

Narodowy spis powszechny ujawnił znacznie niższy stopień zatrudnienia niż wynikało to z dotychczasowych badań: na 14,2 mln pracujących przypadało 2,1 mln bezrobotnych, a 1,9 mln Polaków pracowało za granicą. Ma to wielorakie negatywne następstwa – ekonomiczne, społeczne i moralne. Taki stan wymaga fundamentalnych zmian, w tym aktywnej polityki rynku pracy, umożliwiającej aktywizację bezrobotnych i wzrost zatrudnienia.

Mieczysław Kabaj

Aktywna polityka rynku pracy i jej wpływ na wzrost zatrudnienia

WPROWADZENIE

Wyniki narodowego spisu powszechnego, przeprowadzonego od 1 kwietnia do 30 czerwca 2011 r. i opublikowane przez GUS w marcu 2012 r., ujawniły, że spośród 24,4 mln osób w wieku produkcyjnym (18/59/64) pracowało w Polsce 14,2 mln, co daje wskaźnik zatrudnienia na poziomie 57,8%, czyli jeden z najniższych w Unii Europejskiej. Dopiero przy liczbie pracujących o 2,6 mln większej Polska osiągnęłaby obecną średnią unijną (64,3% dla EU-27 i 65,5% dla EU-15 w 2011 r.¹).

Duży wzrost bezrobocia nastąpił w ciągu ostatnich trzech lat: pod koniec 2008 r. liczba bezrobotnych wynosiła 1,47 mln, a w 2011 r. już 1,98 mln, czyli o ponad 0,5 mln osób więcej. Stopa bezrobocia wzrosła z 9,5% w 2008 r. do 12,5% w 2011 r. Stopa bezrobocia młodzieży osiągnęła blisko 25%. Ponad 400 tys. młodych ludzi do 24. roku życia było zarejestrowanych jako bezrobotni.

Niniejszy artykuł jest fragmentem opracowania „Instrumenty kształtujące poziom zatrudnienia. Jak zwiększyć zatrudnienie o 2 mln osób w okresie pięciu lat” zrealizowanego w kwietniu 2012 r. na zlecenie BAS dla Komisji Gospodarki.

Najszybciej rosła liczba bezrobotnych z wyższym wykształceniem: ze 144 tys. osób w 2008 r. do 250 tys. w 2011 r., czyli o ponad 70%.

Z prognozy demograficznej wynika, że już w latach 2011–2015 ludność w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 0,9 mln osób, a w następnym pięcioleciu o 1,2 mln osób. Jednak spadek liczebności tej kategorii w okresie najbliższego pięciolecia w marginalnym stopniu wpłynie na zmniejszenie realnej podaży pracy w Polsce, gdyż jednocześnie pojawi się ponaddwumilionowa fala absolwentów szkół wyższych. W 2010 r. studiowało w Polsce 1,9 mln osób, a ponad 1 mln uczyło się w średnich szkołach zawodowych, szkołach policealnych i zasadniczych zawodowych. W nadchodzącym pięcioleciu te roczniki młodzieży ukończą naukę, uzyskają dyplomy i większość z nich pojawi się na rynku pracy.

To wielkie wyzwanie dla polskiej gospodarki i rynku pracy. Racjonalne zatrudnienie tak wielkiego potencjału wiedzy, kwalifikacji, talentów i ambicji stwarza unikalną szansę rozwoju i poprawy jakości życia. Wykorzystanie tej szansy uwarunkowane

¹ Dane Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&table=Selection=1&footnote=s=yes&labeling=labels&plugin=1> [dostęp: 27 kwietnia 2011 r.].

jest utworzeniem co najmniej 2 mln nowych miejsc pracy w ciągu 5 lat. Wymaga to realizacji prozatrudnieniowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aktywnej polityki rynku pracy.

ROLA AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY W AKTYWIZACJI BEZROBOTNYCH

Aktywna polityka rynku pracy odgrywa ważną rolę w łagodzeniu skutków bezrobocia oraz w stymulowaniu podejmowania pracy przez bezrobotnych. Jej skuteczność zależy od dwóch czynników. Po pierwsze, od wielkości środków przeznaczonych na aktywne programy rynku pracy (staże, przekwalifikowanie bezrobotnych, subsydiowanie zatrudnienia i bezpośrednie tworzenie miejsc pracy). Po wtóre, od efektywności społecznej wydatkowania środków publicznych, a więc od tego, czy przynoszą one realne, a nie pozorne rezultaty.

W latach 2005–2010, w miarę wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń, zwiększały się dochody i wydatki Funduszu Pracy (FP). Przychody Funduszu Pracy wzrosły w tym okresie z 6,8 mld zł do 11 mld zł, czyli o ponad 60%. Na koniec 2010 r. stan FP wyniósł prawie 4 mld zł². Przewiduje się, że na koniec 2011 r. wyniesie on prawie 5,2 mld zł, a na koniec 2012 r. aż 7,2 mld zł³.

Lata 2006–2010 były bardzo korzystne dla rozwoju aktywnych programów polityki rynku pracy. Liczba uczestników tych programów oraz odsetek bezrobotnych nimi objętych zwiększał się znacząco, co ilustruje tab. 1. Liczba bezrobotnych uczestniczących w różnych formach aktywizacji zwiększyła się z 446,6 tys. osób w 2004 r. do 788,7 tys. osób w 2010 r., czyli prawie o 80%. Odsetek zarejestrowanych uczestniczących w aktywizacji bezrobotnych zwiększył się prawie trzykrotnie: z 14,9% w 2004 r. do 41,5% w 2010 r.

Tab. 1. Uczestnicy aktywnych programów polityki rynku pracy w latach 2004–2010

Lata	Liczba uczestników aktywnych programów (w tys. osób)	Procent bezrobotnych uczestniczących w programach aktywizacji
2004	446,6	14,9
2005	454,1	16,4
2006	594,3	25,7
2007	672,8	38,5
2008	652,3	44,2
2009	684,6	37,2
2010	788,7	41,5

Źródło: informacje MPiPS.

EFEKTY ZATRUDNIENIOWE AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY

Ostatecznym celem różnych form i programów aktywizacji bezrobotnych jest zatrudnienie. Realizację tego celu mierzymy za pomocą dwóch wskaźników: efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Efektywność zatrudnieniowa określa, jaki procent bezrobotnych, którzy ukończyli program aktywizacji, uzyskało na dłuższy okres pracę niesubsydiowaną (w ciągu trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie). Efektywność kosztowa informuje, jaki był koszt ponownego zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu udziału w programie.

Globalne efekty zatrudnieniowe różnych programów aktywizacji w 2010 r. ilustruje tab. 2. Zdecydowana większość uczestników

(96,5%) programów aktywizacji zawodowej pomyślnie ukończyła udział w programach i rozpoczęła poszukiwania regularnego, niesubsydiowanego zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W okresie trzech miesięcy pracę na dłuższy czas znalazło 411,2 tys. osób, czyli 54,2% aktywizowanych. Średni koszt zatrudnienia jednego bezrobotnego, który ukończył program, wyniósł 12,9 tys. zł. Efektywność poszczególnych programów była zróżnicowana. Najwyższe efekty przynosiły wydatki Funduszu Pracy na utworzenie miejsc pracy, tj. środki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej oraz wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy; skorzystało z nich blisko 122 tys. osób.

Efektywność poszczególnych programów była też bardzo zróżnicowana przestrzennie. Najwyższą efektywność wszystkich wydatkowanych programów aktywizacji uzyskano w woj. lubuskim (65,6%), najniższą w woj. mazowieckim (44,3%), różnica wynosiła prawie 1/3. Dziesięć powiatów najlepiej gospodarujących Funduszem Pracy uzyskało średnią efektywność 77%, a dziesięć najgorzej gospodarujących tylko 31%, czyli o ponad połowę niższą. Oznacza to, że istnieją duże rezerwy poprawy efektywności zatrudnieniowej przez zbliżenie efektów uzyskiwanych przez większość województw i powiatów do tych, które uzyskały najwyższą efektywność.

Analiza liczby uczestników programów aktywizacji nasuwa kilka refleksji o udziale młodzieży (do 25. roku życia) w tych programach. W pierwszych trzech programach (staże, szkolenia, środki na podjęcie działalności gospodarczej) dominowali głównie młodzi bezrobotni. Biorąc pod uwagę, że w tych trzech programach uczestniczyło blisko 70% wszystkich osób aktywizowanych, można wnioskować, że znakomita większość uczestników programów aktywizacji nie przekroczyła 25 lat. Pozwala to stwierdzić, że program aktywizacji realizowany w 2010 r. miał istotne znaczenie dla poprawy warunków startu zawodowego młodzieży.

ZMNIEJSZENIE ŚRODKÓW Z FUNDUSZU PRACY W LATACH 2011–2012

Pod naciskiem Ministra Finansów, dążącego do zmniejszenia długu publicznego, wydatki z Funduszu Pracy przewidziane w ustawie budżetowej na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zostały znacznie zmniejszone: z 6,6 mld zł w 2010 r. do 3,2 mld zł w 2011 r. (czyli o ponad 51%) i pozostawione na podobnym poziomie 3,4 mld zł w 2012 r. (tab. 3). Odejście od tego programu w latach 2011–2012, a co za tym idzie – zmniejszenie liczby uczestników programów aktywizacji bezrobotnych o ponad 400 tys. (tab. 4), dotknie przede wszystkim młodych ludzi. Zmniejszenie wydatków na staże młodych ludzi o 53% prowadzi wprost do utraty szans uzyskania pracy przez wielu z nich. Zmniejszenie o 76,2% środków na podjęcie działalności gospodarczej zmniejsza radykalnie szanse bezrobotnych, np. na tworzenie własnych stanowisk pracy. W 2011 r. sektor prywatny naszej gospodarki zgłosił o 26% mniej ofert pracy, a sektor publiczny o 58% mniej. Efektem polityki blokowania środków Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych będzie wzrost bezrobocia młodzieży i pojawienie się fali emigracji zarobkowej.

Projekt tak radykalnych cięć na 2011 r. był oprotestowany przez partnerów społecznych, Naczelną Radę Zatrudnienia i Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy. Niestety, Sejm zaakceptował te drastyczne cięcia. Fundusz Pracy jest funduszem solidarnościowym, na który składają się pracodawcy i powinien być zarządzany przez partnerów społecznych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Tą decyzją polska aktywna polityka rynku pracy cofnęła się o wiele lat. Radykalne zmniejszenie publicznych środków na aktywne programy rynku pracy

² MPiPS, *Informacja z wykonania Funduszu Pracy za 2010 r.*

³ MPiPS, *Informacja o projekcie planu Funduszu Pracy na 2012 r.*

Tab. 2. Efektywność podstawowych programów aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2010 r.

Podstawowe programy (formy) aktywizacji bezrobotnych	Liczba uczestników programów aktywizacji (w tys.)	Liczba osób, które ukończyły udział w programie (w tys.)	Liczba zatrudnionych (3 miesiące po ukończeniu udziału w programie) (w tys.)	Efektywność (% zatrudnionych do kończących udział)	Koszt ponownego zatrudnienia 1 bezrobotnego po zakończeniu udziału w programie aktywizacji (w tys. zł)
Staże	299,3	280,0	135,5	48,4	14,0
Szkolenia	182,4	178,6	65,6	36,7	7,4
Środki na utworzenie stanowisk pracy, w tym:	121,6	121,6	121,6	100,0	18,2
– na podjęcie działalności gospodarczej	77,0	77,0	77,0	100,0	18,0
– na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy	44,6	44,6	44,6	100,0	18,4
Roboty publiczne	74,6	73,2	33,7	46,0	14,1
Prace społecznie użyteczne	67,6	65,2	25,9	39,8	0,6
Prace interwencyjne	43,1	40,6	28,7	70,8	7,5
Razem wszystkie podstawowe programy aktywizacji bezrobotnych	788,7	759,3	411,2	54,2	12,9

Źródło: na podstawie informacji MPIPS z 2011 r. *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej.*

Tab. 3. Konsekwencje finansowe blokady środków Funduszu Pracy na podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych w latach 2011–2012

Podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych	Planowane wydatki FP na lata 2011 i 2012 w porównaniu z wydatkami w 2010 r.						
	2010 (w mln zł)	przewidywane wykonanie w 2011 r. (w mln zł)	budżet na 2012 r. (w mln zł)	spadek wydatków w porównaniu z 2010 r.			
				2011		2012	
				w mln zł	w %	w mln zł	w %
Szkolenia	896,8	181,7	187,9	-715,1	-79,8	-708,9	-79,0
Prace interwencyjne	215,1	150,0	150,0	-65,1	-30,3	-65,1	-30,3
Roboty publiczne	476,6	150,7	150,7	-325,9	-68,4	-325,9	-68,4
Prace społecznie użyteczne	42,0	37,7	37,7	-4,3	-10,2	-4,3	-10,2
Staże	1 451,9	681,0	743,6	-770,9	-52,8	-708,3	-48,8
Środki na utworzenie stanowisk pracy, w tym:	2 193,8	613,8	673,8	-1 580,0	-72,0	-1 466,0	-66,8
– na podjęcie działalności gospodarczej	1 387,0	330,7	360,7	-1 056,3	-76,2	-1 026,3	-74,0
– na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy	806,8	283,1	313,1	-523,7	-64,9	-493,7	-61,2
Ogółem	6 627,4	3 235,1	3 435,1	-3 392,3	-51,2	-3 192,3	-48,2

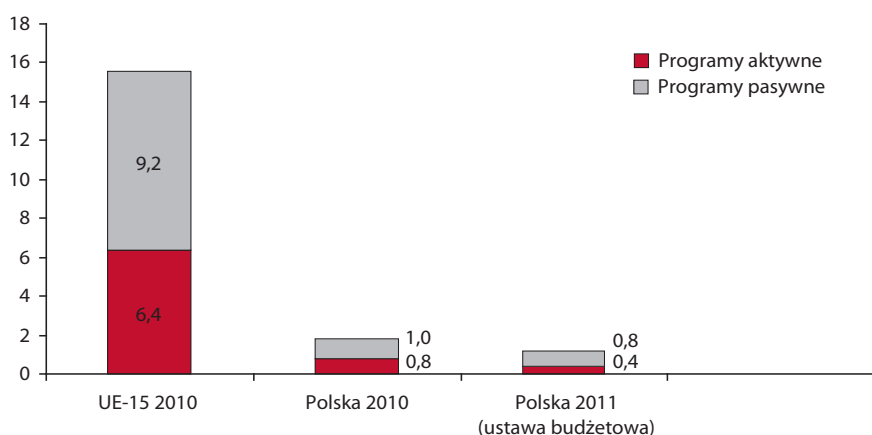
Źródło: na podstawie – MPIPS, *Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za rok 2010, kwiecień 2011 r.*; *Informacja o projekcie planu Funduszu Pracy na 2012 r.* oraz ustawa budżetowa na 2012 r.

Tab. 4. Liczba bezrobotnych aktywizowanych w 2010 r. i przewidywany spadek w latach 2011 i 2012

Podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych	Liczba bezrobotnych aktywizowanych w 2010 r. i plany na lata 2011 i 2012 (w tys. osób)			Spadek liczby aktywizowanych bezrobotnych w latach 2011 i 2012 w porównaniu z 2010 r.			
	2010	przewidywane wykonanie w 2011 r.	budżet na 2012 r.	2011		2012	
				w tys. osób	w %	w tys. osób	w %
Szkolenia	182,4	36,8	38,3	-145,6	-79,8	-144,1	-79,0
Prace interwencyjne	43,1	30,1	30,1	-13,0	-30,0	-13,0	-30,0
Roboty publiczne	74,6	23,6	23,6	-51,0	-68,4	-51,0	-68,4
Prace społecznie użyteczne	67,6	60,7	60,7	-6,9	-10,2	-6,9	-10,2
Staże	299,3	141,3	153,3	-158,0	-52,7	-146,0	-48,8
Środki na utworzenie stanowisk pracy, w tym:	121,6	34,0	40,2	-87,7	-72,0	-81,4	-66,8
– na podjęcie działalności gospodarczej	77,0	18,3	20,0	-58,7	-76,0	-57,0	-74,0
– na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy	44,6	15,6	17,3	-29,0	-64,0	-27,3	-61,2
Ogółem	788,7	360,3	383,5	-405,2	-51,3	-442,4	-56,1

Źródło: jak pod tab. 3.

Wykres 1. Wydatki na programy rynku pracy w UE-15 i w Polsce (w tys. euro na bezrobotnego)



Źródło: na podstawie OECD, *Employment Outlook 2008–2011* i danych MPIPS.

podważa bardzo wiele założeń ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i znacząco ogranicza szanse skutecznej aktywizacji bezrobotnych.

Na tle tej decyzji pojawiły się sugestie o potrzebie obniżenia składki na FP. W związku z tym warto przypomnieć, że wydatki publiczne na programy rynku pracy w Polsce, mimo wzrostu, należą ciągle do najniższych w porównaniu z innymi krajami UE, co ilustruje wykres 1. Średnie wydatki na bezrobotnego w krajach UE-15 wynosiły w 2010 r. 15,6 tys. euro rocznie, w Polsce – 1,8 tys. euro, były więc 9-krotnie niższe, przy PKB mniejszym o 44%. Także na tle poszerzonej Unii, a więc z uwzględnieniem krajów o niższym niż średnia unijna poziomie dochodu, wydatki na rzecz aktywizacji bezrobotnych są wyraźnie mniejsze: w 2010 r. wydatki publiczne na rzecz bezrobotnych w UE-27 wynosiły średnio 10,2 tys. euro, czyli 6-krotnie więcej niż w Polsce, z czego 37% przeznaczane jest na programy aktywne, a 63% na programy pasywne (m.in. zasiłki dla bezrobotnych, wcześniejsze emerytury, dzielenie miejsc pracy). W 2011 r. wydatki publiczne na programy rynku pracy w Polsce zostały zmniejszone o kolejne 33%, a więc znalazły się na poziomie 13-krotnie niższym niż w UE-15 i 8-krotnie niższym niż w UE-27. Świadczy to o niskiej randze polityki rynku pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE.

Także składka na FP, wynosząca w Polsce 2,45% wynagrodzeń, należała do najniższych w porównaniu z innymi krajami UE. Średnia składka w krajach UE-15 wynosiła 5,5% wynagrodzeń i była ponaddwukrotnie wyższa niż w Polsce. W miarę wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń powinien się zwiększać FP, aby znacząco zmniejszyć bezrobocie, podnieść rangę polityki przeciwdziałania bezrobociu i poprawić szanse zatrudnienia.

WNIOSKI

Aktywna polityka rynku pracy ma znaczący wpływ na wzrost zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Drastyczne zmniejszenie w ostatnich dwóch latach środków na programy aktywizacji zawodowej ograniczyło szanse na znalezienie zatrudnienia ok. 400 tys. bezrobotnych, szczególnie ludzi młodych. Konieczne jest zwiększenie roli aktywnej polityki rynku pracy. Cele te można uzyskać poprzez:

1) Stopniowe uruchomienie rezerw Funduszu Pracy (wyniosły one pod koniec 2011 r. około 5,2 mld zł i na koniec 2012 r. mogą wynieść aż 7,2 mld zł) na aktywizację bezrobotnych, szczególnie absolwentów szkół wyższych i zawodowych. Utrzymywanie nie tak wysokich martwych rezerw FP

(środków zgromadzonych ze składek pracodawców) i dużego bezrobocia jest nonsensem ekonomicznym. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne programy nie mają charakteru socjalnego; przynoszą wymierne korzyści gospodarcze, umożliwiając tworzenie małych firm i zatrudnienie setek tysięcy bezrobotnych, którzy wejdą do sfery zatrudnienia i aktywności zawodowej, zaczną płacić podatki i składki, co zwiększy dochody budżetu państwa i systemu ubezpieczeniowego.

2) Uruchomienie części rezerw Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (rezerw pieniężne wyniosły na koniec 2011 r. 2,9 mld zł, na koniec 2012 r. mogą wynieść aż 3,1 mld zł) na przejściowe kredyty na ratowanie stanowisk pracy w przedsiębiorstwach przeżywających okresowe trudności (tak czyniono od 1994 r. do 2002 r. i umożliwiło to uratowanie 450 tys. miejsc pracy). Od nowelizacji ustawy w 2002 r. FGŚP funkcjonuje jedynie jako „zasiłek pogrzebowy dla przedsiębiorstw”; uruchamiany dopiero po ogłoszeniu upadłości firmy. Jego funkcja prewencyjna, zapobiegająca likwidacji miejsc pracy, tak ważna w latach 1994–2002, powinna być przywrócona, co wymaga nowelizacji obowiązującej ustawy.

Spółeczne pieniądze zgromadzone ze składek na aktywną politykę rynku pracy pod koniec 2012 r. mogą przekroczyć 10 mld zł. Uruchomienie tych środków, obok prozatrudnieniowej polityki gospodarczej, umożliwi zatrudnienie setek tysięcy absolwentów szkół zawodowych i bezrobotnych z korzyścią dla Polski. Jeżeli tego nie uczynimy, to wielka ostatnia fala absolwentów przyczyni się najpierw do gwałtownego podwyższenia stopy bezrobocia, a następnie może zaowocować kolejną falą emigracji zarobkowej.

Mieczysław Kabaj – prof. dr hab. nauk ekonomicznych, pracownik Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.



BIURO ANALIZ SEJMOWYCH

Wydawca:

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych

Projekt graficzny:

Bogdan Żukowski

Redakcja:

Jolanta Adamiec, Jakub Borawski (redaktor naczelny), Ewelina Gierach, Mirosław Gwiazdowicz, Justyna Osiecka-Chojnacka, Albert Pol, Łukasz Żołądek (sekretarz redakcji)

Kontakt:

tel. 22 694 18 17, 22 694 17 53, e-mail: lukasz.zoladek@sejm.gov.pl