

Karina Kaczmarczyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ROLA AKTYWNYCH INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY W PRZECIWDZIAŁANIU BEZROBOCIU MŁODZIEŻY (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO)

Streszczenie: Głównym celem opracowania była identyfikacja oraz charakterystyka programów aktywnej polityki rynku pracy, realizowanych w odniesieniu do ludzi młodych w województwie dolnośląskim. Grupa ta jest szczególnie ze względu na jej sytuację na rynku pracy, która charakteryzuje się wysoką stopą bezrobocia i niskim wskaźnikiem zatrudnienia, oraz na niekorzystne konsekwencje bezrobocia w odniesieniu do niej. Pierwsza część artykułu przedstawia charakterystykę młodzieży i jej sytuacji na polskim i dolnośląskim rynku pracy, w tym bezrobocie tej grupy wiekowej. Druga część z kolei przybliża programy aktywnej polityki rynku pracy, ich charakterystykę, zakres, dostępność i efektywność zatrudnieniową w latach 2008-2011 w województwie dolnośląskim.

Słowa kluczowe: ludzie młodzi, bezrobocie, aktywne instrumenty polityki rynku pracy.

1. Wstęp

Bezrobocie jest jednym z głównych problemów gospodarki wolnorynkowej. Wpływa ono niekorzystnie na rozwój społeczeństwa w sensie ekonomicznym i społecznym. Istnieją jednak czynniki, które mogą w pewien sposób zredukować bezrobocie. Należą do nich m.in. wzrost poziomu edukacji, sytuacja demograficzna czy też stan infrastruktury danego regionu. Ludzie coraz częściej zdają sobie sprawę, jaką wartość ma na rynku pracy wiedza, umiejętności, zawód czy doświadczenie zawodowe. Chcąc ten kapitał udoskonalać, wybierają różne formy kształcenia i doskonalenia zawodowego tak, aby dostosować swoje umiejętności do potrzeb rynku pracy. Stąd też spore zainteresowanie aktywnymi programami rynku pracy, takimi jak staże, szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych, środki na założenie działalności gospodarczej czy zatrudnienie wspierane.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest sytuacja młodzieży na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem bezrobocia w tej grupie oraz instrumentów polityki rynku pracy. Młodzież stanowi kategorię szczególną na rynku pracy. Jak wykazu-

je raport Międzynarodowej Organizacji Pracy¹, osoby w wieku 15-24 lata stanowiły 12,7% ogółu bezrobotnych na świecie. Młodzi są, zdaniem autorów, aż trzy razy bardziej narażeni na bezrobocie niż pozostałe grupy wiekowe. W Polsce sytuacja ta jest jeszcze gorsza. MOP informuje, że stopa bezrobocia wśród Polaków do 24. roku życia wynosi aż 23,7%². Ponadto polska młodzież wkracza na rynek pracy stosunkowo późno w porównaniu do swoich rówieśników z innych europejskich krajów. Według danych Eurostatu, średni wiek Polaka wchodzącego na rynek pracy to 22 lata, podczas gdy dla Duńczyka, Anglika czy Austriaka jest to wiek 15-17 lat³.

Bezrobocie w tej grupie wiekowej jest szczególnie niekorzystne, ponieważ niesie ze sobą wiele negatywnych konsekwencji, do których zaliczyć można choćby bezczynność zawodową u progu dorosłego życia, brak możliwości odbycia odpowiedniej praktyki zawodowej, unieważnienie nabytych w procesie edukacji informacji i umiejętności czy pozbawienie szans na zdobycie pożądanej pozycji społecznej.

Opracowanie to skupia się na obszarze Dolnego Śląska, ponieważ jest to region trudny pod względem sytuacji na rynku pracy. Wskazują na to podstawowe wskaźniki rynku pracy, takie jak stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej, których poziom dla województwa dolnośląskiego odbiega niekorzystnie od wskaźników krajowych. Na taką sytuację, podobnie jak na krajowy rynek pracy, wpływają w znacznym stopniu uwarunkowania demograficzne, edukacyjne i ekonomiczne⁴.

W artykule przedstawiono charakterystykę bezrobocia ludzi młodych na Dolnym Śląsku w latach 2010-2011 oraz programów aktywnej polityki rynku pracy skierowanych do tej grupy, realizowanych w latach 2008-2011. Okres ten jest szczególnie ważny, ponieważ od 2008 r. sytuacja na polskim (w tym także dolnośląskim) rynku pracy uległa znacznemu pogorszeniu.

Celem opracowania jest charakterystyka i ocena programów aktywnej polityki rynku pracy realizowanych w odniesieniu do młodzieży, ich zakresu, dostępności oraz efektywności zatrudnieniowej.

Przedmiot i cel badań przesądziły o strukturze prezentowanego opracowania. W części pierwszej przedstawiono charakterystykę młodzieży z uwzględnieniem definicji ustawowych i definicji Głównego Urzędu Statystycznego. Skupiono także uwagę na ich sytuacji na krajowym i dolnośląskim rynku pracy, w tym na bezrobociu tej grupy. W drugiej części natomiast scharakteryzowano podstawowe programy aktywnej polityki rynku pracy kierowane do ludzi młodych, przedstawiono ich dostępność i efektywność zatrudnieniową. Informacje na ten temat zaczerpnięto z danych udostępnionych przez wrocławski oddział Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

¹ „Globalne trendy w zatrudnianiu młodych 2011” Raport Międzynarodowej Organizacji Pracy.

² Tamże.

³ Eurostat, “Youth in Europe. A statistical portrait. Edition 2009”, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-78-09-920/EN/KS-78-09-920-EN.PDF, z dn. 8.06.2012.

⁴ *Rynek pracy województwa dolnośląskiego w latach 1999-2009*, Z. Hasińska, K. Sipurzyńska-Rudnicka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 286.

2. Pojęcie ludzi młodych

Na potrzeby niniejszego opracowania pojęcie „ludzie młodzi” używane będzie zamiennie z określeniem „młodzież”. Ta kategoria ludności nie jest jednak jednoznacznie określona. Na ogół w badaniach dotyczących rynku pracy przyjmuje się do jej wyodrębnienia kryterium wieku. Za młodzież uważa się więc zbiór osób obojga płci, określony dolną i górną granicą przedziału wiekowego, w którym za dolną granicę uznaje się wiek przekraczający granicę obowiązku nauki, tj. ukończenie 18. roku życia (bądź też minimalny wiek dla zatrudnienia, po ukończeniu gimnazjum – 15 lat), natomiast za górną granicę uznaje się na ogół okres eksploracji zawodowej, czyli 24-25 lat. Jest to najmłodsza część zasobów siły roboczej. O wielkości tej grupy na rynku pracy i w rejestrach bezrobotnych decydują głównie przyjęte granice wiekowe, sytuacja demograficzna oraz czas pozostawania w systemie edukacji⁵.

Do 2004 r. rejestracja urzędów pracy pozwalała wyodrębnić osoby młode bez pracy według wieku: 15-17 lat i 18-24 lata, lub statusu na rynku pracy, tj. bezrobotnego absolwenta lub bezrobotnego młodocianego absolwenta⁶. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (obowiązująca w latach 1995-2004) za absolwenta uznawała osobę, która w okresie do upływu 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie potwierdzającym ukończenie szkoły lub zaświadczeniu o ukończeniu kursu zarejestrowała się we właściwym dla swojego miejsca zamieszkania powiatowym urzędzie pracy⁷. Z kolei w obowiązującej obecnie Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie umieszczono zapisu o absolwentach. Wprowadzono natomiast kategorię osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49), do której zaliczono m.in. osoby bezrobotne do 25. roku życia, które do dnia zastosowania wobec nich usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończyły 25. roku życia⁸. Wymienia się tutaj również bezrobotnych do 27. roku życia. Są to bezrobotni, którzy do 12 miesięcy od dnia określonego na dyplomie bądź w innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej nie ukończyli 27. roku życia. Sprawozdawczość statystyczna dotycząca rejestrowanego bezrobocia pozwala na określenie liczby i struktury bezrobotnych w wieku 18-24 lata.

⁵ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 231.

⁶ A. Szydlik-Leszczynska, *Młodzi na świętokrzyskim rynku pracy*, [w:] *Integracja społeczna przez pracę. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, R.Cz. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku i IPISS w Warszawie, Białystok-Warszawa 2011, s. 160.

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU 2003, nr 58, poz. 514, art. 2 ust. 1.

⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 2 ust. 3.

Z kolei w badaniach realizowanych przez GUS pod nazwą BAEL⁹ za najmłodszą kategorię zasobów pracy przyjęto ludność w wieku 15-24 lata. Badanie to pozwala na charakterystykę tej grupy w podziale na pracujących, bezrobotnych oraz biernych zawodowo, a co za tym idzie – przedstawienie współczynnika aktywności zawodowej, wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia.

Charakteryzując sytuację osób młodych na rynku pracy, można zauważyć, za A. Skórką, iż jest ona „w znacznym stopniu determinowana [...] przez ogólną sytuację gospodarczą kraju. W warunkach masowego bezrobocia start zawodowy młodych ludzi może być w poważnym stopniu zagrożony” przez wydłużenie okresu poszukiwania pierwszej pracy oraz przez możliwość jej utraty¹⁰. Państwo, wprowadzając aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu, stara się pomóc osobom w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wyodrębnienie przez ustawodawcę ludzi młodych z ogółu bezrobotnych i zakwalifikowanie ich do grupy szczególnie zagrożonej na rynku pracy wynika z przekonania o potrzebie pomocy i wsparcia tych osób w momencie ich przechodzenia z procesu edukacji na rynek pracy. Jednocześnie należy pamiętać, iż młodzi ludzie w różnym wieku wchodzą na ścieżkę aktywności zawodowej. Obecnie dość popularne staje się kontynuowanie edukacji na wyższych uczelniach i zdobywanie wyższych kwalifikacji, co opóźnia ten proces.

3. Aktywność oraz bierność zawodowa ludzi młodych w świetle Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności pozwala scharakteryzować ludność w wieku powyżej 15 lat. W tym celu wykorzystuje podstawowe wskaźniki rynku pracy, tj. współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopę bezrobocia. Posługuje się ponadto takimi kategoriami, jak: pracujący i bezrobotni, czyli aktywni zawodowo oraz zawodowo bierni. Młodzież została wyodrębniona w tym badaniu jako kategoria osób w wieku 15-24 lata.

Aktywność i bierność zawodowa wśród młodzieży znacznie odbiega (na niekorzyść) od wskaźników dla ogółu populacji. Liczba pracujących młodych ludzi stanowiła w 2011 r. 1200 tys. osób i spadła o 93 tys. w ciągu roku. Grono bezrobotnych zasililo w tym czasie kolejne 34 tys. młodych ludzi. Z kolei liczba biernych zawodowo w tej grupie wiekowej spadła o 102 tys. osób.

Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt. „Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2010 roku” oparty na analizie BAEL wskazuje na zasadnicze przy-

⁹ BAEL – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności – jest to badanie oparte na metodzie reprezentatywnej, w której badane są losowo wybrane gospodarstwa domowe. Pozwala ono ustalić liczbę osób aktywnych i biernych zawodowo. Podstawowym kryterium podziału ludności z punktu widzenia aktywności zawodowej jest fakt wykonywania, posiadania bądź poszukiwania pracy w badanym tygodniu.

¹⁰ A. Skórska, *Młodzież na rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 34.

czynny bierności zawodowej wśród młodzieży. Z raportu wynika, że spośród 3321 tys. osób młodych biernych zawodowo w 2010 r. 11 tys. wprawdzie poszukiwało pracy, ale nie było gotowych do jej podjęcia, z kolei 38 tys. było zniechęconych bezskutecznością poszukiwania pracy. Z powodu obowiązków rodzinnych aż 166 tys. osób pozostawało bez pracy, a 57 tys. młodych osób nie podejmowało jej z powodu choroby i niepełnosprawności. Zdecydowana większość jednak, bo blisko 91% (tj. 3 017 tys.), pozostawało biernymi zawodowo z powodu nauki i uzupełniania kwalifikacji¹¹ (rys. 1).



Rys. 1. Główne przyczyny bierności zawodowej młodych Polaków w IV kwartale 2010 r. według BAEL

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2010 roku”, Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2011.

Biorąc pod uwagę wskaźniki rynku pracy, można zauważyć, że współczynnik aktywności zawodowej młodych Polaków wyniósł w 2011 r. 33,6%, co daje niewielki spadek w porównaniu z rokiem poprzednim (o 0,1 p.p.). O 1,1 p.p. obniżył się również wskaźnik zatrudnienia tej grupy wiekowej, stanowiąc w konsekwencji 24,7%. Stopa bezrobocia młodzieży wyniosła w tym okresie 26,5% i ponaddwukrotnie przewyższała wartość charakteryzującą populację w wieku produkcyjnym (9,7%). Wskaźnik bezrobocia młodych jest najwyższy w porównaniu z pozostałymi grupami wiekowymi i najwyższy był również jego wzrost w skali roku.

Uszczegóławiając dane dla województwa dolnośląskiego, zauważyć można, że młodzieży aktywnej zawodowo jest w tym regionie 118 tys. W grupie tej 89 tys. to osoby pracujące, a 29 tys. bezrobotne. Grupa biernych zawodowo ludzi młodych

¹¹ „Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2010 roku”, Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2011.

zwiększyła się w ciągu roku o 8 tys. osób i wynosi 242 tys. Stanowi w ten sposób 21,9% wszystkich biernych zawodowo osób w województwie dolnośląskim.

Współczynnik aktywności zawodowej młodzieży na Dolnym Śląsku zmniejszył się w badanym okresie z 35,5 do 32,7%, podobnie jak wskaźnik zatrudnienia – z 27,5 do 24,7%. Z kolei stopa bezrobocia w tej grupie zwiększyła się z 22,5 do 24,6%¹².

4. Bezrobotni zarejestrowani do 25. roku życia według płci, wykształcenia i czasu pozostawania bez pracy w 2010 i 2011 r. w województwie dolnośląskim

Grupa bezrobotnych do 25. roku życia wykazuje się znacznym wewnętrznym zróżnicowaniem. Charakteryzują ją m.in. takie cechy, jak: płeć, wykształcenie i czas pozostawania bez pracy.

Tabela 1. Osoby bezrobotne do 25. roku życia według wykształcenia w województwie dolnośląskim w latach 2010-2011

Wykształcenie	2010	2011
Wyższe	2 361	2 107
Policealne i średnie zawodowe	5 558	5 035
Średnie ogólnokształcące	7 089	5 731
Zasadnicze zawodowe	5 052	4 751
Gimnazjalne i poniżej	7 033	6 332
Ogółem	27 093	23 956

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Tabela 2. Osoby bezrobotne do 25. roku życia według wykształcenia w województwie dolnośląskim w latach 2010-2011 (z podziałem na płeć)

Wykształcenie	2010		2011	
	mężczyzna	kobieta	mężczyzna	kobieta
Wyższe	581	1 780	486	1 621
Policealne i średnie zawodowe	2 343	3 215	2 127	2 908
Średnie ogólnokształcące	2 356	4 733	1 806	3 925
Zasadnicze zawodowe	2 670	2 382	2 368	2 383
Gimnazjalne i poniżej	3 529	3 504	3 130	3 202
Ogółem	11 479	15 614	9 917	14 039

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

¹² Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, dane z dn. 26.05.2012 r.

W 2011 r. liczba bezrobotnych do 25. roku życia, zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w województwie dolnośląskim, wyniosła 23 956 osób, tj. mniej o 3137 osób w porównaniu z rokiem poprzednim. Osoby z wykształceniem wyższym stanowiły najmniejszą grupę wśród zarejestrowanych. Największa natomiast okazała się grupa bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym. Może wynikać to z faktu nieposiadania przez te osoby wykształcenia w konkretnym kierunku (zawodzie). Niewiele mniej osób znajduje się w grupie bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, co mogłoby potwierdzać założoną wyżej tezę o powiązaniu braku ukierunkowania zawodowego tych osób z ich sytuacją na rynku pracy. Sytuacja różnicuje się także, gdy weźmiemy pod uwagę płeć. Okazuje się, że gdyby pominąć zasób osób bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym w 2010 r., to w każdej z pozostałych podgrup wykształcenia kobiety stanowią większość wśród poszukujących pracy. Nawet ogół bezrobotnych w obu porównywanych latach wskazuje, że właśnie kobiety stanowią zdecydowaną większość wśród zarejestrowanych bezrobotnych. Nasuwa się kilka wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Z jednej strony można uznać, iż mężczyźni lepiej sobie radzą na rynku pracy bądź też pracodawcy chętniej przyjmują mężczyzn do pracy. Można również przypuszczać, iż przyczyną tej sytuacji jest skierowanie niektórych ofert pracy głównie do mężczyzn (np. ślusarz, spawacz, kierowca samochodu ciężarowego itd.) albo jest to po prostu efekt określonej sytuacji demograficznej w tym regionie. To wszystko są jednak przypuszczenia. Należałoby przeprowadzić osobne badania weryfikujące te założenia.

Biorąc z kolei pod uwagę dane dotyczące czasu pozostawania bez pracy, należy stwierdzić, że ponad połowa młodych bezrobotnych figuruje (bądź figurowała w momencie szacowania tej liczby) w rejestrach bezrobotnych powyżej trzech miesięcy zarówno w 2010, jak i w 2011 r. Zależność między czasem pozostawania bez

Tabela 3. Osoby bezrobotne do 25. roku życia według czasu pozostawania bez pracy w województwie dolnośląskim w latach 2010-2011

Czas pozostawania bez pracy w miesiącach	2010	2011
Do 1	4 223	3 149
1-3	8 682	6 658
3-6	6 533	5 842
6-12	4 327	3 947
12-24	2 621	3 331
Pow. 24	707	1 029
Ogółem	27 093	23 956

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Tabela 4. Osoby bezrobotne do 25. roku życia według czasu pozostawania bez pracy w województwie dolnośląskim w latach 2010-2011 (z podziałem na płeć)

Czas pozostawania bez pracy w miesiącach	2010		2011	
	mężczyzna	kobieta	mężczyzna	kobieta
Do 1	2 235	1 988	1 730	1 419
1-3	3 915	4 767	3 124	3 534
3-6	2 804	3 729	2 455	3 387
6-12	1 600	2 727	1 450	2 497
12-24	793	1 828	937	2 394
Pow. 24	132	575	221	808
Ogółem	11 479	15 614	9 917	14 039

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

pracy a płcią osoby poszukującej pracy jest nie bez znaczenia. Okazuje się, że również w tym przypadku kobiety poszukują pracy dłużej niż mężczyźni, choć i tak problem ten dotyczy obu grup. Przytaczane dane wskazują na zasadniczy problem z wejściem na rynek pracy ludzi młodych. Pociąga to za sobą wiele negatywnych konsekwencji. Zaliczyć do nich można m.in. dezaktualizację nabytych w procesie edukacji umiejętności i wiedzy, bezczynność zawodową, brak możliwości odbycia praktyki zawodowej, zniechęcenie i zwątpienie w system edukacji i rynek pracy.

Sytuacja ta nie napawa optymizmem. Z tego powodu zwraca się uwagę na aktywizację zawodową bezrobotnych i doksztalcanie ich w zawodach i specjalnościach pożądanym na rynku pracy, gwarantujących im większe szanse zatrudnienia.

5. Podstawy instytucjonalno-prawne polityki rynku pracy wobec młodzieży

Polityka rynku pracy jest określana jako „[...] ogół środków zmierzających do takiego ukształtowania rynku pracy i możliwości zatrudnienia pracobiorców, które pozwolą na osiągnięcie określonych celów społeczno-gospodarczych”¹³. Ma ona na celu zmniejszenie rozmiarów bezrobocia, poprawę funkcjonowania rynku pracy przez zwiększenie mobilności i lepsze dopasowanie struktury zatrudnienia oraz zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym¹⁴.

¹³ Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w RFN*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 29-30.

¹⁴ *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 226-227.

Państwo w ramach polityki rynku pracy prowadzi działalność aktywną i pasywną. Pierwsza nakierowana jest głównie na poprawę funkcjonowania rynku pracy i minimalizację jego problemów strukturalnych. Druga natomiast ma na celu zabezpieczenie socjalne osób, które utraciły pracę. Utrzymanie osób niepracujących pociąga za sobą ogromne koszty, co z kolei zmniejsza konkurencyjność gospodarki. Tak więc problemem jest fakt, że większe nakłady pieniężne są przeznaczane na bierne, a nie aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu, a to te drugie w większym stopniu mogą zagwarantować zmniejszenie dysproporcji strukturalnych, a co za tym idzie – zwiększenie konkurencyjności przyszłych pracowników i pomoc im w znalezieniu pracy.

Jednym z dokumentów, które precyzują cele polityki rynku pracy, jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z artykułem 1 ust. 2 „zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu: pełnego i produktywnego zatrudnienia; rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy; wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej; zwiększania mobilności na rynku pracy”¹⁵.

Źródłem finansowania polityki rynku pracy jest w Polsce głównie Fundusz Pracy. Jest on finansowany ze składek pracodawców, dotacji budżetu państwa, środków pochodzących z Unii Europejskiej, kredytów, pożyczek i innych źródeł. Wydatki funduszu obejmują nakłady pieniężne na świadczenia socjalne oraz na finansowanie aktywnych programów rynku pracy. W 2011 r. Fundusz Pracy przeznaczył na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu 3 235 080 tys. zł, co stanowi ok. 50% środków w stosunku do planów na poprzedni rok¹⁶. Konsekwencją tego jest ograniczenie dostępności wspomnianych form.

Polityka rynku pracy skierowana na aktywizację zawodową oraz pomoc w tworzeniu nowych miejsc pracy ma na celu przede wszystkim „przerwanie, choćby na jakiś czas, bezczynności zawodowej bezrobotnych, poprawienie ich szans na znalezienie pracy oraz stworzenie pomostu prowadzącego do trwałego zatrudnienia. Pozwala ona równocześnie zmniejszyć niedopasowania strukturalne na rynku pracy i poprawić strukturę zatrudnienia w całej gospodarce lub w konkretnych jej gałęziach”¹⁷. Pomaga przede wszystkim w zwiększeniu produktywności i konkurencyjności siły roboczej, zwiększa ich mobilność i elastyczność na rynku pracy, a także pomaga pracodawcom w znalezieniu pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i przygotowaniem zawodowym. W rezultacie wpływa ona na jakość pracy i zmniejszenie bezrobocia. Umożliwia także weryfikację gotowości do pracy wśród osób bezrobotnych.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zwraca szczególną uwagę na aktywizację zawodową bezrobotnych przez usługi rynku pracy, instru-

¹⁵ DzU 2008, nr 69, poz. 415.

¹⁶ Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r., DzU 2011, nr 29, poz. 150.

¹⁷ M. Szyłko-Skoczny, wyd. cyt., s. 181.

menty je wspierające oraz programy specjalne skierowane do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wśród tych ostatnich ustawodawca wyróżnia: długotrwale bezrobotnych; bezrobotnych powyżej 50. roku życia; bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego; bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia; niepełnosprawnych bezrobotnych; bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia oraz właśnie bezrobotnych do 25. roku życia¹⁸.

Rozwiązania, jakie proponuje ustawa, mają prowadzić do bardziej efektywnego działania powiatowych urzędów pracy wobec tych osób. Powiatowy urząd pracy powinien przedstawić bezrobotnemu do 25. roku życia, który do 6 miesięcy od dnia rejestracji nie podjął zatrudnienia, propozycję pracy, innej pracy zarobkowej, stażu, szkolenia, propozycję odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub propozycję zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych czy robót publicznych. Poniżej omówiony zostanie charakter wybranych form prac oferowanych przez urzędy pracy w ramach realizowania aktywnej polityki rynku pracy.

6. Charakterystyka wybranych aktywnych instrumentów polityki rynku pracy na rzecz ograniczania bezrobocia ludzi młodych

Jednymi z najważniejszych programów rynku pracy, ukierunkowanymi na poprawę konkurencyjności (podwyższenie jakości kapitału ludzkiego) w grupie młodzieży, są **szkolenia**. Ustawa definiuje je jako „pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia”¹⁹. Przyczyniają się one do ograniczania skali bezrobocia strukturalnego. Sposób realizacji szkoleń określają dwa rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z 2007 r.: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia usług rynku pracy²⁰ oraz rozporządzenie w sprawie standardów usług rynku pracy²¹. Szkolenia trwają zwykle do 6 miesięcy, ale w uzasadnionych sytuacjach czas trwania kursu można przedłużyć do 12, a czasem nawet do 24 miesięcy. Dotyczy to osób bez kwalifikacji zawodowych.

Bezrobotnemu w okresie odbywania szkolenia przysługuje stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych, jeżeli miesięczny wymiar godzin szkolenia

¹⁸ DzU 2008, nr 69, poz. 415.

¹⁹ Tamże, art. 2 ust. 37.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy, DzU 2007, nr 47, poz. 315.

²¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy, DzU 2007 nr 47, poz. 314.

wynosi co najmniej 150 godzin. W przeciwnym razie wysokość stypendium ustala się proporcjonalnie do miesięcznego wymiaru godzin szkolenia²².

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na szkolenie może zostać skierowana osoba spełniająca co najmniej jeden z następujących warunków: nie ma kwalifikacji zawodowych, ma kwalifikacje niezgodne z potrzebami rynku pracy, utraciła zdolność do wykonywania dotychczasowego zawodu, nie ma umiejętności aktywnego poszukiwania pracy²³.

Tabela 5. Efektywność zatrudnieniowa szkoleń zawodowych dla bezrobotnych w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem bezrobotnych do 25. roku życia)

Kategoria	2008	2009	2010	2011
Liczba uczestników programu	13 796	13 419	14 386	2 926
W tym osoby do 25. roku życia	2 658	2 833	3 262	708
Liczba uczestników, którzy ukończyli program*	13 945	12 762	13 951	3 538
W tym osoby do 25. roku życia	2 671	2 683	3 096	757
Liczba osób zatrudnionych po uczestnictwie w programie	4 772	4 125	4 557	1 559
W tym osoby do 25. roku życia	1 037	871	1073	345
Efektywność zatrudnieniowa (w %)	34,2	32,3	32,7	44,1
W tym osoby do 25. roku życia	38,8	32,5	34,7	45,6

* Liczba osób, które ukończyły program, może być większa od liczby osób ten program rozpoczynających, ponieważ brane są pod uwagę osoby, które rozpoczęły dany program w roku poprzednim.

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Dane dotyczące uczestników szkoleń wskazują, że program ten cieszy się sporą popularnością także wśród bezrobotnych. Udział ludzi młodych w ogólnej liczbie uczestników szkoleń w latach 2008-2011 mieścił się w przedziale od 19,3 do 24,2%.

Efektywność zatrudnieniowa²⁴ szkoleń waha się między 32,3 a 45,6% i cechuje się, po pracach społecznie użytecznych, jednym z najniższych wskaźników efektywności. Świadczy to o tym, że nie gwarantują one dalszego zatrudnienia. Należy pamiętać jednak, że nie wiążą się z bezpośrednim zatrudnieniem danej osoby po zakończeniu szkolenia. Efekty szkoleń pojawiają się często w dłuższej perspektywie.

²² DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 41 ust. 3.

²³ Tamże, art. 40 ust. 1.

²⁴ Efektywność zatrudnieniowa rozumiana jest jako udział osób, które do trzech miesięcy po zakończeniu określonego programu znalazły zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa została wyliczona jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w ciągu 3 miesięcy zatrudnienie, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji w określonym roku.

Innym programem skierowanym do bezrobotnej młodzieży są **staże**. Ustawa definiuje je jako nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy²⁵.

Do lutego 2009 r. staże przeznaczone były dla bezrobotnych osób młodych do 25. roku życia oraz dla bezrobotnych absolwentów szkół wyższych, którzy nie ukończyli 27. roku życia. Od tego czasu jednak staże przysługują wszystkim bezrobotnym znajdującym się w trudnej sytuacji na rynku pracy. Na czas odbywania stażu bezrobotnemu przysługuje stypendium w wysokości 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych²⁶.

Osoba ubiegająca się o staż nie może odbywać go ponownie u tego samego pracodawcy, na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywała staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub przygotowanie zawodowe dorosłych.

Staż cieszą się sporym zainteresowaniem ze strony zarówno pracowników, jak i pracodawców. Dla pracodawców rozwiązanie to jest korzystne, ponieważ nabywają oni dodatkowego, darmowego pracownika bądź pracowników. Z kolei pracownicy korzystają na tym, zdobywając doświadczenie zawodowe, poznając warunki i charakter pracy, otrzymując przy tym wynagrodzenie. Ponadto najlepsi stażyści po ukończeniu stażu mogą zostać zatrudnieni u danego pracodawcy.

Program ten cieszy się największą popularnością wśród osób młodych. Ich udział w ogólnej liczbie uczestników w latach 2008-2011 mieścił się w przedziale od

Tabela 6. Efektywność zatrudnieniowa staży dla bezrobotnych w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem bezrobotnych do 25. roku życia)

Kategoria	2008	2009	2010	2011
Liczba uczestników programu	12 272	22 259	23 539	8 640
W tym osoby do 25. roku życia	11 634	14 165	13 184	4 389
Liczba uczestników, którzy ukończyli program*	11 349	15 476	24 255	13 783
W tym osoby do 25. roku życia	10 068	10 152	13 354	7 515
Liczba osób zatrudnionych po uczestnictwie w programie	7 159	8 663	12 616	7 784
W tym osoby do 25. roku życia	6 433	6 143	7 862	4 440
Efektywność zatrudnieniowa (w %)	63,1	56	52	56,6
W tym osoby do 25. roku życia	63,9	60,5	58,9	59,1

* Liczba osób, które ukończyły program, może być większa od liczby osób ten program rozpoczynających, ponieważ brane są pod uwagę osoby, które rozpoczęły dany program w roku poprzednim.

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

²⁵ DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 2 ust. 34.

²⁶ Tamże, art. 53 ust. 6.

51 do 94,8%. Efektywność zatrudnieniowa tego programu w znacznym stopniu przekracza 50%. W grupie młodych uczestników programu waha się ona między 58,9 a 63,9%. Duże jest także zainteresowanie odbyciem stażu, choć spadło ono znacznie w ostatnim roku. Jest on jednak nadal najczęściej wybieranym przez młodych programem aktywnej polityki rynku pracy. Może być to spowodowane faktem, iż niektórzy pracodawcy deklarują przyjęcie do pracy osób po ukończeniu stażu w danej firmie. Ponadto podczas odbywania stażu nabywane są dodatkowe umiejętności, a przede wszystkim doświadczenie zawodowe tak pożądane na rynku pracy.

Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jako kolejny program aktywizowania bezrobotnych funkcjonowało w Polsce w latach 2004-2008. Skierowane było przede wszystkim do młodych osób bezrobotnych do 25. roku życia i osób bez kwalifikacji zawodowych. Ustawa definiowała je jako „zdobywanie nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych przez praktyczne wykonywanie zadań zawodowych na stanowisku pracy według ustalonego programu uzgodnionego między starostą, pracodawcą i bezrobotnym”²⁷. Od 2009 r. zastąpione zostało **przygotowaniem zawodowym dorosłych**, które ustawa definiuje jako „instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych, realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończonego egzaminem”²⁸. Bezrobotny w czasie uczestnictwa w przygotowaniu zawodowym otrzymuje stypendium w wysokości 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych, jeśli miesięczny wymiar godzin przygotowania zawodowego wynosi co najmniej 150 godzin²⁹.

Tabela 7. Efektywność zatrudnieniowa przygotowania zawodowego dorosłych w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem bezrobotnych do 25. roku życia)

Kategoria	2008	2009	2010	2011
Liczba uczestników programu	7795	678	85	42
W tym osoby do 25. roku życia	964	91	23	14
Liczba uczestników, którzy ukończyli program*	6365	2644	51	54
W tym osoby do 25. roku życia	622	281	17	16
Liczba osób zatrudnionych po uczestnictwie w programie	3899	1572	28	35
W tym osoby do 25. roku życia	417	180	8	12
Efektywność zatrudnieniowa (w %)	61,3	59,5	54,9	64,8
W tym osoby do 25. roku życia	67	64,1	47,1	75

*Liczba osób, które ukończyły program, może być większa od liczby osób ten program rozpoczynających, ponieważ brane są pod uwagę osoby, które rozpoczęły dany program w roku poprzednim.

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

²⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2004, nr 99, poz. 1001, art. 2 ust 31.

²⁸ DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 2 ust. 29a.

²⁹ Tamże, art. 53g.

Zainteresowanie tym programem znacznie się obniżyło po 2008 r. Nie jest już on tak oblegany i pożądanym programem zarówno wśród ludzi młodych, jak i wśród pozostałych grup bezrobotnych. Udział młodzieży w ogóle uczestników programu mieści się w przedziale od 12,4 do 33,2%. Efektywność zatrudnieniowa tego programu jest znaczna, szczególnie w 2011 r. Wyniosła ona wtedy – dla ludzi młodych – 75%. Tak więc trzy na cztery osoby w grupie wiekowej do 25. roku życia w trakcie przygotowania zawodowego dorosłych lub po jego ukończeniu znalazły zatrudnienie. Dla ogółu bezrobotnych biorących udział w stażu wskaźnik ten wyniósł blisko 65%.

Kolejnymi programami są **środki na tworzenie nowych stanowisk pracy** dla pracodawcy chcącego zatrudnić dodatkowe osoby oraz **środki na podjęcie działalności gospodarczej** przez bezrobotnego. Stanowią one formę bezzwrotnej dotacji. Dawniej środki te stanowiły jedynie pożyczkę, którą należało zwrócić. Jest to dobre rozwiązanie m.in. dla młodych, odważnych osób z pomysłem na własny biznes. Dzięki takiemu rozwiązaniu liczba osób bezrobotnych zakładających własną działalność systematycznie wzrastała do 2010 r. Jednak rok później odnotowano już znaczny spadek uczestnictwa w tych programach (tab. 6 i 7). Może być to spowodowane mniejszym zainteresowaniem nimi ze strony bezrobotnych bądź też ograniczeniem nakładów pieniężnych na te programy. Udział młodych ludzi w ogólnej liczbie uczestników mieścił się w przedziale od 27,7 do 30,3% w przypadku refundacji kosztów utworzenia nowego stanowiska pracy oraz od 14,3 do 16% w przypadku dofinansowania działalności gospodarczej.

Tabela 8. Liczba osób, które uzyskały zatrudnienie dzięki refundacji kosztów stanowiska pracy, w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem osób młodych do 25. roku życia)

Liczba osób	2008	2009	2010	2011
Ogółem	3128	3468	4431	2427
W tym osoby do 25. roku życia	949	963	1226	682

Źródło: zestawienie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Tabela 9. Liczba osób, które założyły działalność gospodarczą dzięki środkom uzyskanym z urzędu pracy w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem osób młodych do 25. roku życia)

Liczba osób	2008	2009	2010	2011
Ogółem	4274	4968	5806	2312
W tym osoby do 25. roku życia	652	794	918	330

Źródło: zestawienie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Efektywność zatrudnieniowa tych programów nie jest dokładnie znana. Przepuszczalność jednak może sięgać nawet 100% w przypadku sprawdzenia tego faktu w pierwszych trzech miesiącach³⁰. Spowodowane jest to pewnego rodzaju restrykcją nakazującą zwrot dotacji w przypadku niedotrzymania minimalnego okresu 12 miesięcy zatrudnienia bezrobotnego bądź utrzymania działalności gospodarczej.

Innym programem są **roboty publiczne**, które ustawa definiuje jako „zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej [...], jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych”³¹.

Tabela 10. Efektywność zatrudnieniowa robót publicznych w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem bezrobotnych do 25. roku życia)

Kategoria	2008	2009	2010	2011
Liczba uczestników programu	2853	4916	5645	1689
W tym osoby do 25. roku życia	87	292	426	98
Liczba uczestników, którzy ukończyli program*	3006	4552	5808	2028
W tym osoby do 25. roku życia	91	261	478	147
Liczba osób zatrudnionych po uczestnictwie w programie	1682	2615	3429	1166
W tym osoby do 25. roku życia	53	176	335	104
Efektywność zatrudnieniowa (w %)	56	57,4	59	57,5
W tym osoby do 25. roku życia	58,2	67,4	70,1	70,7

* Liczba osób, które ukończyły program, może być większa od liczby osób ten program rozpoczynających, ponieważ brane są pod uwagę osoby, które rozpoczęły dany program w roku poprzednim.

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Dane dotyczące robót publicznych na Dolnym Śląsku w czterech ostatnich latach pokazują, że ludzie młodzi stanowią niewielki udział wśród ogółu uczestników tego programu. Wynosi on od 3 do 7,5% w badanych latach. Efektywność zatrudnieniowa robót publicznych była w badanym okresie istotnie zróżnicowana ze względu na wiek uczestników. W grupie młodzieży wynosiła od 58,2 do 70,7%. W grupie tej

³⁰ Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, *Ewolucja polskiej polityki rynku pracy po akcesji z Unią Europejską*, [w:] *Integracja społeczna przez pracę...*, s. 36.

³¹ DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 2 ust. 32.

sukcesywnie wzrastała ona od 2008 r. Efektywność zatrudnieniowa dla ogółu biorących udział w robotach publicznych pozostawała natomiast na względnie stałym poziomie od 56% w 2008 r. przez 59% w 2010 r. po 57,5% w roku 2011.

Powiatowe urzędy pracy proponują ponadto **prace interwencyjne** jako kolejny program aktywnej polityki rynku pracy. Według ustawy, prace interwencyjne oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy³².

Tabela 11. Efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem bezrobotnych do 25. roku życia)

Kategoria	2008	2009	2010	2011
Liczba uczestników programu	2100	1709	1991	1510
W tym osoby do 25. roku życia	634	552	609	362
Liczba uczestników, którzy ukończyli program*	2038	1708	1802	2341
W tym osoby do 25. roku życia	527	513	584	666
Liczba osób zatrudnionych po uczestnictwie w programie	1696	1373	1345	1750
W tym osoby do 25. roku życia	450	462	469	541
Efektywność zatrudnieniowa (w %)	83,2	80,4	74,6	74,7
W tym osoby do 25. roku życia	85,4	90,1	80,3	81,2

* Liczba osób, które ukończyły program, może być większa od liczby osób ten program rozpoczynających, ponieważ brane są pod uwagę osoby, które rozpoczęły dany program w roku poprzednim.

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Średnio co czwarta osoba biorąca udział w pracach interwencyjnych to osoba młoda, która nie ukończyła 25. roku życia. Ich udział wyniósł w badanym okresie od 24 do 32,3%. Sytuację taką można tłumaczyć faktem, iż osobom młodym, bez doświadczenia zawodowego, trudno jest znaleźć pracę. Ponadto pracodawcom łatwiej jest zatrudnić taką osobę, chociażby na pewien okres, kiedy będzie to wspomagane finansowo przez Fundusz Pracy. Efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych była najwyższa w porównaniu z innymi programami aktywizacji (nie biorąc pod uwagę jednak dofinansowań stanowiska pracy i działalności gospodarczej) i kształtowała się na poziomie od 83,2% w 2008 r. do 74,7% w roku 2011 dla ogółu biorących udział w programie. W badanym okresie miała zatem tendencję malejącą. Wahala się natomiast (nieco) w przypadku ludzi młodych. W tej grupie kształtowała się na poziomie 85,4% w 2008 r., następnie w roku 2009 podniosła się i wyniosła 90,1%, po czym w roku 2010 obniżyła się do 80,3%, w roku 2011 zaś osiągnęła poziom 81,2%.

³² DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 2 ust. 26.

Ostatnim z analizowanych programów są **prace społecznie użyteczne**. Ustawa definiuje je jako „prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej”³³. Prace te bezrobotny wykonuje w miejscu zamieszkania, w wymiarze do 10 godzin tygodniowo. Obecna stawka za godzinę wykonywania prac społecznie użytecznych wynosi minimum 7,30 zł³⁴. Starosta może zrefundować ze środków Funduszu Pracy jedynie do 60% kosztów poniesionych na zatrudnienie bezrobotnego³⁵. Niewielki udział osób w tym programie wynikać może zatem z niniejszego zapisu w ustawie. W sytuacji odmowy wykonywania tych prac osoba ta traci status bezrobotnego.

Tabela 12. Efektywność zatrudnieniowa prac społecznie użytecznych w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (z uwzględnieniem bezrobotnych do 25. roku życia)

Kategoria	2008	2009	2010	2011
Liczba uczestników programu	3497	3071	3243	2737
W tym osoby do 25. roku życia	130	138	137	140
Liczba uczestników, którzy ukończyli program*	3357	2995	3215	2803
W tym osoby do 25. roku życia	122	126	137	133
Liczba osób zatrudnionych po uczestnictwie w programie	1066	873	894	557
W tym osoby do 25. roku życia	38	25	32	12
Efektywność zatrudnieniowa (w %)	31,8	29,1	27,8	19,9
W tym osoby do 25. roku życia	31,1	19,8	23,4	9

* Liczba osób, które ukończyły program, może być większa od liczby osób ten program rozpoczynających, ponieważ brane są pod uwagę osoby, które rozpoczęły dany program w roku poprzednim.

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Udział osób młodych w ogólnej liczbie uczestników programu jest najniższy. Mieści się w przedziale od 3,7 do 5,1%. Efektywność zatrudnieniowa tego instrumentu jest niska i sukcesywnie spadała od 2008 r., osiągając przedział od 9 do 31,1% dla osób młodych i od 19,9 do 31,8% dla ogółu bezrobotnych, przy czym najniższe wartości przypadają na rok 2011.

W każdym z omawianych programów zarówno udział osób młodych, jak i ogół uczestników programów zmniejszały się w kolejnych latach (co mogło być spowodowane ograniczeniem nakładów na ten cel), natomiast efektywność zatrudnieniowa większości z nich pozostawała na względnie stałym poziomie.

³³ DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 2 ust. 23a.

³⁴ Witryna internetowa Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu, www.pup-wroclaw.pl, dane z dn. 28.05.2012 r.

³⁵ DzU 2008, nr 69, poz. 415, art. 73a ust. 5.

Reasumując, należy stwierdzić, że udział osób młodych uczestniczących w programach aktywnej polityki rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych do 25. roku życia w województwie dolnośląskim wykazuje znaczne zróżnicowanie.

Tabela 13. Udział ludzi młodych uczestniczących w programach aktywnej polityki rynku pracy w stosunku do ogółu bezrobotnych do 25. roku życia w województwie dolnośląskim w latach 2008-2011 (w %)

Kategoria bezrobotnych biorących udział w programach aktywizacyjnych	2008	2009	2010	2011
Szkolenie	13,5	10,3	12	3
Staż	58,9	51,7	48,7	18,3
Przygotowanie zawodowe dorosłych	4,9	0,3	0,1	0,1
Refundacja kosztów utworzenia stanowiska pracy	4,8	3,5	4,5	2,8
Środki na utworzenie działalności gospodarczej	3,3	2,9	3,4	1,4
Roboty publiczne	0,4	1,1	1,6	0,4
Prace interwencyjne	3,2	2	2,2	1,5
Prace społecznie użyteczne	0,7	0,5	0,5	0,6
Ogółem biorący udział w programach	89,6	72,4	73	28,1

Źródło: zestawienie i opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, oddział we Wrocławiu.

Udział ten z roku na rok obniżał się. W ostatnim badanym roku spadł do 28,1%. Największym zainteresowaniem młodzieży w każdym z omawianych lat cieszyły się staże. Udział młodzieży biorącej udział w tym programie sięgał nawet 58,9% w 2008 r. W 2011 r. natomiast wyniósł on jedynie 18,3%. Młodzież uczestnicząca w szkoleniach mieściła się z kolei w przedziale od 3 do 13,5%. Najniższym uczestnictwem młodzieży charakteryzowały się prace społecznie użyteczne, w których brało udział jedynie od 0,5 do 0,7% oraz przygotowanie zawodowe dorosłych, w wypadku którego od 2009 r. odsetek ten wyniósł jedynie od 0,1 do 0,3%.

7. Podsumowanie

Młode osoby bezrobotne stanowią znaczną część ogółu bezrobotnych. Specyfika sytuacji tej grupy wiekowej na rynku pracy wyraża się z jednej strony w tym, że grupę tę charakteryzuje duża determinacja i motywacja w dążeniu do podjęcia często pierwszej w życiu pracy zarobkowej, z drugiej zaś strony w tym, że grupa ta zastaje już na wejściu ogólną trudną sytuację na rynku pracy, ograniczony popyt na pracę i wysokie wymagania kwalifikacyjne, w tym dysponowanie doświadczeniem zawodowym.

Trudności młodzieży na rynku pracy wyraża wysoka w tej grupie stopa bezrobocia i niski poziom wskaźnika zatrudnienia. W powyższej sytuacji młodzież wcho-

dająca na rynek pracy potrzebuje wsparcia i pomocy służącej jej aktywizacji. Obecnie państwo oferuje dla tej grupy nowe programy aktywnej polityki rynku pracy, takie jak staże, szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych, środki na tworzenie nowych stanowisk pracy, środki na podjęcie działalności gospodarczej, roboty publiczne, prace interwencyjne oraz prace społecznie użyteczne. Programy te w dużym stopniu pomagają w przygotowaniu do pracy, odgrywają znaczącą rolę w zdobywaniu doświadczenia zawodowego, często pomagają w zdobyciu pracy, jednak tego nie gwarantują. Z drugiej strony weryfikują faktyczną gotowość bezrobotnego do podjęcia pracy i odpowiedniego do tego przygotowania.

Nakłady finansowe przeznaczone na ten cel są względnie wysokie, choć i tak już ograniczone o połowę (w roku 2011), może warto by było zatem położyć większy nacisk na realizację programów, rozpowszechnić i ułatwić dostęp do tych, które wykazują największą efektywność zatrudnieniową, jak chociażby przygotowanie zawodowe dorosłych, które jest efektywne, ale nie cieszy się zbyt dużą popularnością wśród ludzi młodych. Warto zwrócić też uwagę na samą realizację tych programów i sprawdzenie, czy jest ona zgodna z przyjętymi założeniami. Ponadto należałoby utworzyć programy aktywizacyjne skierowane tylko do młodzieży (w tym do niepełnosprawnej młodzieży, mieszkańców wsi i małych miejscowości, młodych kobiet) i służące jej lepszemu odnalezieniu się na rynku pracy.

W niniejszym opracowaniu posłużono się danymi dotyczącymi województwa dolnośląskiego. Mogą się one jednak zmieniać w odniesieniu do poszczególnych powiatów. Zróżnicowanie środków przekazywanych powiatom przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy wpływa odpowiednio na dostępność danego programu aktywnej polityki rynku pracy. Ponadto ograniczenie środków z Funduszu Pracy o połowę w porównaniu do roku poprzedniego wpływa negatywnie na zakres i dostępność tych programów.

Literatura

- Eurostat, „Youth in Europe. A statistical portrait. Edition 2009”, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-78-09-920/EN/KS-78-09-920-EN.PDF, z dn. 8.06.2012.
- „Globalne trendy w zatrudnianiu młodych 2011”, Raport Międzynarodowej Organizacji Pracy.
- Integracja społeczna przez pracę. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, R.Cz. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku i IPiSS w Warszawie, Białystok-Warszawa 2011.
- Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy, DzU 2007, nr 47, poz. 314.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy, DzU 2007, nr 47, poz. 315.
- Rynek pracy województwa dolnośląskiego w latach 1999-2009*, Z. Hasińska, K. Sipurzyńska-Rudnicka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

- Skórska A., *Młdzież na rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004.
- „Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2010 roku”, Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2011.
- Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r., DzU 2011, nr 29, poz. 150.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2004, nr 99, poz. 1001.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2008, nr 69, poz. 415.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU 2003, nr 58, poz. 514.
- „Wejście ludzi młodych na rynek pracy”, Raport Głównego Urzędu Statystycznego, Departament Pracy, Warszawa 2010.
- Wiśniewski Z., *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w RFN*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
- Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl.
- Witryna internetowa Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu, www.pup-wroclaw.pl.
- Wróbel J., *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*, Raport IPiSS, zeszyt nr 28, Warszawa 2005.
- Wymiary polityki społecznej*, O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

ROLE OF ACTIVE INSTRUMENTS OF THE LABOUR MARKET POLICY ADOPTED IN ORDER TO PREVENT THE YOUTH FROM BEING UNEMPLOYED (ON THE EXAMPLE OF LOWER SILESIA VOIVODESHIP)

Summary: This study aims at an identification and description of active instruments of the labour market policy that address the youth in Lower Silesia Voivodeship. This social group may be considered special as far as its situation on the market is taken into account i.e. the high unemployment rate, low employment, and unfavourable consequences of its being unemployed. The first part of the article provides a description of the youth on both Polish and Lower Silesian labour markets, addressing the problem of unemployment in this age group in particular. The second one relates to various programmes of active labour market policy, their characteristics, range, availability and the employment effectiveness in the period 2008-2011 in Lower Silesia Voivodeship.

Keywords: youth, unemployment, active instruments of labour force policy.