwrotu

---

<sup>3</sup> Artykuł 2 ust. 1 pkt 22 Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

jego kosztów. Nie dotyczy to sytuacji, gdy powodem nieukończenia szkolenia było podjęcie zatrudnienia.

Osoby bezrobotne, które mają trudności z dokonaniem wyboru kierunku szkolenia, mogą się zwrócić w tej sprawie o pomoc do doradcy zawodowego. Doradca określa, w wyniku procesu doradczego, predyspozycje bezrobotnego do wykonywania zawodu, w którym miałby on świadczyć pracę po odbyciu szkolenia. Jeżeli pracodawca zatrudnia co najmniej 20 pracowników, to powiatowy urząd pracy może zrefundować ze środków Funduszu Pracy koszty szkolenia zatrudnionych u tego pracodawcy pracowników. Wysokość refundacji nie może przekroczyć 50% kosztów szkolenia oraz wysokości przeciętnego wynagrodzenia za pracę przypadającego na jedną osobę. Refundowanie szkoleń na wniosek pracodawcy jest możliwe po spełnieniu dodatkowego warunku – pracodawca obowiązany jest po ukończeniu szkolenia zatrudnić co najmniej przez 12 miesięcy osoby przeszkolone zgodnie z kierunkiem szkolenia odbytego na innych stanowiskach pracy. Pracodawca, który nie spełni tego warunku, obowiązany jest do zwrotu kosztów szkolenia refundowanych ze środków Funduszu Pracy.

Szkolenia organizowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie w latach 2000-2003 oraz w pierwszym kwartale 2004 r. to :

- kurs operatora wózka widłowego,
- kurs dla kandydatów na pierwszy stopień licencji pracownika ochrony fizycznej,
- agent celny,
- prawo jazdy kategorii C, E, D,
- operator koparki,
- operator koparko ładowarki,
- kurs przedsiębiorczości,
- kurs księgowości wspomaganej komputerem,
- kurs weryfikacji spawalniczej,
- kurs obsługi komputera,
- kurs obsługi kas fiskalnych,
- instruktor prawa jazdy kategorii B,
- kurs spawalniczy,
- przewóz materiałów niebezpiecznych,
- kurs dla pielęgniarek i położnych po pięcioletniej przerwie wykonywania zawodu,
- sekretarki, asystentki dyrektora,
- szkolenia dla magazyniera,
- kurs dokształcający kierowców przewożących osoby lub rzeczy,
- kurs dla sprzedawcy usług telekomunikacyjnych,
- kurs kroju i szycia,
- kurs bukieciarstwa.

Najtańszy kurs przedsiębiorczości w 2002 r. wynosił 147 zł od osoby, najdroższy (operatora koparki) – wynosił 1236 zł. Obecnie w 2004 r. kurs przedsiębior-

czości wynosi 190 zł, kurs księgowości – 800 zł, kurs spawania – 1000 zł, a kurs dla pielęgniarki – 1500 zł.

Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na szkolenia przez Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie w latach 2000–2004 przedstawiono w tab. 5.

Tabela 5. Środki pieniężne przeznaczone na szkolenia w latach 2000 – 2004 w Częstochowie

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych biorących udział w szkoleniach	520	296	191	555	66
Limit przyznany:	128 051,26	290 234,69	169 713,00	506 700,00	384 565,00
– przekroczenie limitu	12 948,74	17 902,31	–	–	–
– ogółem	141 000,00	308 137,00	169 713,00	506 700,00	384 565,00
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	150 412,97	314 732,68	154 605,69	483 177,84	49 305,68
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłacenia po okresie sprawozdawczym	3 535,77	11 306,63	2 821,55	22 421,14	213 218,81
Nie wykorzystane środki FP	–	–	12 285,76	1 101,02	122 040,51

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

### 3.2. Prace interwencyjne

Od czasu, w którym w Polsce wystąpiło zjawisko bezrobocia, uznano, że prace interwencyjne mogą odgrywać istotną rolę w organizowaniu przez pracodawców dodatkowych miejsc pracy. Zatrudnienie w formie prac interwencyjnych jest korzystne z wielu względów, zarówno dla pracodawcy, jak i dla pracownika, albowiem przy stosunkowo niskich kosztach:

- powstają nowe (dodatkowe) miejsca pracy, przy czym prace stanowią formę wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości – przedsiębiorcy uzyskują możliwość zatrudnienia dodatkowych pracowników w okresach, w których sezonowo następuje zwiększone zapotrzebowanie na produkcję, usługi czy innego rodzaju spiętrzenie zadań przedsiębiorstwa;
- dla bezrobotnego pojawia się szansa na uzyskanie stałego zatrudnienia, która zwiększona zostaje dodatkowo przez uzyskanie doświadczenia zawodowego;
- ograniczone zostaje zjawisko bezrobocia długookresowego;
- bezrobotni uzyskują szanse na uzyskanie tymczasowego zajęcia, które pozwala uniknąć wielu niekorzystnych dla nich napięć psychicznych oraz nierzadko umożliwia rozwiązanie pojawiających się kłopotów ekonomicznych.

Pracodawca, który deklaruje chęć zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych, powinien złożyć właściwy wniosek, w którym wskazać musi informacje dotyczące stanowisk pracy oraz wymagań kwalifikacyjnych kandydatów

do zatrudnienia. Warunkiem pozytywnego rozpatrzenia wniosku jest niedokonanie przez pracodawcę w ciągu 6 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku zmniejszania zatrudnienia przekraczającego 10% ogółu pracowników zatrudnionych w danym zakładzie.

Miejsca pracy w ramach prac interwencyjnych organizuje się na podstawie umowy zawieranej między pracodawcą i kierownikiem powiatowego urzędu pracy. W umowie zostają określone warunki zatrudnienia osób bezrobotnych oraz warunki wypłat refundacji, zgodnie z którą urząd pracy zwraca pracodawcy część kosztów poniesionych na wynagrodzenia i nagrody wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne. Wysokość refundacji jest ustalana w umowie, a jej wysokość nie może przekroczyć kwoty zasiłku dla bezrobotnych i należnej od tej wysokości składki na ubezpieczenia społeczne.

Dopiero po zawarciu umowy z kierownikiem urzędu pracy pracodawca może zatrudnić osoby bezrobotne (podpisać umowy o pracę). Gdy pracodawca po zakończeniu prac interwencyjnych zawrze z zatrudnionymi pracownikami umowy o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, powiatowy urząd pracy przyznaje na wniosek pracodawcy jednorazową refundację w wysokości określonej w umowie na każdego zatrudnionego<sup>4</sup>.

Wielkość kosztów przeznaczonych na prace interwencyjne w Częstochowie w badanym okresie przedstawiono w tab. 6.

Tabela 6. Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na prace interwencyjne w Częstochowie w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	I kw. 2004
Liczba bezrobotnych biorących udział w pracach interwencyjnych	174	148	201	361	111
Limit przyznany:	1 661 105,03	1 933 185,00	835 566,00	1 169 927,64	1 132 112,06
– przekroczenie limitu	4 019,97	–	–	69 072,36	112 529,94
– ogółem	1 665 125,00	1 933 185,00	835 566,00	1 239 000,00	1 244 642,00
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	1 270 325,12	1 718 973,05	683 535,67	1 122 220,04	165 703,01
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłacenia po okresie sprawozdawczym	115 406,19	214 211,95	147 726,94	47 707,60	966 409,05
Niewykorzystane środki FP	–	–	–	–	–

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

<sup>4</sup> Na podstawie art. 22 (1) Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (DzU 1995 nr 1, poz. 1).



### 3.3. Roboty publiczne

Roboty publiczne oznaczają zatrudnienie osób bezrobotnych – nie dłużej niż przez 12 miesięcy – przy wykonywaniu prac zorganizowanych przez organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej lub instytucje użyteczności publicznej, spółki wodne i ich związki oraz organizacje statutowo zajmujące się problematyką<sup>5</sup>:

- ochrony środowiska,
- kultury i oświaty,
- sportu i turystyki,
- opieki zdrowotnej i pomocy społecznej.

Organizacja robót publicznych ma służyć w szczególności społeczno-gospodarczemu rozwojowi regionu. Jeśli wskazane instytucje podejmą się zorganizowania robót publicznych, to powiatowy urząd pracy może dofinansować prowadzenie tych robót ze środków Funduszu Pracy.

Organizatorzy, którzy ubiegają się o skierowanie bezrobotnych do robót publicznych, składają wniosek do tego powiatowego urzędu pracy, który jest właściwy ze względu na miejsce wykonywania robót. Pracodawca, który organizuje roboty publiczne, otrzymuje ze środków Funduszu Pracy za każdego bezrobotnego skierowanego przez urząd pracy i zatrudnionego przy robotach określone kwoty, stanowiące refundację kosztów takiego zatrudnienia.

Tabela 7. Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na roboty publiczne w Częstochowie w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych zatrudnionych w robotach publicznych	83	25	14	271	97
Limit przyznany:	608 000,00	362 153,00	152 600,00	1 725 800,00	1 622 733,00
– przekroczenie limitu	–	116 299,00	–	–	–
– ogółem	608 000,00	478 452,00	152 600,00	1 725 800,00	1 622 733,00
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	601 995,61	579 757,80	147 709,96	1 587 766,42	33 9771,56
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłaconia po okresie sprawozdawczym	4 369,78	14 993,23	1 216,09	8 983,70	691 770,08
Niewykorzystane środki FP	1 634,61	–	3 673,95	129 049,88	591 191,36

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

<sup>5</sup> Tamże.

Urząd pracy może pokryć koszty wynagrodzenia każdego bezrobotnego w wysokości nie przekraczającej 75% przeciętnego wynagrodzenia oraz koszty składki na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia. Refundacja organizacji robót publicznych jest możliwa na podstawie umowy zawieranej między organizatorem i kierownikiem powiatowego urzędu pracy.

W umowie zapisuje się następujące szczególne obowiązki organizatora robót:

- obowiązek utworzenia określonych w umowie stanowisk pracy i zabezpieczenia frontu robót dla skierowanych bezrobotnych,
- obowiązek zawarcia ze skierowanymi bezrobotnymi umów o pracę na czas określony,
- obowiązek informowania urzędu pracy o zamiarze dokonania zmiany warunków pracy i płacy osób zatrudnionych przy robotach publicznych.

Wielkość kosztów przeznaczonych na roboty publiczne w Częstochowie w badanym okresie przedstawiono w tab. 7.

### 3.4. Fundusz absolwencki

Fundusz absolwencki stwarza szereg korzyści dla pracodawców, którzy zatrudniają absolwentów, mają do dyspozycji ludzi młodych, z dużą wiedzą, otwartych na nowości, pełnych zapału i energii. W ramach funduszu absolwenckiego zatrudnienie mogą uzyskać jedynie absolwenci w rozumieniu ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>6</sup>.

Status absolwenta ma osoba bezrobotna w ciągu 12 miesięcy od dnia określonego jako dzień ukończenia nauki w dyplomie, świadectwie szkolnym lub zaświadczeniu o ukończeniu kursu. Fundusz absolwencki stwarza zatem absolwentom możliwość przede wszystkim zdobycia doświadczenia zawodowego, a także szansę podjęcia stałego zatrudnienia.

Powiatowy urząd pracy, po podpisaniu umowy z pracodawcą o zatrudnieniu bezrobotnych absolwentów, dokonuje przez 12 miesięcy ze środków Funduszu Pracy zwrotu poniesionych przez pracodawcę wydatków związanych z zatrudnieniem absolwentów w pełnym wymiarze czasu pracy. Do refundowanych wydatków należą uprzednio uzgodnione koszty wypłacanego wynagrodzenia, wypłacanych nagród oraz kwota składek na ubezpieczenie społeczne. Wysokość refundacji nie może przekroczyć kwoty zasiłku dla bezrobotnych i składki na ubezpieczenie społeczne od tej wysokości.

Wielkość kosztów przeznaczonych na fundusz absolwencki w Częstochowie w badanym okresie przedstawiono w tab. 8.

<sup>6</sup> Tamże.

Tabela 8. Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na fundusz absolwencki w Częstochowie w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych korzystających z funduszu absolwenckiego	56	71	52	107	12
Limit przyznany:	608 400,00	653 310,00	581 834,00	300 300,00	221 630,00
– przekroczenie limitu	–	–	–	–	–
– ogółem	608 400,00	653 310,00	581 834,00	300 300,00	221 630,00
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	568 345,90	529 423,02	549 444,33	232 416,65	60 120,14
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłacenia po okresie sprawozdawczym	4 0054,1	44 953,99	18 092,00	51 283,33	106 890,23
Niewykorzystane środki FP	–	78 932,99	14 297,67	16 600,02	54 619,63

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

### 3.5. Staże absolwenckie

Powiatowy urząd pracy może za zgodą absolwenta albo na jego wniosek skierować go do odbycia przez okres nie przekraczający 12 miesięcy stażu u pracodawcy<sup>7</sup>. Staż odbywa się według programu ustalonego w umowie, która zawierana jest o organizację stażu między kierownikiem powiatowego urzędu pracy a pracodawcą. Nadzór nad odbywaniem stażu przez absolwenta sprawuje osoba wskazana przez pracodawcę.

Tabela 9. Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na staże absolwenckie w Częstochowie w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych korzystających ze stażu absolwenckiego	105	115	226	435	131
Limit przyznany:	247 016,00	478 674,00	342 987,00	1 814 000,00	1 349 375,81
– przekroczenie limitu	8 729,00	–	–	–	–
– ogółem	255 745,00	478 674,00	342 987,00	1 814 000,00	1 349 375,81
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	228 490,21	367 853,44	328 456,70	1 697 340,98	467 210,08
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłacenia po okresie sprawozdawczym	8 624,16	9 745,15	14 530,30	114 256,15	855 965,44
Niewykorzystane środki FP	27 260,11	101 075,41	–	2 402,87	26 200,29

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

<sup>7</sup> Tamże.

W trakcie odbywania stażu absolwent otrzymuje stypendium (nie wynagrodzenie), które urząd pracy wypłaca przez okres do 12 miesięcy w kwocie stanowiącej równowartość zasiłku dla bezrobotnych. Absolwent odbywający staż nie jest pracownikiem w rozumieniu kodeksu pracy, dlatego nie można mówić w jego przypadku o otrzymywaniu wynagrodzenia za pracę, o uprawnieniu do urlopu wypoczynkowego i innych uprawnieniach pracowniczych.

Staż absolwencki jest formą aktywizacji zawodowej grupy osób bezrobotnych, którym w ostatnim okresie najtrudniej jest skutecznie wejść na rynek pracy. Staż stanowi podstawową formę pozyskania doświadczeń zawodowych, dając jednocześnie szanse na uzyskanie stałego zatrudnienia.

Wielkość kosztów przeznaczonych na staże absolwenckie w Częstochowie w badanym okresie przedstawiono w tab. 9.

### 3.6. Programy specjalne

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu program specjalny oznacza działanie w celu promocji zatrudnienia, inicjowane przez organy zatrudnienia na rzecz osób zakwalifikowanych na lokalnych rynkach pracy do grup ryzyka. Tworzenie i realizacja każdego programu specjalnego odbywają się na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 grudnia 1998 roku w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu<sup>8</sup>. Program specjalny jest tworzony zawsze indywidualnie. Wspólne cechy wszystkich programów można określić następująco:

- Programy mogą być inicjowane i realizowane przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) we współdziałaniu z innymi instytucjami, organami i organizacjami.
- Programy mogą obejmować tylko osoby, tworzące tzw. grupy ryzyka, wyodrębniane przez powiatowy urząd pracy na podstawie badań lokalnego rynku pracy, programów rozwoju społeczno-gospodarczego, informacji otrzymywanych z ośrodków pomocy społecznej itp. W skład grupy ryzyka mogą zostać zaliczone np. osoby bezrobotne zwolnione z przyczyn dotyczących zakładu pracy, osoby zwolnione z restrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych, osoby wracające na rynek pracy po odbyciu zasadniczej służby wojskowej, osoby długotrwale bezrobotne itp.
- Programy specjalne są realizowane na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym kosztorysie i umowie zawartej między kierownikiem powiatowego urzędu pracy i pracodawcą.

Programy specjalne przeciwdziałania bezrobociu mogą obejmować:

1. Refundowanie pracodawcy zgodnie z zawartą umową części kosztów:

<sup>8</sup> DzU nr 156, poz. 1023 z późn. zm.

- poniesionych na wynagrodzenia i na ubezpieczenia społeczne zatrudnianych osób,
- dowozu do pracy osób zatrudnionych na podstawie skierowania urzędu pracy,
- zakwaterowania pracowników, wyposażenia stanowisk pracy, szkolenia.

2. Udzielenie pracodawcy na dogodnych warunkach pożyczki na utworzenie dodatkowych miejsc pracy oraz zatrudnienie bezrobotnych skierowanych przez urząd pracy.

3. Refundowanie części kosztów z tytułu spłaty odsetek od kredytu udzielonego przez bank na utworzenie dodatkowych miejsc pracy.

4. Udzielenie na preferencyjnych warunkach pożyczki bezrobotnemu na podjęcie działalności gospodarczej.

5. Refundowanie części kosztów z tytułu spłaty odsetek od kredytu udzielonego przez bank na podjęcie działalności gospodarczej.

6. Refundowanie części kosztów poniesionych na działalność gospodarczą, w tym na szkolenie, konsultacje i doradztwo.

Pożyczki, o których mowa wyżej, mogą być udzielane w wysokości nie przekraczającej 20-krotnego przeciętnego wynagrodzenia.

Wielkość kosztów przeznaczonych na staże absolwentkie w Częstochowie w badanym okresie przedstawiono w tab. 10.

Tabela 10. Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na programy specjalne w Częstochowie w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych korzystających z programów specjalnych	9	3	–	–	–
Limit przyznany:	27 875,00	64 590,00	10 367,00	117 000,00	–
– przekroczenie limitu	–	–	–	–	–
– ogółem	27 875,00	64 590,00	10 367,00	117 000,00	–
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	22 985,24	51 693,86	10 366,25	115 278,17	–
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłacenia po okresie sprawozdawczym	–	10 683,35	–	–	–
Niewykorzystane środki FP	4 889,76	2 212,79	–	1 721,83	–

Źródło: Dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

### 3.7. Pożyczki z Funduszu Pracy

#### Pożyczki dla pracodawców na tworzenie nowych miejsc pracy

Pożyczka może być udzielona jedynie w celu wspierania nowych inwestycji lub w celu tworzenia nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją. O po-

moc w formie pożyczki może ubiegać się przedsiębiorca w rozumieniu art. 2 Ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku – Prawo działalności gospodarczej<sup>9</sup>, jeżeli spełnia łącznie poniższe warunki:

- w ostatnich miesiącach nie zmniejszył zatrudnienia, chyba że wynikało to z sezonowości produkcji lub usług;
- nie uzyskał dotychczas pożyczki na utworzenie dodatkowych miejsc pracy albo (w razie jej uzyskania) dotrzymał warunków umowy i spłacił poprzednią pożyczkę wraz z oprocentowaniem;
- zamierza utworzyć takie miejsca pracy, na które brak jest ofert wolnych miejsc pracy w powiatowym urzędzie pracy, a w ewidencji pozostają bezrobotni, którzy odpowiadają wymogom postawionym przez wnioskodawcę.

Przedsiębiorcy ubiegający się o pożyczkę są zobowiązani do przedłożenia w powiatowym urzędzie pracy informacji dotyczącej pomocy udzielonej im w ciągu trzech kolejnych lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pożyczki. Przedsiębiorcy są obowiązani także do składania okresowych sprawozdań dotyczących otrzymanej pomocy.

Ogólna kwota takiej pożyczki nie może przekroczyć 20-krotności przeciętnego wynagrodzenia (dotyczy utworzenia jednego miejsca pracy). Wysokość oprocentowania wynosi w stosunku rocznym 50% zmiennej stopy oprocentowania kredytu lombardowego (ogłaszanej przez Prezesa NBP).

Spłata pożyczki następuje w ratach przez okres do 4 lat, z możliwością skorzystania z dwunastomiesięcznej karencji. Pracodawca, któremu udzielono pożyczki z Funduszu Pracy, jest zobowiązany do zorganizowania dodatkowych miejsc pracy w terminach i miejscach określonych w umowie, zatrudnienia skierowanych bezrobotnych przez okres nie krótszy niż 24 miesiące, a także do złożenia rozliczenia z wykorzystania użytych środków finansowych.

### **Pożyczki dla osób bezrobotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej**

Powiatowy urząd pracy udziela osobom bezrobotnym pożyczek z Funduszu Pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej. Kwota takiej pożyczki nie może przekraczać 20-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Wysokość oprocentowania wynosi w stosunku rocznym 50% zmiennej stopy oprocentowania kredytu lombardowego (ogłaszanej przez Prezesa NBP). Okres całkowitej spłaty pożyczki nie może przekroczyć 4 lat.

Istnieje możliwość skorzystania z okresu karencji spłaty kapitału i odsetek do 12 miesięcy. Również możliwe jest umorzenie do 30% kwoty pożyczki pod warunkiem prowadzenia nieprzerwanej działalności co najmniej przez 24 miesiące i nieposiadania zaległości w ZUS i US.

<sup>9</sup> DzU nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

Wielkość kosztów przeznaczonych na pożyczki w Częstochowie w badanym okresie przedstawiono w tab. 11.

Tabela 11. Wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na pożyczki w Częstochowie w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	1 kw. 2004
Liczba bezrobotnych korzystających z pożyczek	43	22	13	32	–
Limit przyznany:	559 000,00	334 350,00	215 520,00	935 000,00	820 000,00
– przekroczenie limitu	–	–	–	–	–
– ogółem	559 000,00	334 350,00	215 520,00	935 000,00	820 000,00
Wydatki zgodne ze sprawozdaniem MP i PS-02 uwzględniające składkę ZUS	541 000,00	334 350,00	204 520,00	935 000,00	820 000,00
Środki FP zaangażowane w umowach do zapłacenia po okresie sprawozdawczym	–	–	–	–	–
Niewykorzystane środki FP	18 000,00	–	11.000,00	–	–

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

W 2003 r. Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie udzielił pożyczki (w wysokości 17 000 zł) jednemu pracodawcy. W 2004 r. również udzielono pożyczki (w wysokości 20 000 zł) jednemu pracodawcy.

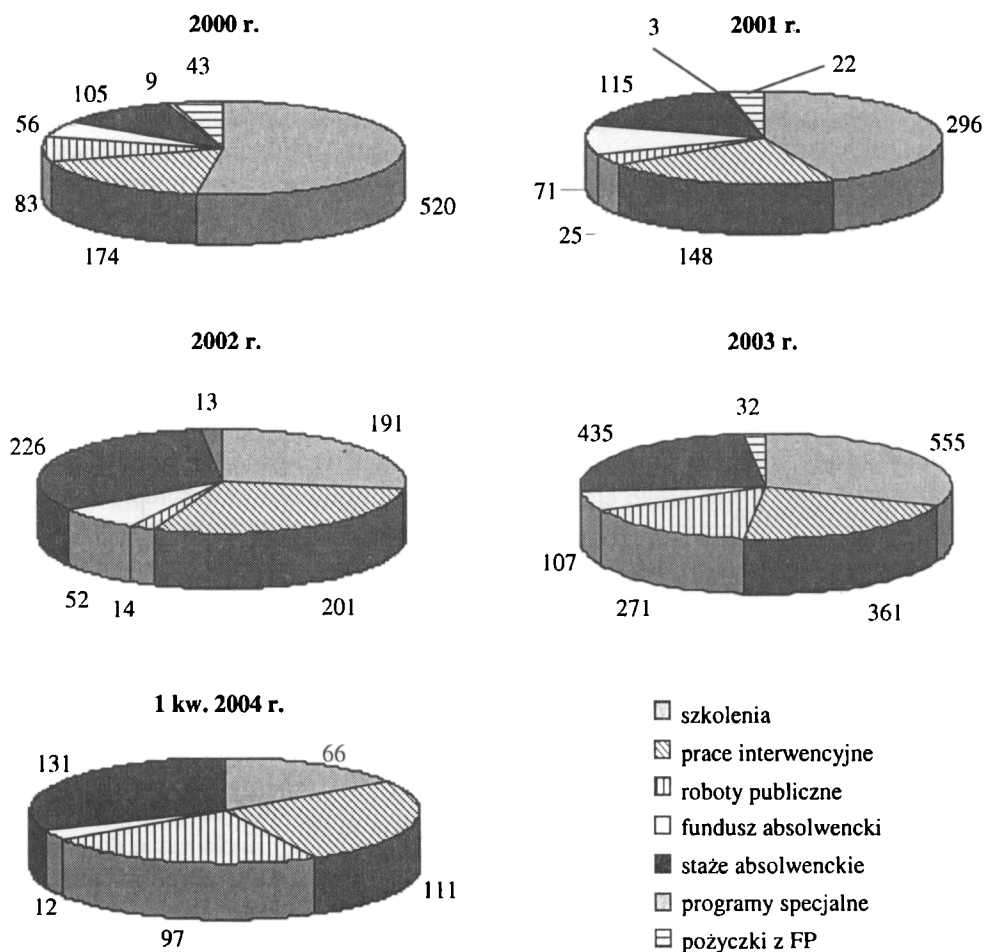
Z przedstawionych danych wynika, że w Powiatowym Urzędzie Pracy w Częstochowie z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu skorzystało niewielu z zarejestrowanych w nim bezrobotnych. Przedstawia to tab. 12.

Tabela 12. Osoby bezrobotne korzystające z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w Częstochowie w latach 2000-2004

Lata	Bezrobotni korzystający z AFPB	Bezrobotni ogółem	Udział bezrobotnych korzystających z AFPB w ogólnej liczbie bezrobotnych (w %)
2000	990	14 959	6,61
2001	680	17 600	3,86
2002	697	18 428	3,78
2004	1 740	18 420	9,44
1 kw. 2004	417	19 609	2,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

Na rys. 2 porównano poszczególne formy przeciwdziałania bezrobociu pod względem liczby biorących w nich udział bezrobotnych.



Rys. 2. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Częstochowie w latach 2000-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie.

Z przedstawionych danych wynika, że co roku duża liczba bezrobotnych korzysta ze szkoleń organizowanych przez Urząd Pracy w Częstochowie. Wyjątek stanowi 2002 r., w którym 191 osób skorzystało ze szkoleń. W tym roku środki pieniężne przeznaczone na ten rodzaj przeciwdziałania bezrobociu były najniższe – wynosiły 169 713 zł. W 2003 r. suma ta wzrosła do 506 700 zł.

W 2003 r. wielkość środków pieniężnych przeznaczonych na roboty publiczne wzrosła prawie dziesięciokrotnie w stosunku do roku poprzedniego, co spowodowało wzrost liczby bezrobotnych biorących udział w pracach interwencyjnych do 271 osób (w 2002 r. liczba ta wynosiła 14 osób).



W 2003 r. wzrosła liczba bezrobotnej młodzieży będącej na stażach absolwenckich. Również na ten rodzaj działań zwalczających bezrobocie zwiększyła się wielkość środków pieniężnych, mianowicie do 1 814 000 zł (w 2002 r. środki pieniężne przeznaczone na ten cel wynosiły 342 987 zł.).

Z przedstawionej analizy wynika, że tylko w 2000 r. i w 2001 r. bardzo niewielka grupa bezrobotnych skorzystała z programów specjalnych oferowanych przez Urząd Pracy w Częstochowie.

#### 4. Podsumowanie

Podczas szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. wprowadzono pojęcie „europejskiej przestrzeni naukowej gospodarki opartej na wiedzy”. Niezwykle trudnym wyzwaniem dla każdego rządu jest połączenie odpowiedzialności społecznej ze wzrostem konkurencyjności na rynku. Rozwój naukowy, aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, kształcenie pracowników są celami umożliwiającymi zmniejszenie różnic występujących w poziomie rozwoju różnych regionów Europy. Po raz pierwszy wprowadzono otwartą metodę koordynacji, pozwalającą ustalić cele oraz wskaźniki do oceny postępu i jego monitorowania. Na razie ta metoda nie przynosi wymiernych efektów, pokazuje zaś, że ta polityka jest skuteczna w regionach, gdzie budowany jest potencjał naukowy, potencjał zasobów ludzkich, co służy uelastycznieniu rynku pracy.

Kraje Unii Europejskiej, w tym również nowi członkowie, stoją przed koniecznością modernizacji polityki społecznej. Powinna ona zapewniać: równowagę makroekonomiczną, wzrost konkurencyjności, budowę gospodarki opartej na wiedzy, na inwestycjach w człowieka oraz w aktywne formy przeciwdziałające bezrobociu.

Przedstawione rozważania skłaniają do stwierdzenia, że podjęte przez Polskę działania w zakresie przeciwdziałania bezrobociu są obecnie czasowym złagodzeniem skutków bezrobocia, obejmującym, ze względu na ograniczone środki finansowe, niewielką liczbę. Dowodem tego jest stan bezrobocia w Częstochowie. Aby Polska dostosowała swój rynek pracy do innych państw członkowskich, musi przejść wiele zmian w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, a zależeć to będzie od tego, w jaki sposób skorzysta z doświadczeń państw, które w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej znajdowały się w podobnej sytuacji ekonomicznej.

Wzrost zapotrzebowania na pracowników w nowych zawodach i specjalnościach nie nadąża za rosnącym napływem bezrobotnych z zawodów tracących rację bytu oraz miejsc pracy likwidowanych w wyniku restrukturyzacji i automatyzacji procesów przemysłowych. Procesy zachodzące w życiu społecznym i gospodarczym powodują na rynku pracy zmiany, które wymuszają na społeczeństwie nowe podejście do pracy. Nowa sytuacja wymaga od pracowników elastyczności zawodowej oraz aktywności edukacyjnej prawie przez całe życie.

## Literatura

1. *Bezrobocie w województwie śląskim w 2000 r.*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2001, Informacje i opracowania statystyczne.
2. *Bezrobocie w województwie śląskim w 2001 r.*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2002, Informacje i opracowania statystyczne.
3. *Bezrobocie w województwie śląskim w 2002 r.*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2003, Informacje i opracowania statystyczne.
4. *Bezrobocie w województwie śląskim w 2003 r.*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2004, Informacje i opracowania statystyczne.
5. Dane udostępnione przez Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie.
6. Kryńska E., *Instrumenty polityki strukturalnej na rynku pracy w Polsce w okresie dostosowań do Unii Europejskiej*, IPiSS, Warszawa 1997.
7. Nowak P., *Polskie bezrobocie w unijnych realiach*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 7.
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

## ACTIVE FORMS OF STRIVING AGAINST UNEMPLOYMENT BETWEEN 2000-2004 ON THE EXAMPLE OF CZĘSTOCHOWA

### Summary

Within the scope of adaption the Polish employment policy to the directives of the European Union some activities have been undertaken aimed at striving against unemployment, which, within the retrospective view, shall lead to the modernization of a job market and to the decrease in the number of unemployed people. However, to a large extent it will depend on how Poland will make use of the experience of the Member Countries, which were in the similar economic situation at the moment of accession to the European Union.

The objective of this article is present the active forms of striving against unemployment which have been undertaken in Częstochowa between 2000-2004.