

Jak uniknąć kryzysu aktywnej polityki rynku pracy w Polsce?

1. Wzrost stopy bezrobocia i liczby bezrobotnych na jedną ofertę pracy

W okresie ostatnich trzech lat nastąpił duży wzrost bezrobocia: w 2008 r. średni poziom bezrobocia wynosił 1474 tys., a w 2010 r. osiągnął 1955 tys., czyli o prawie pół miliona osób więcej. Średnia stopa bezrobocia wzrosła z 9,7% w 2008 r. do 12,1% w 2010 r. Stopa bezrobocia młodzieży osiągnęła blisko 25%. Prawie 400 tys. młodych ludzi do 24 roku życia było zarejestrowanych jako bezrobotni. Najszybciej rosła liczba bezrobotnych z wyższym wykształceniem: ze 144 tys. osób z 2008 r. do 247 tys. w połowie 2011 r., czyli o ponad 70%. Obecnie aż 84% bezrobotnych (tj. 1,6 mln osób) to osoby mające wykształcenie wyższe, średnie, zasadnicze zawodowe lub policealne.

Stopa bezrobocia nie oddaje jednak w pełni sytuacji na polskim rynku pracy. Potencjalne szanse znalezienia pracy zależą od dostępności miejsc pracy. Od 2008 r. obserwujemy dwa procesy: malejącą liczbę ofert pracy oraz rosnącą liczbę absolwentów szkół zawodowych, szczególnie wyższych. Aby zbadać szanse znalezienia pracy przez bezrobotnych, porównaliśmy średnią liczbę bezrobotnych z liczbą ofert pracy w trzech latach. W wyniku tego obliczyliśmy wskaźnik, który bardziej adekwatnie oddaje warunki i szanse bezrobotnych na rynku pracy. Posłużymy się dwoma źródłami informacji: (A)

badaniem popytu na pracę w całej polskiej gospodarce (na podstawie danych GUS) oraz (B) liczbą ofert pracy zgłoszonych do urzędów pracy i wielkością bezrobocia rejestrowanego. Wyniki tych badań zawiera wykres 1 i tabele 1 i 2.

Wykres 1. Liczba bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy

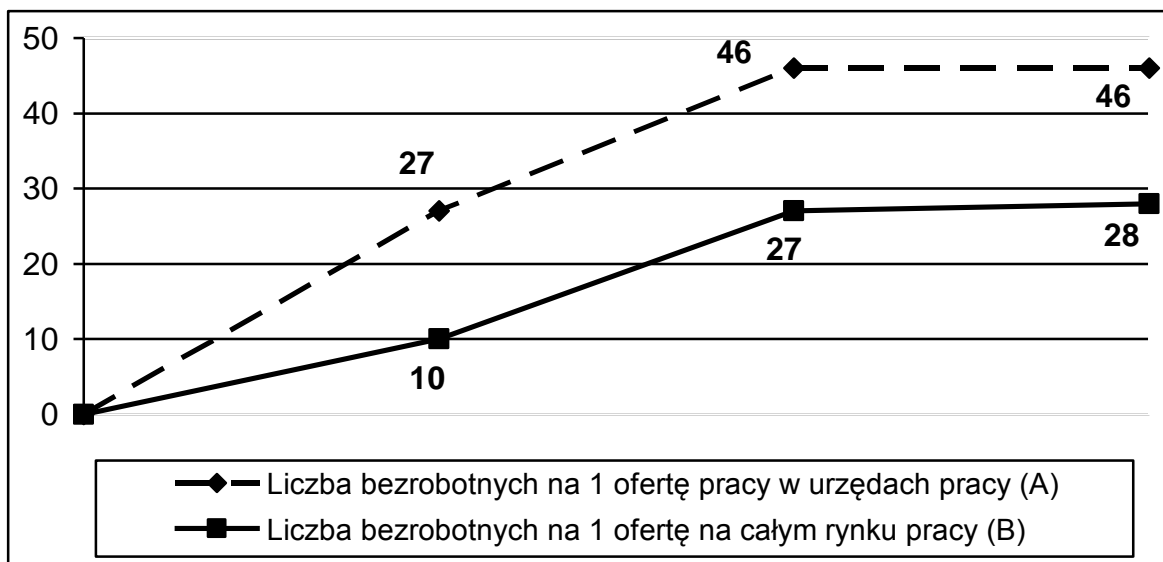


Tabela 1. Liczba bezrobotnych na 1 ofertę pracy 2008–2010

Lata	Przeciętna liczba zarejestrowanych bezrobotnych w tys.	Przeciętna stopa bezrobocia w %	Przeciętna liczba wolnych miejsc pracy (w tys.)*	Liczba bezrobotnych na 1 wolne miejsce pracy
2008	1502	9,7	152,4	10
2009	1757	11,2	65,8	27
2010	1922	12,1	69,0	28
Indeks (2008=100)	128,0	124,7	45,3	280,0

* Przeciętna liczba wolnych miejsc pracy (ofert pracy) obejmuje całą gospodarkę. Obliczono ją jako przeciętną z czterech kwartałów.

Tabela 2. Ewolucja potencjalnych szans zdobycia pracy na otwartym rynku pracy (A) i w urzędach pracy (B)

Lata	Liczba wolnych miejsc pracy (ofert) w gospodarce narodowej (w tys.)	Liczba ofert pracy zgłoszonych w PUP w tys.	Udział PUP w rynku pracy w proc.	Liczba bezrobotnych na 1 ofertę pracy	
				(A)	(B)
2008	152,4	64,0	42,0	10	27
2009	65,8	45,0	68,4	27	46
2010	69,0	42,0	60,9	28	46

Źródło: opracowano na podstawie: GUS, *Popyt na pracę 2008–2010*; GUS, *Roczniki Statystyczne 2009 i 2010* oraz GUS, *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2010 r.*

Jak widać, liczba bezrobotnych na jedną ofertę pracy zwiększyła się od 2008 r. prawie trzykrotnie, proporcjonalnie zmniejszyły się szanse znalezienia pracy, choć sytuacja w różnych zawodach jest bardzo zróżnicowana (dominują zawody nadwyżkowe, ale także występują zawody deficytowe, np. robotnicy, technicy, inżynierowie i inni specjaliści).

Są dwa źródła tej rozbieżności na rynku pracy. Po pierwsze, od 2008 r. zmniejsza się systematycznie liczba wolnych miejsc. Po wtóre, na rynek pracy wchodzi roczniki wyżu demograficznego. Prognozujemy, że w latach 2011–2015 liczba absolwentów szkół zawodowych i wyższych osiągnie około 3,5 mln osób (średnio rocznie 700 tys.). Większość absolwentów będzie poszukiwać pracy w najbliższych latach.

2. Ocena wpływu blokady środków Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych w latach 2011 i 2012 w porównaniu z 2010 r.

Aktywna polityka rynku pracy odgrywa ważną rolę w łagodzeniu skutków bezrobocia oraz w stymulowaniu podejmowania pracy przez bezrobotnych. Nie może zastąpić prozatrudnieniowej strategii wzrostu gospodarczego, pełni jednak ważną funkcję komplementarną. Wpływ polityki rynku pracy na aktywizację bezrobotnych i możliwości przeciwdziałania bezrobociu zależy od dwóch czynników. **Po pierwsze**, od wielkości środków przeznaczonych na aktywne programy rynku pracy (staże, przekwalifikowanie bezrobotnych, na subsydiowanie zatrudnienia i bezpośrednio tworzenie miejsc pracy. **Po wtóre**, wpływ tych programów na poziom bezrobocia zależy także 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). Rok 2004 był ostatnim rokiem, kiedy dotacja z budżetu państwa do FP wyniosła prawie 1,1 mld zł, tj. 15% jego dochodów.

W latach 2005–2010 przychody Funduszu Pracy wzrosły z 6,8 mld zł do 11,0 mld zł, czyli o ponad 60%. Od paru lat FP wykazywał duże rezerwy środków finansowych. Na koniec 2010 r. stan Funduszu wyniósł prawie 4,0 mld zł¹. Przewiduje się, że na koniec 2011 r. stan Funduszu Pracy wyniesie prawie 5,4 mld zł, a na koniec 2012 r. aż 7,2 mld zł².

Lata 2006–2010 były bardzo korzystne dla rozwoju aktywnych programów polityki rynku pracy. Liczba uczestników tych programów oraz odsetek bezrobotnych objętych tymi programami zwiększał się znacząco, co ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Uczestnicy aktywnych programów polityki rynku pracy w latach 2004–2010

Lata	Liczba uczestników aktywnych programów (w tys. osób)	Procent bezrobotnych uczestniczących w programach
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.

W okresie ostatnich dwóch lat w aktywnych programach rynku pracy uczestniczyło blisko 40% zarejestrowanych bezrobotnych. Aktywna polityka rynku pracy miała więc przemożny wpływ na sytuację na rynku pracy oraz na możliwość aktywizacji bezrobotnych.

Liczba bezrobotnych uczestniczących w różnych formach aktywizacji zwiększyła się z 447 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., czyli aż 41,5% zarejestrowanych bezrobotnych uzyskało szansę aktywizacji.

¹ MPiPS, *Informacja z wykonania Funduszu Pracy za 2010 r.*, Warszawa.

² MPiPS, *Informacja o projekcie planu Funduszu Pracy na 2012 r.*, Warszawa.

Rok 2011 przyniósł bardzo niekorzystne zmiany w aktywnej polityce rynku pracy. Od dłuższego czasu próbowano zmniejszyć środki generowane ze składek pracodawców. Pierwszą próbę podjął rząd M. Belki. Na początku stycznia 2005 r. na posiedzeniu zespołu do spraw polityki gospodarczej i rynku Komisji Trójstronnej ówczesny wicepremier J. Hausner przedstawił rządową propozycję radykalnego zmniejszenia składki na FP³ z obowiązującego poziomu 2,45% do 0,45% wynagrodzeń. Fundusz Pracy miał być zmniejszony ponad pięciokrotnie, a „w kieszeni pracodawców zobowiązanych do opłacania składki na obecnym poziomie pozostałoby rocznie 4,7 mld zł” – stwierdził wicepremier J. Hausner. W ten sposób łącznie środki na politykę przeciwdziałania bezrobociu uległyby zmniejszeniu z około 6,5 mld zł do około 1,8 mld zł, czyli prawie o 3/4. Warto przypomnieć, że liczba bezrobotnych w 2005 r. wynosiła ciągle 2,8 mln, a stopa bezrobocia 17,6%. Z tych względów propozycja rządu nie została zaakceptowana przez partnerów społecznych.

Następny rząd (Jarosława Kaczyńskiego) podjął kolejną próbę zmniejszenia środków na FP o 1/3 i przekazania ich na służbę zdrowia, a więc na cele niezwiązane bezpośrednio z polityką rynku pracy. Bezrobocie ciągle wtedy przekraczało 2,3 mln osób i propozycja zmniejszenia FP została odrzucona.

Niestety, trzecia próba zmniejszenia wydatków FP na aktywne programy rynku pracy została zrealizowana pod koniec 2010 r. Planowane wydatki zmniejszono 6,6 mld zł do 3,2 mld zł, czyli o ponad 51% (tabela 4).

³ Rządowe propozycje walki z bezrobociem, „Gazeta Prawna” z 14.01.2005 r.

Tabela 4. 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	projekt planu 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
Stáže	1 451,9	681,0	743,6	-770,9	-52,8	-708,3	-48,8
Środki na utworzenie stanowisk pracy, z tego:	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 stanowiska 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: obliczono na podstawie: MPiPS, *Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za rok 2010*, Warszawa, kwiecień 2011 oraz *Informacji o projekcie planu Funduszu Pracy na 2012 r.*, Warszawa.

Projekt tak radykalnych cięć 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. Niestety, podobne założenia przyjęto w projekcie planu FP na 2012 r.

Skutki tej decyzji już są fatalne. Zmniejszenie wydatków na staże młodych ludzi o 53% prowadzi wprost do utraty szans uzyskania pracy. Zmniejszenie o 76,2% (!) środków na podjęcie działalności gospodarczej zmniejsza radykalnie szanse bezrobotnych na tworzenie własnych stanowisk pracy itd. Warto przyrzeć się szerzej zamieszczonej tabeli 4 i wykresowi 2.

Tą decyzją polska aktywna polityka rynku pracy cofnęła się o wiele lat. Co w praktyce to oznacza, ilustruje tabela 5 i wykres 2. W 2010 r. objęto aktywizacją prawie 800 tys. bezrobotnych, a środki przeznaczone na 2011 r. umożliwią aktywizację jedynie 360 tys. bezrobotnych. W ten sposób jedną decyzją pozbawiono szans aktywizacji ponad 400 tys. bezrobotnych, wykluczonych, biednych.

Pełny obraz tej blokady przedstawia wykres 3, porównujący liczbę osób objętych programami aktywizacji w 2010 r. i w 2011 r. oraz w 2012 r. Nigdy dotąd w Polsce rządy nie miały odwagi przeprowadzić tak radykalnej i nieludzkiej blokady środków publicznych (a nie budżetowych) w warunkach 2 mln bezrobocia, nowej fali absolwentów (liczba absolwentów szkół wyższych i zawodowych wyniesie w 2011 r. aż 733 tys., a w 2012 r. ponad 700 tys.). Blokada środków Funduszu Pracy dotknie głównie młodych, biednych, słabych i wykluczonych.

Radykalne zmniejszenie publicznych środków podważa bardzo wiele założeń ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zmniejszenie publicznych środków na aktywizację bezrobotnych pozbawia sens funkcjonowania ustawowych praw bezrobotnych.

Wykres 1. Konsekwencje finansowe blokady środków Funduszu Pracy na podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych w latach 2011 i 2012 r. w porównaniu z 2010 r. (w mln zł)

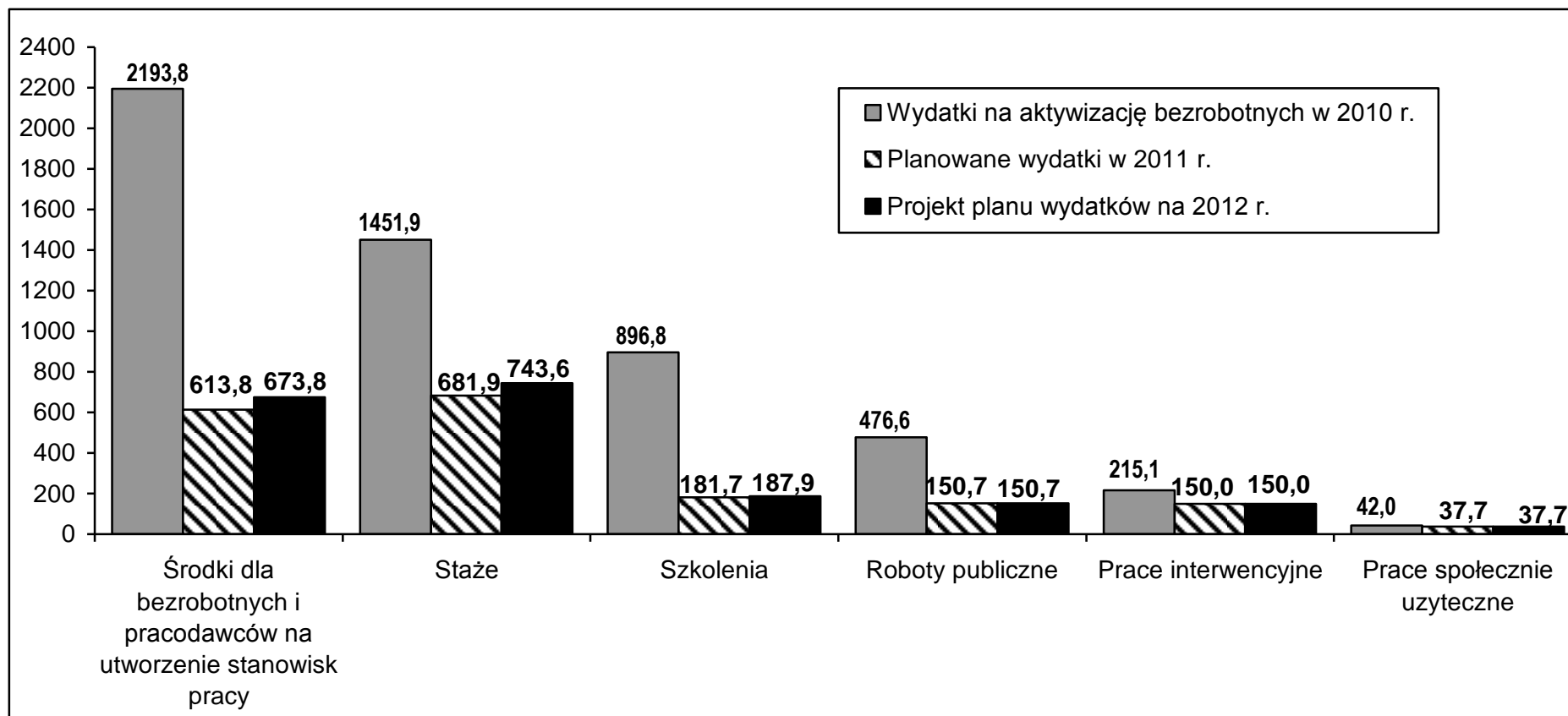
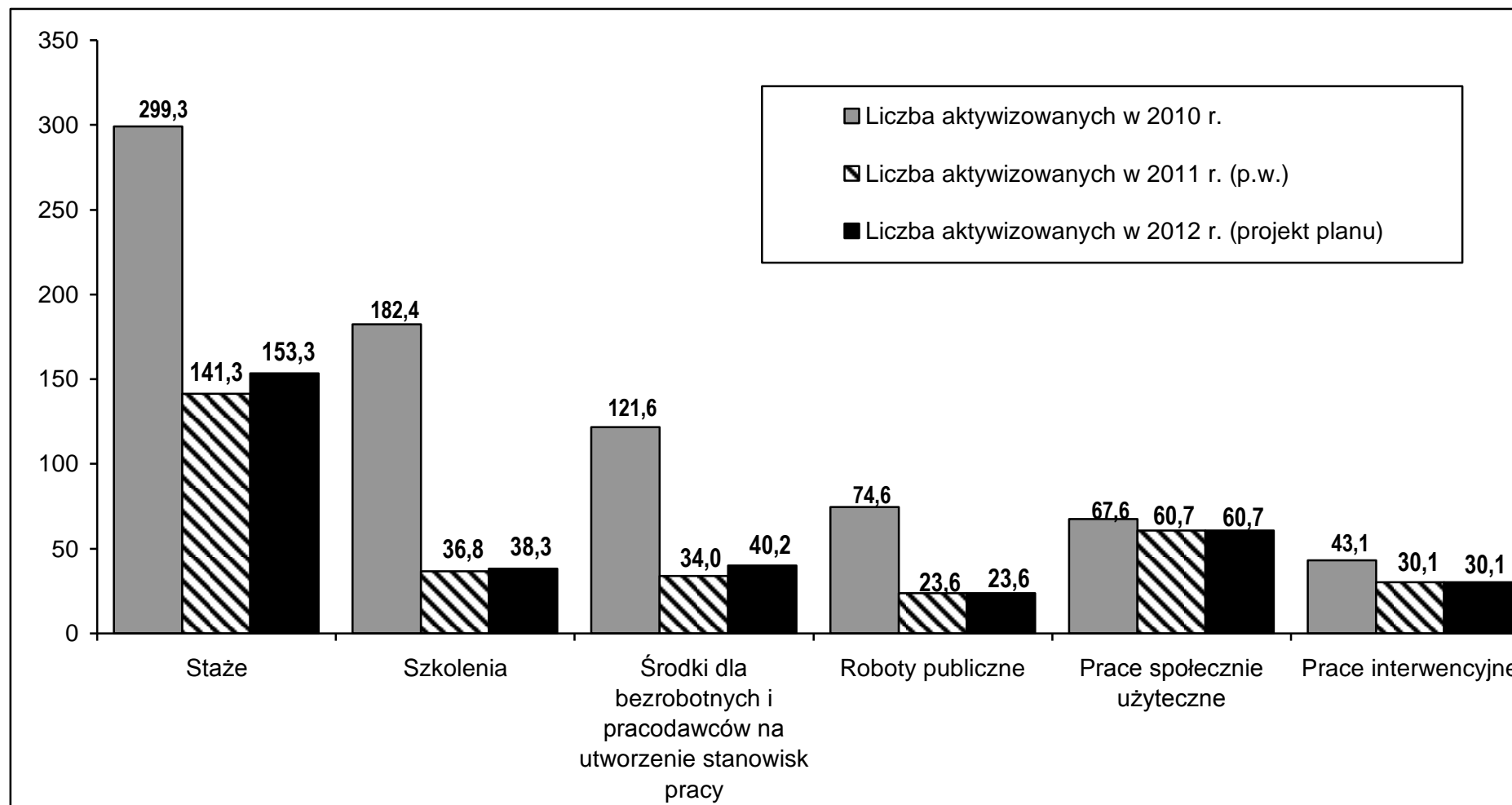


Tabela 5. Liczba bezrobotnych aktywizowanych w 2010 r. i przewidywany ich spadek w latach 2011 i 2012

Podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych	Liczba bezrobotnych aktywizowanych w 2010 r. i plany na lata 2011 i 2012 (w tys. osób)			Spadek liczby bezrobotnych w latach 2011 i 2012 w porównaniu z 2010 r.			
	2010	przewidywane wykonanie w 2011 r.	projekt planu 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
Stáže	299,3	141,3	153,3	-158,0	-52,7	-146,0	-48,8
Środki na utworzenie stanowisk pracy, z tego:	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 stanowiska 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

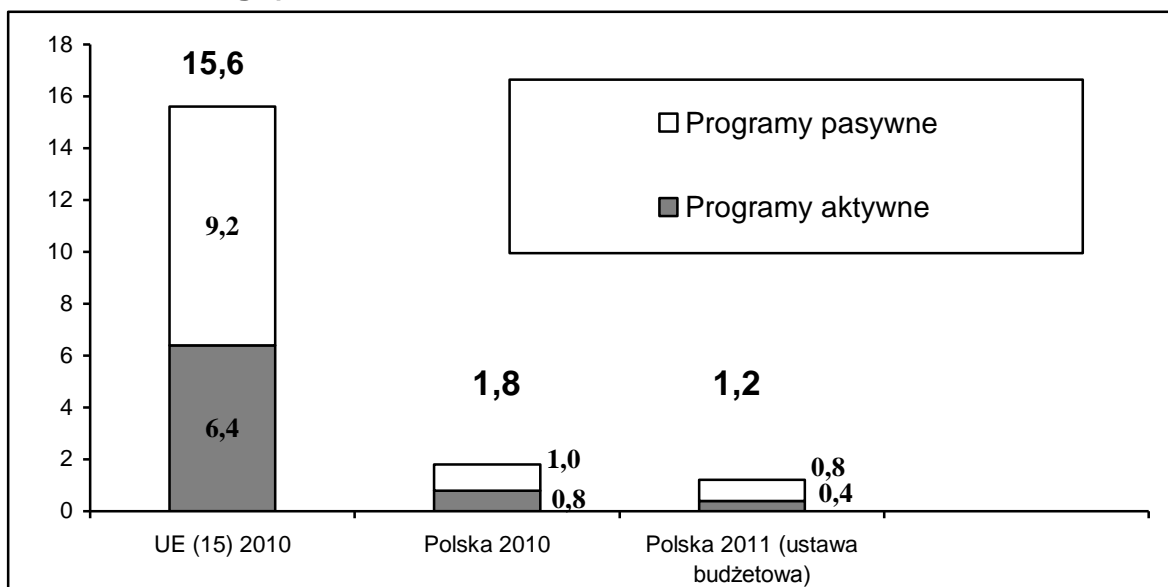
Źródło: szacunki własne obliczono na podstawie źródeł wymienionych w tabeli 2.

Wykres 3. Liczba aktywizowanych bezrobotnych w 2010 r. oraz przewidywanych ich spadek w latach 2011 i 2012 (w tys. osób)



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 4.

Wykres 4. Wydatki na programy rynku pracy w UE i w Polsce (w tys. euro na bezrobotnego)



Źródło: szacunki własne obliczono na podstawie: OECD, Employment Outlook 2008–2011 i dane MPiPS.

Średnie wydatki na bezrobotnego wynosiły w krajach UE-15 wynosiły w 2010 r. 15,6 tys. euro rocznie, w Polsce w 2010 r. – 1,8 tys. euro, czyli były 9-krotnie niższe. W 2011 r. wydatki te zmniejszą się o 33%, a więc będą 13-krotnie niższe niż w UE na bezrobotnego. PKB na mieszkańca był w 2010 r. niższy o 44%. Świadczy to o niskiej randze polityki rynku pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE.

Także składka na FP należała do najniższych w porównaniu z innymi krajami UE. Średnia składka w krajach UE (15) wynosiła 5,5% wynagrodzeń i była ponad dwukrotnie wyższa niż w Polsce.

W miarę wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń FP powinien się zwiększać, aby znacząco zmniejszyć bezrobocie. Wszelkie próby „skoku na

kasę” FP są sprzeczne z prawem, gdyż nie jest to fundusz budżetowy, ale tworzony wyłącznie ze składek pracodawców, zarządzany przez ministra pracy. Jeżeli chcemy podnieść rangę polityki przeciwdziałania bezrobociu, to powinniśmy raczej zwiększać wydatki na te cele, zbliżając je stopniowo do średnich w całej UE (27).

3. Wnioski kierunkowe i decyzyjne

1. W najbliższych latach na rynek pracy wejdzie wielka fala absolwentów szkół wyższych i średnich zawodowych. Aktywizacja zawodowa obejmie co najmniej 2–2,5 mln absolwentów. To wielkie, może najważniejsze wyzwanie w okresie transformacji; wyzwanie polskiej gospodarki i aktywnej polityki rynku pracy. Racjonalne zatrudnienie tak wielkiego potencjału wiedzy, kwalifikacji, talentów i ambicji stwarza unikalną szansę rozwoju polskiej gospodarki i poprawy warunków życia ludzi. Uwarunkowanie to jest utworzeniem co najmniej 2 mln nowych miejsc pracy w okresie 5 lat. Wymaga to realizacji prozatrudnieniowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aktywnej polityki rynku, na miarę doświadczeń z lat 2008–2010 r., aby co najmniej 800–900 tys. bezrobotnych uzyskało szansę aktywizacji i podjęcia pracy w ramach podstawowych form aktywizacji, finansowanych przez FP.

2. W związku z powyższym należy opracować strategię aktywizacji zawodowej bezrobotnych i osiągnięcie do 2020 r. stanu pełnego zatrudnienia w polskiej gospodarce.

3. Przygotowując strategię należy rozważyć następujące środki jej realizacji:

(1) Stopniowe uruchomienie rezerw Funduszu Pracy (wyniosą one pod koniec 2011 r. około 5,4 mld zł i na koniec 2012 aż 7,2 mld zł) na aktywizację bezrobotnych. Utrzymywanie tak wysokich martwych rezerw FP i dużego bezrobocia jest nonsensem ekonomicznym.

(2) Uruchomienie części rezerw Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (rezerwy pieniężne wyniosą na koniec 2011 r. 2,9 mld zł, na koniec 2012 r. aż 3,1 mld zł), na przejściowe kredyty na ratowanie stanowisk

pracy w przedsiębiorstwach przeżywających przejściowe trudności (tak to czyniono do 2002 r., co doprowadziło do uratowania 450 tys. miejsc pracy).

(3) Opracowanie i wdrożenie metod i środków zwiększenia efektywności zatrudnieniowej aktywnych programów rynku pracy oraz metod zmniejszenia kosztów aktywizacji bezrobotnych.

(4) Identyfikacja głównych barier tworzenia miejsc pracy w przedsiębiorstwach i gospodarce i stopniowa ich eliminacja.

(5) Opracowanie i wdrożenie systemu koordynacji kształcenia zawodowego z popytem na pracę.

(6) Zmiana metod funkcjonowania i struktury zatrudnienia w PUP, aby co najmniej 50% pracowników zajmowało się wyłącznie pośrednictwem pracy i poradnictwem zawodowym oraz kontaktami z lokalnymi przedsiębiorstwami w celu gromadzenia większej liczby bardziej atrakcyjnych ofert pracy.