



**Narodowy Plan
Rozwoju 2007-2013**

KRAJOWA STRATEGIA ZATRUDNIENIA

NA LATA 2007 – 2013

**Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów
w dniu 6 września 2005 r.**

Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013

Ministerstwo Gospodarki i Pracy

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	5
1.DETERMINANTY RYNKU PRACY I POLITYKI ZATRUDNIENIA – DIAGNOZA.....	7
1.1.UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE	7
1.1.1. Uwarunkowania makroekonomiczne	7
1.1.1.1. Wzrost gospodarczy	8
1.1.1.2. Inwestycje	9
1.1.1.3. Eksport	9
1.1.1.4. Finanse publiczne.....	10
1.1.1.5. Inflacja, polityka pieniężna	11
1.1.2. Programy strukturalne	12
1.1.3. Rozwój przedsiębiorczości.....	13
1.2.UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE.....	14
1.2.1. Instrumenty prawne.....	14
1.2.2. Programy rynku pracy	17
1.2.3. Instytucje rynku pracy	18
1.2.3.1. Publiczne służby zatrudnienia.....	18
1.2.3.2. Pozostałe instytucje rynku pracy	19
1.2.4. Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy	20
1.2.5. Finansowanie	22
1.3. PODAŻ PRACY	23
1.3.1. Uwarunkowania demograficzne.....	23
1.3.2. Aktywni zawodowo	24
1.3.3. Bierni zawodowo	24
1.3.4. Pracujący	25
1.3.5. Bezrobotni.....	29
1.3.6. Regionalne zróżnicowanie podaży pracy	31
1.4. POPYT NA PRACĘ	32
1.4.1. Restrukturyzacja.....	32
1.4.2. Oferty pracy	33
1.4.3. Zwolnienia grupowe.....	33
1.5.NIEDOSTOSOWANIA KWALIFIKACYJNO ZAWODOWE DO POPYTU NA PRACĘ	34
1.6.SZARA STREFA ZATRUDNIENIA	35
1.7. OGRANICZANIE BARIER WZROSTU ZATRUDNIENIA	37
1.7.1. Rozwój kadr	37
1.7.2. Koszty pracy i system podatkowy.....	38
1.8.PRACA POLAKÓW ZA GRANICĄ I CUDZOZIEMCÓW W POLSCE.....	38
1.8.1. Praca Polaków za granicą.....	38
1.8.1.1. Praca najemna w Unii Europejskiej	39
1.8.1.2. Praca na własny rachunek w Unii Europejskiej	40
1.8.2. Praca cudzoziemców w Polsce.....	41
1.9.POSUMOWANIE I WNIOSKI	42
2.PROJEKCJA PODAŻY I POPYTU NA PRACĘ W POLSCE W LATACH 2007-2013.....	46
2.1. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE I CEL PROJEKCJI	46
2.2. LUDNOŚĆ W WIEKU PRODUKCYJNYM	47
2.3. PRACUJĄCY	49
2.4. BEZROBOTNI	53

2.5. WNIOSKI I REKOMENDACJE	56
3. PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ NA RZECZ WZROSTU ZATRUDNIENIA	58
3.1. POBUDZANIE PROCESÓW GOSPODARCZYCH W KIERUNKU INNOWCYJNOŚCI I ROZWOJU PROZATRUDNIENIOWEGO	58
3.1.1. Wzrost inwestycji oraz rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w gospodarce	58
3.1.2. Opracowanie i realizacja programu budownictwa mieszkaniowego oraz modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	59
3.1.3. Wzrost eksportu i optymalizacja importu	59
3.2. RESTRUKTURYZACJA ROLNICTWA I WIELOFUNKCYJNY ROZWÓJ WSI Z WYKORZYSTANIEM ŚRODKÓW UE	60
3.3. ROZWÓJ MSP I SAMOZATRUDNIENIA	60
3.4. DZIAŁALNOŚĆ PROEKOLOGICZNA JAKO NOWY OBSZAR ZATRUDNIENIA	61
3.5. TWORZENIE WARUNKÓW DLA ROZWOJU KAPITAŁOCHŁONNYCH, I PRACOCHEŁONNYCH GAŁĘZI GOSPODARKI	62
3.6. RACJONALNA OCHRONA MIEJSC PRACY	63
4. CELE I PRIORYTETY KSZ.....	64
4.1. CELE.....	64
4.2. PRIORYTETY	64
4.2.1. Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności	64
4.2.2. Rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji	66
4.2.3. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy.....	67
4.2.4. Aktywizacja osób zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym	70
4.2.5. Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy.....	74
4.2.6. Niwelowanie różnic regionalnych.....	76
4.2.7. Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej	76
5. DZIAŁANIA W RAMACH KSZ.....	79
5.1. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: WSPIERANIE TWORZENIA NOWYCH MIEJSC PRACY POPRZEZ ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I INNOWCYJNOŚCI	79
5.2. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: ROZWÓJ KSZTAŁCENIA USTAWICZNEGO I POPRAWA JAKOŚCI EDUKACJI.....	83
5.3. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: POPRAWA ZDOLNOŚCI ADAPTACYJNYCH PRACOWNIKÓW I PRZEDSIĘBIORSTW ORAZ ELASTYCZNOŚCI RYNKU PRACY	88
5.4. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: AKTYWIZACJA OSÓB ZAGROŻONYCH BEZROBOCIEM I WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM.....	92
5.5. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: DOSKONALENIE INSTYTUCJONALNEJ OBSŁUGI RYNKU PRACY	100
5.6. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: NIWELOWANIE RÓŻNIC REGIONALNYCH	103
5.7. DZIAŁANIA NA RZECZ PRIORYTETU: PROWADZENIE EFEKTYWNEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ	107
6. FORMY REALIZACJI KSZ	109
7. OKREŚLENIE RAM FINANSOWYCH KSZ.....	111
8. KOORDYNOWANIE I MONITOROWANIE REALIZACJI KSZ.....	115

9.ZAKOŃCZENIE.....	116
BIBLIOGRAFIA.....	118
ZAŁĄCZNIKI.....	119

WSTĘP

Krajowa Strategia Zatrudnienia 2007-2013 jest składową Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Narodowy Plan Rozwoju jest nadrzędnym planem społeczno-gospodarczym dla polityki wewnętrznej, jak i dla potrzeb zewnętrznych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Narodowy Plan Rozwoju (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 r.) uwzględnia konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju. Jest to także kompleksowy plan, który służyć będzie opracowaniu dokumentów niezbędnych do negocjowania wielkości wsparcia ze strony UE w ramach nowej perspektywy finansowej 2007-2013.

Wspieranie tworzenia miejsc pracy – domena instrumentów polityki gospodarczej, przede wszystkim budżetowej i pieniężnej, jest niezbędne, ale nie wystarczające dla realizacji polityki zatrudnienia mającej na celu wzrost zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia, zwłaszcza strukturalnego. Z tego też względu niezbędne jest opracowanie Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007– 2013, która z jednej strony będzie uwzględniała różnorodne uwarunkowania i wyzwania o charakterze społeczno-gospodarczym stojące przed Polską, z drugiej zaś cele wynikające z przyjęcia do realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Działania wobec krajowych rynków pracy w poszczególnych państwach UE cechuje – z jednej strony – daleko idąca autonomia, a z drugiej – obowiązek podporządkowania się ponadnarodowym determinantom, z których podstawowym jest sformułowana podczas tzw. procesu luksemburskiego Europejska Strategia Zatrudnienia (*European Employment Strategy*), będąca płaszczyzną koordynacji narodowych polityk zatrudnienia państw członkowskich UE. Koordynacji tej dokonywano dotychczas głównie za pomocą wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, opracowywanych przez Komisję Europejską i zatwierdzanych przez Radę Europejską. W 2005 r. dla Polski sformułowano następujące wytyczne:

- poprawa możliwości dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw;
- przyciągnięcie większej liczby ludzi na rynek pracy oraz umożliwienie pracy każdemu;
- bardziej skuteczne inwestowanie w kapitał ludzki i kształcenie ustawiczne.

W obliczu nowych wyzwań takich, jak przyspieszenie zmian gospodarczych, starzejąca się populacja i poszerzenie Unii Europejskiej, Komisja Europejska zainicjowała debatę nad „nowym startem” Strategii Lizbońskiej. W celu zwiększenia skuteczności realizacji Strategii, a w szczególności dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i stworzenia większej liczby miejsc pracy, sformułowane wcześniej Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (BEPG) oraz Wytyczne Zatrudnienia (EG) zostały zastąpione nowym pakietem Zintegrowanych Wytycznych Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia. Wytyczne te zostały zgrupowane w trzech pakietach – makroekonomicznym, mikroekonomicznym oraz zatrudnieniowym. Pomimo objęcia wyłącznie spraw zatrudnienia jednym z pakietów, w zasadzie wszystkie spośród nowych, ponad dwudziestu, wytycznych ujmują aspekt zatrudnieniowy w swojej treści. W myśl nowego cyklu zarządzania, odstąpiono natomiast od formułowania wytycznych dla polityk narodowych państw członkowskich. Tym samym państwa członkowskie UE samodzielnie określają adekwatne do uwarunkowań krajowych, zbieżne z zintegrowanymi wytycznymi, narodowe cele, priorytety oraz działania w obszarze polityki zatrudnienia. Uwzględnia je **Krajowa Strategia Zatrudnienia 2007-2013**.

Realizacja Krajowej Strategii Zatrudnienia uwzględniać powinna możliwości finansów publicznych, w tym budżetu państwa w latach 2007-2013. W celu dokonania oceny w tym zakresie powstaje w Ministerstwie Finansów specjalny zespół.

Przedstawione w Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013 dane statystyczne pochodzą z wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Należy zauważyć, iż dane BAEL za rok 2003 nie są bezpośrednio porównywalne z latami wcześniejszymi ze względu na zmianę podstawy uogólniania wyników BAEL na populację generalną.

1. DETERMINANTY RYNKU PRACY I POLITYKI ZATRUDNIENIA – DIAGNOZA

Niniejsza diagnoza identyfikuje podstawowe determinanty rynku pracy i polityki zatrudnienia wyznaczające podjęcie działań proponowanych w **Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013**. Diagnoza koncentruje się na ocenie stanu aktualnego. Oparta została na analizie danych zgromadzonych głównie w ramach statystyki publicznej.

1.1. Uwarunkowania gospodarcze

Do głównych negatywnie oddziałujących na rynek pracy, złożonych i wzajemnie na siebie wpływających czynników społeczno-gospodarczych, można zaliczyć:

- spowolnienie wzrostu gospodarczego z lat 2001-2002, pomimo wyraźnej pozytywnej zmiany w następnych latach;
- bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy, spowodowany w szczególności zbyt wysokim opodatkowaniem pracy względem opodatkowania kapitału i konsumpcji, przy jednoczesnym preferowaniu podatkowym zatrudnienia w nisko produktywnych dziedzinach gospodarki (rolnictwo) oraz znaczącym wzrostem produktywności pracy i innych czynników wytwórczych,
- nierównowaga finansów publicznych – wysoki poziom deficytu budżetowego i rosnący dług publiczny,
- restrykcyjny charakter polityki pieniężnej,
- duże zróżnicowanie tempa i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów,
- rozwiązania w polityce społecznej prowadzące do dezaktywizacji zawodowej i trwałego wycofywania się z rynku pracy osób w wieku produkcyjnym,
- niedostosowania kwalifikacyjno-zawodowe podaży pracy do zapotrzebowania pracodawców,
- niska jakość kapitału ludzkiego w porównaniu z przeciętnym jej poziomem w UE, utrwalana przez niewielki stopień uczestnictwa w kształceniu ustawicznym,
- długookresowy oraz strukturalny charakter bezrobocia, a także jego silne zróżnicowanie regionalne.

1.1.1. Uwarunkowania makroekonomiczne

Na rynek pracy silnie oddziałują uwarunkowania makroekonomiczne. W okresach dobrej koniunktury zazwyczaj poprawia się również sytuacja na rynku pracy, tymczasem z okresami stagnacji gospodarczej wiąże się zazwyczaj ograniczenie popytu na pracę. Dlatego zachowanie się agregatów makroekonomicznych, takich jak produkt krajowy brutto, czy produkcja przemysłowa jest pośrednią przesłanką do oceny rozwoju sytuacji na rynku pracy. Należy jednak podkreślić, że reakcje przedsiębiorstw na pogorszenie koniunktury – redukcje zatrudnienia - są zazwyczaj szybsze niż w przypadku ożywienia gospodarczego, kiedy to przedsiębiorcy w pierwszej kolejności zwiększają płace załogi, a dopiero później zatrudnienie. Z drugiej strony to sytuacja na rynku pracy wpływa na inne czynniki makroekonomiczne. Zatrudnienie stanowi jeden z czynników wzrostu gospodarczego. Sytuacja na rynku pracy odbija się też na polityce płac i świadczeń społecznych, co z kolei wpływa na siłę nabywczą konsumentów, a więc i na popyt.

Należy jednak podkreślić, że mimo pozytywnych zmian w roku 2004, dystans do innych krajów UE pod względem wszystkich podstawowych charakterystyk rynku pracy jest nadal bardzo duży. Wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej nadal pozostają na najniższym poziomie w Unii Europejskiej, a wskaźnik bezrobocia - na najwyższym. Taka sytuacja jest konsekwencją gwałtownych przeobrażeń, które zaszły na polskim rynku pracy w latach 1999-2002. Jeszcze w 1998 r. sytuacja na rynku pracy w Polsce, wyrażana wskaźnikami zatrudnienia, aktywności zawodowej i bezrobocia była porównywalna z wielkościami charakterystycznymi dla piętnastu krajów ówczesnej Unii Europejskiej oraz innych krajów Europy Środkowej. W latach następnych doszło do gwałtownego spadku zatrudnienia, aktywności zawodowej i wzrostu bezrobocia, czego bezpośrednią przyczyną była tzw. druga fala transformacji, w znacznej mierze zainicjowana kryzysem rosyjskim w roku 1998, wzmocniona następnie przez spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002 oraz niekorzystne współdziałanie uwarunkowań demograficznych, strukturalnych i instytucjonalnych.

Wśród podstawowych przyczyn obecnego poziomu bezrobocia wymienić należy:

- wysokie pozapłacowe koszty pracy wynikające z obciążeń podatkowych i parapodatkowych oraz odłożone skutki stosowanej w latach dziewięćdziesiątych polityki społecznej i polityki rynku pracy ukierunkowanej w znacznie większym stopniu na dezaktywizację, niż na pomoc w znalezieniu zatrudnienia;
- niskie kwalifikacje zawodowe poszukujących pracy;
- niskie tempo wzrostu gospodarczego w latach 2000-2002, które niewątpliwie przyczyniło się do utrwalenia wysokiego poziomu bezrobocia w Polsce.

Podkreślenia wymaga również fakt, że wysoka stopa bezrobocia ma negatywny wpływ na finanse publiczne. Jest to związane ze zwiększającą się liczbą osób, którym brak dochodów z pracy rekompensowany jest świadczeniem z Funduszu Pracy lub systemu zabezpieczenia społecznego. Silne ożywienie gospodarcze roku 2004 nie pozostało bez wpływu na rynek pracy. Pierwsze sygnały poprawy sytuacji były widoczne już w 2003 r., jednak dopiero w 2004 r. nastąpił zdecydowany wzrost liczby pracujących (o blisko 180 tysięcy) oraz wskaźnika zatrudnienia (o 0,3 punktu procentowego). Jednocześnie istotnie obniżyło się bezrobocie, a wskaźnik aktywności zawodowej pozostał na niezmiennym poziomie. W 2004 r. zdecydowanie pozytywne zmiany nastąpiły po raz pierwszy od 1999 r. W latach 1992-2003 wzrost wskaźnika zatrudnienia miał miejsce jedynie w okresie najszybszego wzrostu gospodarczego z lat 1996-1998, przy czym każdorazowo był niższy niż w 2004 r., który pod względem dynamiki liczby pracujących był najlepszym okresem po roku 1992.

1.1.1.1. Wzrost gospodarczy

W 2003 r. po raz pierwszy od 1998 r. wystąpiło relatywnie szybkie tempo wzrostu gospodarczego, które uległo dalszemu zwiększeniu w kolejnym roku. W roku 2004 PKB wzrósł o 5,4%.

Na kwartalną dynamikę wzrostu w roku 2004 silnie wpłynęło antycypowanie w pierwszej połowie roku skutków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W jego wyniku, w pierwszej połowie roku szczególnie szybko w porównaniu do drugiej połowy lat 90 rosło spożycie gospodarstw domowych, przyczyniając się wraz z eksportem i przyrostem zapasów do podniesienia dynamiki PKB ponad jej poziom potencjalny. W rezultacie w drugiej połowie roku, kiedy dynamika spożycia gospodarstw domowych zmniejszyła się, doszło także do pewnego spowolnienia tempa wzrostu. Stosunkowo krótkotrwałe ożywienie spożycia gospodarstw domowych w roku 2004 należy wiązać z jednej strony z wolnym wzrostem wynagrodzeń realnych, z drugiej strony zaś z utrzymującą się niepewnością oceny trwałości poprawy koniunktury przez gospodarstwa domowe.

1.1.1.2. Inwestycje

Poziom inwestycji ma bezpośrednie przełożenie na wzrost gospodarczy, wpływa też na sytuację na rynku pracy. Inwestycje oznaczają rozwój przedsiębiorstwa, a więc i perspektywy ekspansji, również w zakresie dodatkowego popytu na wykształconych pracowników. Warto również wspomnieć, że nakłady inwestycyjne mogą niekiedy negatywnie oddziaływać na zatrudnienie w przedsiębiorstwie. Ma to miejsce wówczas, gdy nakłady inwestycyjne mają na celu zmiany technologii lub przejścia z działalności pracochłonnej na kapitałochłonną. W takich przypadkach dochodzi do redukcji zatrudnienia.

Inwestycje należą do agregatów najbardziej zmiennych w cyklu koniunkturalnym oraz najbardziej wrażliwych na oddziaływanie negatywnych szoków zewnętrznych. Widać to było na przykładzie kryzysu rosyjskiego, który wpłynął na spowolnienie znacznego tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe, które w drugiej połowie lat 90 wyniosło średnio ponad 15 procent w skali roku. Ponadto w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2001-2002 doszło do znacznego obniżenia ich poziomu. Oznaki ożywienia inwestycyjnego można było zauważyć w II połowie 2003 roku, kiedy po raz pierwszy od kilku lat nakłady inwestycyjne nieznacznie wzrosły (o ok. 1,0% w stosunku do analogicznego okresu 2002 roku). W roku 2004 miała miejsce dalsza odbudowa aktywności inwestycyjnej, jednak w nieco wolniejszym tempie niż oczekiwano. Nakłady brutto na środki trwałe wzrosły o 5,3%, wobec spadku o średnio 5% rocznie w latach 2001-2003.

W okresie 2001-2002 również wzrost poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) został zahamowany. W 2004 r. napływ BIZ do Polski wyniósł 7,86 mld USD; był to największy napływ BIZ od 2000 r. Wskazuje to na wyraźną tendencję wzrostową napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski - w 2004 roku napływ tych inwestycji był o 23% większy niż w roku 2003 (wobec 6% wzrostu w roku 2003). Według PAIiZ, skumulowana wartość BIZ w Polsce na koniec 2004 roku wyniosła ok. 84,5 mld USD.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne odgrywają znaczącą rolę nie tylko jako źródło kapitału inwestycyjnego uzupełniającego deficyt krajowych oszczędności, lecz przede wszystkim są ważnym czynnikiem podnoszącym tempo modernizacji polskiej gospodarki. Nie do przecenienia na tym polu jest znaczenie inwestycji typu *greenfield*, które w 2004 roku stanowiły 58% wszystkich inwestycji zagranicznych (wobec 51% w 2003 roku). Tego typu inwestycje przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy oraz są źródłem napływu nowych technologii produkcji i technik zarządzania.

1.1.1.3. Eksport

W okresie relatywnie niskiego popytu krajowego ważną rolę w polskiej gospodarce odegrał eksport. Wiele przedsiębiorstw stając w obliczu spadku zamówień krajowych wykorzystywało zapotrzebowanie na polskie produkty zgłaszane za granicą, co pozwoliło złagodzić wpływ niekorzystnego kształtowania się popytu wewnętrznego na dynamikę produkcji. Część podmiotów, tylko dzięki popytowi zagranicznemu utrzymało się na rynku. Przy jednoczesnym załamaniu się popytu w kraju i za granicą – skala redukcji zatrudnienia w przedsiębiorstwach byłaby znacznie większa. Wagę rynków zagranicznych dla polskiej gospodarki potwierdza też casus „kryzysu rosyjskiego”, w wyniku którego firmy zmuszone zostały do przeorientowania swojej polityki, w tym również restrukturyzacji zatrudnienia.

Polska, podobnie jak Słowacja (ale i Niemcy), przeżywała w ostatnich kilku latach silny boom eksportowy prowadzący do znacznego wzrostu stopnia obecności polskich przedsiębiorstw na rynku światowym, a zwłaszcza europejskim. Rozpoczęty w 2003 roku wzrost obrotów handlu zagranicznego, uległ dalszemu przyspieszeniu w 2004 roku. Szczególnie wysokie było tempo wzrostu eksportu. Eksport wyrażony w złotych wg danych

NBP wzrósł o 25,1% (wobec 24,5% w 2003 r.) do poziomu 296,9 mld zł, tj. o 60 mld zł wyższego niż przed rokiem. Jeszcze wyraźniej przyspieszył eksport wyrażony w euro. W 2004 zwiększył się on o 21,9%, wobec 9,1% w 2003 roku. Generalnie przez cały 2004 rok dynamika eksportu była większa niż dynamika importu, choć ten rósł również szybciej niż w poprzednich latach.

Import liczony w złotych zwiększył się o 22,3% w stosunku do poprzedniego roku (w 2003 r. analogiczny wzrost wyniósł 17,9%) i osiągnął wartość 317,4 mld zł. Wobec szybszej dynamiki eksportu niż importu dalszej poprawie uległ bilans wymiany towarowej naszego kraju. Ujemne saldo obrotów towarowych wyniosło w 2004 roku 20,5 mld zł i było o 8% niższe niż rok wcześniej (w przeliczeniu na euro deficyt obrotów handlowych zmniejszył się nawet o 11,2%). Tym samym utrzymana została obserwowana od kilku lat tendencja stopniowego równoważenia wymiany towarowej, świadcząca o wzroście konkurencyjności polskiej gospodarki i powolnym łagodzeniu jej silnego uzależnienia importowego.

Na silne ożywienie w wymianie handlowej Polski w latach 2003-2004 złożyło się kilka czynników. Dynamicznemu wzrostowi eksportu sprzyjała poprawa koniunktury w gospodarce światowej, a także dalszy wzrost konkurencyjności jakościowej polskiej oferty towarowej. Poprawa jakości eksportu była w dużej mierze rezultatem działań restrukturyzacyjnych podjętych w wielu przedsiębiorstwach w latach 2001-2002, które doprowadziły do unowocześnienia i podniesienia jakości polskich towarów i usług. W konsekwencji przedsiębiorstwa polskie w coraz większym stopniu są zdolne do konkurencji na rynkach europejskich nie tylko (jak dotychczas) ceną, lecz także jakością, zaś wizerunek i marka polskich produktów wśród konsumentów zachodnich ulega ciągłej poprawie. Dodatkowy czynnik wzrostu konkurencyjności oferty polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych stanowił spadek jednostkowych kosztów pracy w przemyśle, osiągnięty dzięki stosunkowo dużemu wzrostowi produktywności, przy odpowiednio niższym wzroście realnych wynagrodzeń. Korzystne kształtowanie się warunków wymiany wpłynęło na dynamikę eksportu. W 2004 roku wskaźnik *terms of trade* wzrósł do 105,3 wobec 96,5 w roku poprzednim.

1.1.1.4. Finanse publiczne

Zasadniczym celem polityki społeczno-gospodarczej Polski jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w długim okresie, bez którego nie będzie możliwe rozwiązanie problemu niskiego zatrudnienia i ograniczenie obszarów wykluczenia społecznego oraz ubóstwa, a tym samym zmniejszenie dystansu rozwojowego dzielącego nasz kraj od pozostałych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Istotnym wyzwaniem polityki gospodarczej, wymagającym w tym kontekście szczególnie pilnego podjęcia, jest konieczność poprawy stanu finansów publicznych w Polsce, objawiającego się zarówno wadliwą strukturą, jak i wysokim poziomem wydatków sektora publicznego.

Podstawową cechą stanu sektora finansów publicznych w Polsce są znaczne rozmiary jego deficytu. Nawet w okresie ożywienia gospodarczego sięgał on 3% PKB, natomiast w czasie stagnacji gospodarczej dochodził prawie do 6% PKB. Wysoki był również przez cały czas deficyt budżetu państwa - podstawowego filara sektora, utrzymujący się na poziomie ok. 2% PKB w latach korzystnej koniunktury gospodarczej oraz sięgający 5% PKB w okresie spowolnienia gospodarczego. Długotrwale utrzymujący się deficyt budżetu państwa niekorzystnie wpływa na sytuację gospodarczą oraz perspektywę wzrostu. Jedną z najbardziej dotkliwych gospodarczo konsekwencji braku konsolidacji fiskalnej jest narastanie długu publicznego oraz zwiększające się koszty jego obsługi. Do znacznego wzrostu długu publicznego doszło w latach 2001-2003. Relacja państwowego długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB wzrosła z

40,0% w 2000 r. do 51,5% w 2003 r. Tym samym przekroczony został pierwszy próg ostrożnościowy określony w ustawie o finansach publicznych (50%). W 2004 r. wzrostowa tendencja relacji długu publicznego do PKB została odwrócona. Na koniec roku omawiana relacja osiągnęła 50,2% PKB¹.

Ograniczoną swobodę rządu w kształtowaniu wielkości deficytu budżetu państwa implikuje obecna struktura wydatków budżetu państwa. Zdecydowaną i wzrastającą wciąż ich większość stanowią wydatki zdeterminowane, związane z obsługą długu publicznego, dotacjami dla gmin czy wspieraniem funduszy celowych, w tym zwłaszcza FUS i KRUS, co wiąże się z dominującą rolą, jaką w polskim systemie finansów publicznych odgrywiają transfery socjalne. Konieczność sfinansowania tych wydatków określają ustawy lub wcześniejsze zobowiązania ujęte w ramy prawne. W związku z tym, jedynie nieznaczną część wydatków budżetu państwa rząd może przeznaczyć na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, aktywne polityki rynku pracy oraz poprawę jakości służb publicznych.

Tymczasem od zmian w zakresie finansów publicznych i ograniczenia skali deficytu sektora finansów publicznych zależy również sytuacja na rynku pracy. Wzrost potrzeb pożyczkowych państwa z tytułu wzrostu deficytu sektora finansów publicznych powoduje presję na wzrost oprocentowania kredytów bankowych. To z kolei oznacza dla przedsiębiorców wyższe koszty finansowania swojej działalności. Wzrost kosztów obsługi długu sektora instytucji rządowych i samorządowych może stworzyć konieczność zwiększenia skali obciążeń fiskalnych. Dodatkowo w skrajnym przypadku, gdy dług ten przekroczyłby konstytucyjny poziom 60% PKB, uruchomiona zostałaby procedura (gwałtownego) przywracania równowagi budżetowej, co wymagałoby znacznego ograniczenia wydatków lub podniesienia podatków. Wzrost podatków oznaczałby istotny wzrost kosztów dla polskich przedsiębiorców, co w rezultacie musiałyby skutkować z ich strony krokami zmierzającymi do poprawy kondycji firmy, m.in. poprzez ograniczanie zatrudnienia.

1.1.1.5. Inflacja, polityka pieniężna

Inflacja - czyli wzrost ogólnego poziomu cen - ma istotne znaczenie dla rynku pracy. Jej poziom wpływa na decyzje tak pracodawców jak i pracobiorców. W warunkach wysokiej inflacji prognozowanie przychodów i tworzenie planów finansowych przez pracodawców obarczone jest dużą niepewnością, zawieranie kontraktów długoterminowych staje się zbyt ryzykowne, ponadto przedsiębiorcy zmuszeni zostają do rezygnacji z odraczania płatności wskutek obaw o szybką utratę ich wartości. Znaczne ryzyko takiej działalności kształtuje też decyzje kadrowe. Z kolei pracobiorcy w decyzjach dotyczących podjęcia pracy muszą uwzględniać możliwość spadku realnej wartości swoich zarobków, co z kolei wpłynie na ich sytuację dochodową. Może to prowadzić do napięć w relacjach między pracobiorcą a pracodawcą. Z powyższych względów niska i stabilna inflacja tworzy zdecydowanie korzystniejsze warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej i stabilizuje stosunki pracy.

Nie bez znaczenia pozostaje również polityka pieniężna. Decyzje podejmowane w tym zakresie wpływają na inne aspekty życia gospodarczego. W Polsce dość łagodnej polityce fiskalnej, utrzymywanej niezależnie od stanu koniunktury, towarzyszyła umiarkowanie restrykcyjna polityka pieniężna. W efekcie inflacja spadała wolniej niż w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, niemniej stabilnie. W 1999 r. po raz pierwszy udało się osiągnąć jednocyfrowy poziom inflacji w ujęciu średniorocznym (7,3%). Odwrócenie trendu

¹ Należy jednak pamiętać, że spadek tej relacji do poziomu 50% wynikał w dużej mierze z wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a także z aprecjacji złotego w 2004 roku. Nie bez znaczenia były także wdrożone w życie działania podjęte w ramach Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, których pozytywne skutki dla finansów publicznych będą zwiększały się stopniowo w następnych latach.

inflacyjnego pod koniec 1999 roku wywołało zaostrzenie polityki pieniężnej. Pozwoliło to na znaczną redukcję inflacji, przyczyniając się jednak do pogłębienia (prawdopodobnie o około 0,5-1,0 punkt procentowy) stagnacji gospodarczej w latach 2001-2002. W roku 2003, mimo przyspieszenia wzrostu gospodarczego, presja inflacyjna utrzymywała się na bardzo niskim poziomie, co zaowocowało niskim (o 0,8%), wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych w skali roku. Jednocześnie pomimo wzrostu popytu konsumpcyjnego i stopniowej poprawy sytuacji przedsiębiorstw nie doszło do zdecydowanej poprawy sytuacji na rynku pracy.

Pierwsze oznaki wzrostu presji inflacyjnej dały się zauważyć w IV kwartale 2003 roku, kiedy zaczęły drożeć artykuły żywnościowe, nastąpiła deprecjacja złotego w stosunku do euro oraz rósł popyt wewnętrzny. Zgodnie z oczekiwaniami, w roku 2004 nastąpiło wyraźne przyspieszenie wzrostu cen. Średnioroczna zmiana wskaźnika CPI wyniosła 3,5% przekraczając poziom założony w ustawie budżetowej (o 1,5 pkt. proc.). Tempo wzrostu cen detalicznych znacznie nasiliło się w kwietniu, co było efektem presji popytowej związanej z oczekiwaniami wzrostu cen po akcesji do Unii Europejskiej. Dalsze przyspieszenie inflacji w pierwszych miesiącach członkostwa było przede wszystkim skutkiem wzrostu cen żywności spowodowanego zwiększonym popytem zewnętrznym. Źródłem dodatkowej presji inflacyjnej były zmiany stawek podatków pośrednich, a także zwiększone ceny surowców na rynkach światowych, w szczególności ropy naftowej i metali. Stymulująco na wzrost cen wpływało również domykanie się luki popytowej w 2004 roku. Przyspieszenie dynamiki cen żywności w 2004 r., było spowodowane również ograniczoną podażą artykułów rolnych, wynikającą z niższych zbiorów w 2003 r. (dotyczyło to zwłaszcza zbóż) oraz niską podażą trzody chlewnej, wynikającą z cykliczności hodowli. Z kolei niska dynamika cen w tej grupie w br. jest związana także z korzystną sytuacją na rynku rolnym, w szczególności z dobrymi zbiorami głównych upraw rolnych i ogrodnictwych w 2004 r.

Obecnie można mówić o ustabilizowaniu się dynamiki cen na skutek stopniowego ustępowania presji inflacyjnej związanej z akcesją do Unii Europejskiej, zwłaszcza zahamowania wzrostu cen żywności oraz odwrócenia tendencji rosnących oczekiwań inflacyjnych (od października kształtują się one poniżej bieżącego wskaźnika inflacji). Aprecjacja kursu złotego, a także wysoki wzrost wydajności pracy przy niewielkiej dynamice wynagrodzeń również stanowią czynniki działające w kierunku obniżenia wzrostu cen.

Wzrost inflacji w 2004 roku wymusił konieczność odpowiedniego dostosowania polityki pieniężnej. W rezultacie podstawowe stopy procentowe NBP zostały podniesione trzykrotnie (w łącznej wysokości 1,25 pkt. proc.). Rok 2005 przyniósł zmianę sytuacji makroekonomicznej. Niższy wzrost gospodarczy oraz stabilizujący się poziom inflacji doprowadził do obniżania stóp.

Poprzez kształtowanie stopy procentowej bank centralny pośrednio oddziałuje też na wysokość oprocentowania kredytów i depozytów w bankach komercyjnych. Warunki finansowania inwestycji i działalności bieżącej wyznaczają natomiast decyzje o rozwoju przedsiębiorstwa, podejmowane przez ich właścicieli. Pośrednio ma to wpływ na decyzje o ekspansji lub ograniczaniu działalności gospodarczej, a więc również na politykę kadrową, a tym samym na sytuację na rynku pracy.

1.1.2. Programy strukturalne

Istotną rolę w kształtowaniu sytuacji wyjściowej dla realizacji **Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013** odgrywa efektywne wdrożenie programów sektorowych. Będące w toku realizacji: Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój

Obszarów Wiejskich (SPO ROL), oddziaływać powinny na zwiększenie możliwości zatrudnienia. Pierwszy z nich – SPO RZL - koncentruje się na zapewnieniu warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy, umożliwiając tym samym podniesienie jakości kadr. Drugi – SPO WKP - dotyczy realizacji polityki w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności, ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw, co w konsekwencji wspiera tworzenie miejsc pracy. Trzeci – ZPORR - obejmuje działania służące rozbudowie i modernizacji infrastruktury dla wzmocnienia konkurencyjności regionów, umożliwiając zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej zasobów pracy. Wreszcie czwarty – SPO ROL wyznaczający dwa priorytety: wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-spożywczym oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, tworzy podstawy dla zdynamizowania polityki zatrudnienia na terenach wiejskich charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju i brakiem miejsc pracy przy wysokim bezrobociu, także ukrytym.

1.1.3. Rozwój przedsiębiorczości

Charakterystyczną cechą przemian społeczno-gospodarczych w Polsce jest dynamiczny rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Największą grupę przedsiębiorstw tworzą firmy najmniejsze, zatrudniające do 9 osób, stanowiąc prawie 95% ogólnej liczby przedsiębiorstw. Udział firm małych, zatrudniających od 10 do 49 pracowników, wynosi 3,8%, natomiast – zatrudniających od 50 do 249 osób wynosi 0,8%. Firmy duże, zatrudniające powyżej 250 osób, stanowią 0,2%. Czynnikiem pobudzającym rozwój MSP było (między innymi) reaktywowanie lokalnych samorządów, zainteresowanych aktywizacją gospodarczą gmin, rozwiązania systemowe, a także polityka państwa dotycząca rozwoju tego sektora.

Realizowany jest program opisany w „*Kierunkach działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 roku*”. Działania wspierające małych i średnich przedsiębiorców mają na celu pobudzenie ich aktywności gospodarczej oraz wzrost zatrudnienia, podniesienie ich konkurencyjności i zdolności do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim. Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw jest realizowana przy pomocy instrumentów prawnych, organizacyjnych, informacyjno-szkoleniowych i finansowych w następujących obszarach obejmujących: wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi przedsiębiorstw, poprawę otoczenia prawnego i instytucjonalnego MSP, rozwój otoczenia instytucjonalnego MSP oraz wspieranie integracji firm i działalności na forum międzynarodowym.

*Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*² wzmacnia status przedsiębiorcy w stosunku do administracji publicznej. Ustawa ta reguluje w sposób kompleksowy problematykę podejmowania, wykonywania oraz kończenia działalności gospodarczej w Polsce, jak również zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. Podstawowym założeniem ustawodawcy było umocnienie gwarancji swobody działalności gospodarczej i poszerzenie zakresu jej wolności. Przyjęte regulacje mają ułatwić zarówno podjęcie działalności, jak i jej prowadzenie, co może skutkować korzystnymi efektami na rynku pracy.

Ważnym czynnikiem stymulującym rozwój przedsiębiorczości jest stworzenie dogodnych rozwiązań podatkowych. Korzystne stawki podatkowe (19% podatek dochodowy dla osób prawnych oraz osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą) oraz korzystne zryczałtowane formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych dla niektórych rodzajów działalności (karta podatkowa lub ryczałt), sprzyjają powstawaniu

² Dz. U. Nr 173, poz. 1807.

nowych podmiotów oraz przyczyniają się do utrzymywania na rynku istniejących już firm. Należy podkreślić, że najistotniejszym bodźcem rozwoju przedsiębiorczości było wprowadzenie 19 % stawki podatkowej.

Bardzo istotna dla wspierania rozwoju przedsiębiorczości, biorąc pod uwagę sytuację ludzi młodych na rynku pracy, jest budowa otoczenia i warunków do promowania i wspomagania samozatrudnienia osób młodych. Celowi temu służy uruchomiony w lipcu 2005 r. Program „Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes”. Program ma na celu promowanie przedsiębiorczości wśród młodzieży poprzez pomoc doradczą i finansową w zakładaniu własnej działalności gospodarczej. Pierwsza edycja programu „Pierwsza Praca - Pierwszy Biznes” ma się stać podstawą do opracowania długoterminowych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości osób młodych. Perspektywa długoterminowa wymaga uwzględnienia tendencji zachodzących na rynku pracy i rynku gospodarczym.

Program "Pierwsza Praca - Pierwszy Biznes" stanowi specyficzną ścieżkę aktywizowania młodych ludzi. Celem obecnego, mocniejszego zaakcentowania tego działania i jego modernizacji jest dążenie do szerszego rozpowszechnienia idei podejmowania pracy na własny rachunek jako skutecznego instrumentu rynku pracy.

1.2. Uwarunkowania instytucjonalne

1.2.1. Instrumenty prawne

Zadania państwa w zakresie polityki zatrudnienia określa **Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**³. Ustawa zmodyfikowała zasady funkcjonowania instytucji rynku pracy obejmujących, obok publicznych służb zatrudnienia, także agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, Ochotnicze Hufce Pracy oraz instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. Ustawa narzuciła obowiązek opracowania i wdrożenia standardów usług rynku pracy, a także wprowadziła wymagania kwalifikacyjne w odniesieniu do kluczowych stanowisk pracy w publicznych służbach zatrudnienia. Istotną dla praktyki cechą *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* jest zdefiniowanie podstawowych usług rynku pracy⁴, obligatoryjnych dla publicznych służb zatrudnienia. Usługi te wspierane są przez instrumenty rynku pracy⁵. Ustawa zawiera także rozwiązania wspierające lokalne i regionalne rynki pracy. Wprowadziła także pakiet instrumentów stymulujących rozwój zasobów ludzkich.

W ostatnich latach do polskiego **prawa pracy** wprowadzono liczne regulacje mające znaczny wpływ na jego uelastycznienie. W trakcie opracowywania tych regulacji brano pod uwagę zarówno potrzeby pracowników (godzenie życia prywatnego i zawodowego) jak i przedsiębiorców (zmniejszenie obciążeń, potrzeba szybkiego dostosowywania się do nowych wyzwań). Najistotniejsze rozwiązania uelastyczniające przepisy prawa pracy zostały zawarte w następujących ustawach:

- *z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁶,

³ Dz.U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

⁴ Są to: pośrednictwo pracy, EURES, informacja i poradnictwo zawodowe, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizacja szkoleń.

⁵ Są to na przykład: finansowanie kosztów przejazdu do miejsca pracy, praktycznej nauki zawodu, szkolenia lub skorzystania z usługi poradnictwa zawodowego, finansowanie kosztów zakwaterowania w przypadku podjęcia pracy czy szkolenia poza miejscem stałego zamieszkania, dofinansowanie kosztów wyposażenia miejsca pracy utworzonego w celu zatrudnienia bezrobotnego.

⁶ Dz.U. nr 135, poz. 1146

- z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷,
- z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁸,
- z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁹.

Uelastycznienie przepisów prawa pracy nastąpiło zwłaszcza w zakresie regulacji związanych z nawiązywaniem stosunku pracy, czasem pracy, urlopami wypoczynkowymi, rozwiązywaniem umów o pracę, czasowym zawieszeniem stosowania przepisów (uzasadnionym sytuacją finansową pracodawcy).

W zakresie nawiązywania stosunku pracy zmiany dotyczą przede wszystkim rozwiązań przyjętych w *ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* oraz określenia zasad zatrudniania na czas określony w celu zastępstwa innego nieobecnego pracownika.

W zakresie czasu pracy wprowadzono rozwiązania prawne dotyczące wydłużenia podstawowego okresu rozliczeniowego czasu pracy z 3 do 4 miesięcy, możliwości przedłużania okresów rozliczeniowych do 6, a nawet do 12 miesięcy w określonych branżach, wprowadzenia nowych systemów czasu pracy (skróconego tygodnia pracy oraz systemu pracy weekendowej), upowszechnienia systemu przerywanego czasu pracy oraz zadaniowego czasu pracy, wprowadzenia możliwości wydłużenia dobowego wymiaru czasu pracy, w niektórych przypadkach stosowania systemu równoważnych norm czasu pracy do 16, a nawet do 24 godzin, zniesienia 4-godzinnego dobowego limitu pracy w godzinach nadliczbowych, zwiększenia dostępności pracy niedzielno-świętecznej, zliberalizowania zasad rekompensowania pracy w niedziele i święta oraz ograniczenia obowiązków pracodawcy w zakresie ewidencji czasu pracy.

Regulacje związane z urlopami wypoczynkowymi dotyczą korzystnych zasad nabywania prawa do urlopu wypoczynkowego w pierwszym roku kalendarzowym pracy, uzależnienia wymiaru urlopu wypoczynkowego także od wymiaru czasu pracy zatrudnionego pracownika, udzielania urlopu wypoczynkowego w dni robocze pracownika w wymiarze godzinowym odpowiadającym dobowemu wymiarowi czasu pracy pracownika w danym dniu, odejścia od obligatoryjnego planowania urlopów wypoczynkowych oraz umożliwienia udzielania urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia.

W zakresie rozwiązywania stosunków pracy nastąpiło uwolnienie pracodawców zatrudniających mniej niż 20 pracowników od obowiązku stosowania przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Zrezygnowano z drugiego stopnia konsultacji związkowej przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony oraz ograniczono przypadki obligatoryjnego wydawania świadectwa pracy.

Wprowadzone zostały możliwości zawieszenia stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, w przypadkach uzasadnionych sytuacją finansową pracodawcy. Nie dotyczy to przepisów kodeksu pracy oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych. Zawieszeniu mogą ulec zapisy układów zbiorowych, regulaminów lub umów o pracę.

⁷ Dz.U. Nr 213, poz. 2081

⁸ Dz.U. Nr 166, poz. 1608

⁹ Dz.U. Nr 90, poz. 844

Ponadto, należy wskazać na rozwiązania, polegające na ograniczeniu obowiązku wydawania regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania – adresowane do pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników, ograniczeniu obowiązku badań lekarskich i szkolenia pracowników w przypadku ponownego podjęcia pracy, jak i obowiązku tworzenia służby bhp do pracodawców zatrudniających więcej niż 100 pracowników, a komisji bhp – więcej niż 250 pracowników.

Istotne dla tworzenia nowych miejsc pracy jest wykorzystanie możliwości stosowania niestandardowych form zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Należy jednak podkreślić, że zmiany w obowiązującym prawie, czy też funkcjonujące już rozwiązania prawne stanowią jedynie jeden z wielu instrumentów uelastyczniania stosunków pracy. Dla rozwoju niestandardowych form zatrudnienia w ramach stosunku pracy najistotniejsze są regulacje odnoszące się do umów zawieranych na czas określony oraz umów regulujących nietypowy wymiar lub rozkład czasu pracy. Do najistotniejszych, w ramach stosunku pracy, elastycznych form należą:

- umowa na czas określony, ograniczona normą 25¹ k.p.;
- umowa w niepełnym wymiarze czasu pracy;
- zatrudnienie tymczasowe, na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

Wykorzystanie regulacji prawnych, dotyczących elastycznych form pracy, powinno być połączone z wykorzystaniem niestandardowych sposobów organizacji czasu pracy. Do najpowszechniej wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa sposobów elastycznej organizacji czasu pracy należą:

- zadaniowy czas pracy;
- równoważny czas pracy;
- przerywany czas pracy;
- praca w ruchu ciągłym;
- ruchomy czas pracy.

Ze względu na zmieniającą się strukturę organizacyjną wielu przedsiębiorstw niezbędne jest promowanie oraz wykorzystywanie istniejących rozwiązań prawnych, zarówno w zakresie elastycznych form organizacji pracy, jak i czasu pracy. Większa elastyczność w stosunkach pracy daje większą swobodę w realizacji określonych celów strategicznych przedsiębiorstw.

Rozwiązania dotyczące kształtowania wynagrodzeń wypracowywane są w drodze dialogu społecznego funkcjonującego dwustopniowo: na szczeblu centralnym i na szczeblu pracodawcy. Głównym forum prowadzenia dialogu społecznego na szczeblu centralnym jest Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Na forum Komisji negocjowane są: wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę, wskaźnik przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców, wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W przypadku, gdy Komisja Trójstronna nie osiągnie porozumienia, o wielkościach tych przesądza Rada Ministrów. Szczegółowe zasady ustalania powyższych wielkości regulują trzy ustawy.

Pierwszą jest **ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę**¹⁰, znowelizowana ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. Zgodnie z ustawą, wysokość minimalnego wynagrodzenia wzrasta corocznie w stopniu nie niższym niż prognozowany na dany rok wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. W sytuacji, gdy w roku w którym odbywają się negocjacje płacy minimalnej w Komisji Trójstronnej, wysokość minimalnego wynagrodzenia będzie niższa od połowy wysokości przeciętnego wynagrodzenia, płaca minimalna wzrasta dodatkowo o 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto. Ustawa wprowadza możliwość ustalania przez pracodawców wynagrodzenia w wysokości niższej niż minimalne wynagrodzenie, dla pracowników w okresie pierwszego roku pracy. Wysokość wynagrodzenia nie może być jednak niższa niż 80% minimalnego wynagrodzenia.

Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹ określa zasady ustalania wielkości wynagrodzeń w podmiotach gospodarki narodowej prowadzących działalność gospodarczą, w tym również w jednostkach organizacyjnych działających na podstawie prawa bankowego, prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych oraz na podstawie przepisów o działalności ubezpieczeniowej, a także samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, zatrudniających powyżej 50 osób.

Kolejnym aktem prawnym jest **ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw**¹². Zgodnie z tą ustawą wielkość środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej jest ustalana odrębnie dla tzw.: osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, członkowie korpusu służby cywilnej, sędziowie i prokuratorzy, żołnierze i funkcjonariusze) oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (pozostali pracownicy). Do ustalania wysokości wynagrodzeń w systemach mnożnikowych stosuje się kwotę bazową i mnożnik tej kwoty. Kwota bazowa waloryzowana jest średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. W systemach niemnożnikowych średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń waloryzowana jest ogólna kwota wynagrodzeń. Wysokość średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń negocjowana jest na forum Komisji Trójstronnej tylko dla pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania.

1.2.2. Programy rynku pracy

Celem nadrzędnym programów i projektów rynku pracy jest promocja zatrudnienia i aktywizacja osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

Programy regionalne rynku pracy, zgodnie z uregulowaniami ustawowymi, tworzone mogą być przez podmioty lokalne lub niezależne inicjatywy regionalnych samorządów. Projekty lokalne stanowią zespół działań łączących usługi rynku pracy oraz instrumenty rynku pracy. Ich przygotowanie i realizowanie wymaga przestrzegania zasady partnerstwa, polegającego w szczególności na stworzeniu warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz na zapewnieniu wsparcia finansowego. Pojęcie partnerstwa obejmuje współpracę z organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy.

¹⁰ Dz. U. Nr 200, poz. 1679

¹¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.

¹² Dz.U. Nr 110, poz.1255, z późn. zm

Inicjatywy, mające na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych, podejmowane są także na szczeblu krajowym. Należy do nich program „*Pierwsza praca*”, uruchomiony w 2002 r. i kontynuowany w następnych latach, którego celem jest aktywizacja zawodowa pozostających bez pracy młodych ludzi, w tym zwłaszcza absolwentów szkół, w wieku do 25/27 lat. Program realizowany jest z wykorzystaniem dużej liczby usług i instrumentów rynku pracy oraz projektów adresowanych do określonych kategorii absolwentów, takich jak np. „*Zielone miejsca pracy*”, czy „*Eco-kariera*”. W okresie od lipca 2002 r. do grudnia 2004 r. programem „*Pierwsza praca*” objętych zostało blisko 2300 tys. młodych ludzi. Na realizację programu przeznaczono ogółem 1.245,7 mln złotych.

W styczniu 2005 r. zainicjowano na szczeblu ogólnokrajowym dwa inne programy. Pierwszym jest program „*50 PLUS*” nakierowany na zwiększenie zatrudnienia osób starszych. Zakłada się, że realizacja projektu „*50 PLUS*” przyczyni się do podjęcia bądź zachowania aktywności zawodowej przez około 50-80 tys. w starszej grupie wiekowej osób pobierających zasiłki lub świadczenia przedemerytalne. Pierwsza procedura konkursowa dla uczestników programu zakończyła się wyborem 20 projektów, z których skorzysta około 1500 osób. Na pierwszą fazę realizacji programu przeznaczono 7.700 tys. złotych.

Drugi program nosi nazwę „*Promocja i rozwój spółdzielczych form działalności wśród młodzieży*”. Na program ten składają się trzy komponenty: promocja spółdzielczych form działalności dochodowej wśród młodzieży, szkolenie i usługi doradcze oraz utworzenie funduszu pożyczkowego dla ekonomii społecznej. Jednostkami uprawnionymi do uzyskania wsparcia w ramach programu są: organizacje pozarządowe działające co najmniej od 2 lat w obszarze aktywizacji zawodowej, zwłaszcza takie, które mają doświadczenie w zakresie spółdzielczości, spółdzielnie studenckie, uniwersyteckie biura karier oraz szkoły średnie.

Kolejnym istotnym programem jest „*Pierwsza Praca - Pierwszy Biznes*”, który stanowi specyficzną ścieżkę aktywizowania młodych ludzi. Głównym celem Programu „*Pierwszy Biznes*” jest wzmocnienie możliwości zakładania małych firm przez młodych ludzi, poprzez dotarcie do najaktywniejszych spośród nich, zarejestrowanych w urzędach pracy lub kończących szkoły, i wyposażenie ich w niezbędną wiedzę i narzędzia, odpowiednie do rodzaju prowadzonej działalności. Realizacja Programu będzie uwzględniać najszerzej rozumiane partnerstwo, tworzone przez departamenty ministerstwa właściwego do spraw pracy, służby zatrudnienia wszystkich szczebli, organizacje akademickie i pozarządowe oraz związki pracodawców, wnoszące do Programu własne idee, zasoby i środki. W ramach Programu przewidziano następujące działania: szkolenia teoretyczne oraz praktyczne z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej oraz staże u pracodawców gwarantujące wykorzystanie zdobytej wiedzy teoretycznej w praktyce. Przewidziano również możliwość wsparcia finansowego nowopowstałego mikroprzedsiębiorstwa z wykorzystaniem instrumentów ustawowych (dotacje na rozpoczęcie działalności) lub kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego.

1.2.3. Instytucje rynku pracy

1.2.3.1. Publiczne służby zatrudnienia

Publiczne służby zatrudnienia tworzą: organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi realizującymi zadania określone ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zadania publicznych służb zatrudnienia są zróżnicowane, w zależności od szczebla administracji rządowej i samorządowej. Zadania te najczęściej odnoszą się do działań wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, które zajmują się udzielaniem pomocy osobom poszukującym pracy i bezrobotnym, poprzez świadczenie usług z zakresu pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego (w tym usług EURES), szkoleń i subsydiowania zatrudnienia oraz realizacją programów wspierających regionalne i lokalne rynki pracy.

Dysponując ponad 350 urzędami pracy oraz około 18,6 tys. zatrudnionych w nich pracowników, publiczne służby zatrudnienia odgrywają ważną rolę w zwiększaniu szans na zatrudnienie osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Potencjał kadrowy publicznych służb zatrudnienia oraz możliwość ich efektywnego działania nie są jednak satysfakcjonujące. Na koniec 2004 roku, w Polsce na jednego pośrednika pracy przypadało średnio około 1850 bezrobotnych. Ze statystyk wynika, że w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej średnio na jednego pośrednika pracy przypada około 300 bezrobotnych. Zarówno liczba, jak i poziom wykształcenia pracowników polskich publicznych służb zatrudnienia (mniej niż 50% legitymuje się wykształceniem wyższym), stanowią aktualnie barierę dla sprostania zakresowi i jakości niezbędnych usług rynku pracy. Niewydolność publicznych służb zatrudnienia oraz niewielki zakres i niska efektywność aktywnych polityk rynku pracy, połączone z brakiem odpowiedniego monitoringu i oceny rzeczywistej efektywności podejmowanych działań, powodują, że jakość ich usług jest daleka od pożądanej.

Duża liczba osób bezrobotnych, a przede wszystkim wysoki wśród nich udział (ponad 50%) bezrobotnych długotrwale, wymagają poprawy funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, m.in. poprzez: zwiększenie liczby pracowników zajmujących się podstawowymi usługami rynku pracy, a także podnoszenie ich kwalifikacji

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazuje sześć kluczowych grup pracowników. Są to: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, liderzy klubów pracy i krajowa kadra EURES. Kadra urzędów pracy powinna nie tylko mieć odpowiednie przygotowanie do realizacji zadań państwa z zakresu polityki rynku pracy, ale aby wykonywać je coraz lepiej, powinna się systematycznie doskonalić i rozwijać.

Po raz pierwszy Ustawa o promocji (...) wprowadza nowe instrumenty służące poprawie jakości instytucjonalnej obsługi rynku prac, do których należą:

- określenie podstawowych wymagań kwalifikacyjnych dla grupy kluczowych pracowników publicznych służb zatrudnienia i wprowadzenie licencji zawodowych dla pośredników pracy i doradców zawodowych;
- wprowadzenie dodatków do wynagrodzeń dla pracowników urzędów pracy i OHP zatrudnionych na stanowiskach związanych z realizacją zadań kluczowych;
- określenie standardów usług rynku pracy.

1.2.3.2. Pozostałe instytucje rynku pracy

Z założenia wiodącą rolę na rynku pełnią publiczne służby zatrudnienia. Realizację zadań państwa w zakresie polityki zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej mogą pełnić również inne instytucje. Są to: Ochotnicze Hufce Pracy (OHP), agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. Podkreślenia wymaga również fakt, że coraz większą rolę na rynku pracy odgrywają organizacje pozarządowe. Wspierają instytucje rynku pracy w działaniach na rzecz zwiększania zatrudnienia oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Istotne jest w tym kontekście rozwijanie partnerstwa publiczno- prywatnego.

Ochotnicze Hufce Pracy realizują zadania w zakresie edukacji, kształcenia i wychowania na rzecz młodzieży pochodzącej ze środowisk ubogich, często dotkniętych patologiami, zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz młodzieży wiejskiej i osób bezrobotnych do 25 roku życia. Dysponują 10 centrami kształcenia i wychowania – skupiającymi około 1300 młodych ludzi pochodzących z różnych regionów Polski, 26 ośrodkami szkolenia i wychowania – obejmującymi opieką około 3000 uczestników, około 300 hufcami pracy, wraz ze środowiskowymi hufcami pracy, które obejmują działaniami grupę blisko 25000 uczestników.

Ponadto, w strukturach OHP działa 49 centrów edukacji i pracy młodzieży, zlokalizowanych na terenie dawnych województw, 49 mobilnych centrów informacji zawodowej oraz 49 młodzieżowych biur pracy oraz działających w ich strukturach blisko 130 klubów pracy.

Agencje zatrudnienia są niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi, świadczącymi usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej. W 2004 r. liczba agencji zatrudnienia znacznie wzrosła i wyniosła ogółem 1602, z tego 492 agencje pośrednictwa pracy na terenie RP, 271 agencje pośrednictwa do pracy za granicą, 519 agencje doradztwa personalnego oraz 320 agencje pracy tymczasowej. Liczba osób skierowanych do zatrudnienia w 2004 r. za pośrednictwem agencji pośrednictwa pracy wyniosła 98 tys., w tym 52 tys. osób zostało zatrudnionych za granicą. Do pracy tymczasowej skierowanych zostało 168 tys. osób, na rzecz pracodawców agencje doradztwa personalnego wyświadczyły ponad 19 tys. usług. Niepubliczne agencje zatrudnienia wykazują dużą sprawność w warunkach zwiększających się oczekiwań pracodawców wobec kandydatów do pracy, zwłaszcza w przypadku świadczenia usług dla pracodawców zagranicznych.

Instytucjami szkoleniowymi są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Do instytucji kontraktowanych przez publiczne służby zatrudnienia dla zapewnienia usług szkoleniowych należą: szkoły publiczne, placówki lub ośrodki wyspecjalizowane w kształceniu ustawicznym osób dorosłych (ogółem w roku szkolnych 2003/2004 było w Polsce 5912 szkół dla dorosłych, działało 250 publicznych Centrów Kształcenia Ustawicznego i Centrów Kształcenia Praktycznego), a także niepubliczne szkoły lub placówki wpisane do ewidencji prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty prowadzące edukację pozaszkolną na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Edukację pozaszkolną prowadzą również szkoły wyższe, placówki naukowo-badawcze, stowarzyszenia zawodowe i branżowe, resorty (dla zawodów regulowanych) oraz przedsiębiorstwa (szkolenia specjalistyczne). W rejestrze instytucji szkoleniowych, prowadzonym na użytek urzędów pracy realizujących usługi szkoleniowe dla bezrobotnych, znajduje się ponad 2700 różnych podmiotów.

Do instytucji rynku pracy należą także **instytucje dialogu społecznego** – organizacje i instytucje zajmujące się problematyką pracy, tj. organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie realizacji zadań określonych ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - oraz **instytucje partnerstwa lokalnego** – realizujące inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzone na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspierane przez organy samorządu terytorialnego.

1.2.4. Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy

Instytucjonalne forum dialogu i partnerstwa społecznego w sprawach rynku pracy tworzą rady zatrudnienia. Na szczeblu ogólnokrajowym jest to Naczelna Rada Zatrudnienia, pełniąca

funkcję organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw pracy. Podobną rolę odgrywają wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia, odpowiednio – dla marszałków i starostów. Przy konsultowaniu zagadnień dotyczących polityki zatrudnienia istotna rola przypada także Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz Wojewódzkim Komisjom Dialogu Społecznego.

W ostatnich latach nastąpiło wyraźne wzmocnienie roli pracodawców w procesie dialogu społecznego, co zrównoważyło relacje ze związkowymi partnerami społecznymi. Rośnie znaczenie układów i relacji autonomicznych, czyli bezpośrednich rozmów związków zawodowych i związków pracodawców. Niemniej, dialog społeczny rozwija się asymetrycznie, bowiem bardzo duże znaczenie ma jego krajowy poziom i funkcje Komisji Trójstronnej, natomiast nie rozwijają się ponadzakładowe i zakładowe układy zbiorowe pracy, co wynika ze znacznej dynamiki restrukturyzacji gospodarki.

W związku z tym, wskazane jest promowanie rozwoju układów zbiorowych pracy oraz wykorzystanie możliwości rozwoju dialogu społecznego uregulowanych w dziale XI Kodeksu pracy. Należałoby dostosować obowiązujące regulacje do wymogów sytuacji na rynku pracy oraz poziomu rozwoju dialogu społecznego.

Na szczęblu przedsiębiorstw, przy znacznym pluralizmie związkowym, poziom uzwiązkowienia zmniejsza się, co skutkuje problemami w ochronie praw pracowniczych. Respektowanie praw pracowniczych jest problemem, szczególnie w małych firmach. Podstawowym naruszeniem praw pracowniczych jest niewypłacalnie wynagrodzeń i innych świadczeń pracowniczych. Według danych przedstawionych przez Państwową Inspekcję Pracy w pierwszej połowie 2004 r. odsetek pracodawców, którzy nie wypłacili wynagrodzeń zmalał do 55,9% skontrolowanych, a liczba pokrzywdzonych pracowników wyniosła ponad 32,8 tys.

Ważną regulacją, z punktu widzenia ochrony praw pracowniczych, jest zakaz dyskryminacji uregulowany w art.11³ k.p. Obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. regulacja spełnia wymogi regulacji unijnych w omawianym zakresie. Należy podkreślić, że zakaz dyskryminacji odgrywa istotną rolę w rozwoju dialogu na poziomie zakładu pracy. W dłuższej perspektywie regulacja powinna przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie równego traktowania pracowników.

Poprawa bezpieczeństwa i higieny pracy w polskich przedsiębiorstwach jest niezbędnym warunkiem do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki w aspekcie Strategii Lizbońskiej. Podjęte w Polsce działania powinny doprowadzić do osiągnięcia standardów warunków pracy zbliżonych do występujących w przodujących w tej dziedzinie krajach Unii Europejskiej, a także do zmniejszenia strat z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (szacowanych obecnie na ok. 4% PKB).

Poprawa sytuacji na rynku pracy (spadek bezrobocia), jak i w zakresie innych czynników społecznych (poprawa egzekwowania prawa, rozwój społeczeństwa obywatelskiego) oraz ekonomicznych (wzrost popytu, produkcji, obniżenie obciążeń podatkowych) powinny przyczynić się do poprawy przestrzegania praw pracowniczych. Należy podkreślić, że omawiane czynniki będą miały wpływ również na zmniejszenie szarej strefy i zwiększenia legalnego zatrudnienia.

Podkreślenia wymaga fakt, że to właśnie dialog pomiędzy organizacjami związkowymi a organizacjami pracodawców może w najbliższej przyszłości przesądzać o kierunkach rozwoju stosunków pracy, a w szczególności o kierunkach uelastyczniania tychże stosunków. Dlatego też istotne jest wzmocnienie dialogu społecznego, zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie zakładu pracy. Rozwój zasad prowadzenia rzetelnego dialogu powinien

przyczynić się do rozwoju stosunków przemysłowych w pożądanym przez najważniejsze strony dialogu (pracodawca-pracownik) kierunku.

Partnerstwo lokalne jest ideą nową, ale wypływającą z bardzo oczywistych przesłanek. Głównym jego celem jest budowanie trwałego partnerstwa pomiędzy instytucjami rządowymi, samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami, na rzecz ożywienia gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. Kluczowymi zadaniami na poziomie lokalnym są zachęcenie partnerów lokalnych do wspólnego działania i pokazanie im korzyści, jakie z tego wynikają. Od czerwca 2002 roku w Polsce wdrażany jest polsko-amerykański Program Partnerstwa Lokalnego, realizowany przy współpracy z Kancelarią Prezydenta RP, Ministerstwem Gospodarki i Pracy, Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”, Radą Krajową OPZZ, Marszałkami Województw, Związkiem Powiatów Polskich i innymi instytucjami rządowymi, samorządowymi i społecznymi. Podstawą Programu jest metodologia budowania partnerstwa lokalnego, zwana Modelem Partnerstwa Lokalnego. Model Partnerstwa Lokalnego wspiera społeczności lokalne, pracowników oraz przedsiębiorstwa w rozwiązywaniu problemów związanych z przemianami w gospodarce. Jego wdrażanie pozwala na tworzenie partnerstw, integrację społeczności oraz inicjowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Bardzo istotne są również programy realizowane w ramach kolejnych edycji Programu Phare 2000, 2001, 2002 oraz SPO RZL.

Nowa formuła działań na rynku pracy, w rozumieniu działań opartych na partnerstwie lokalnym, wpływa na poszerzanie możliwości wykonywania usług zatrudnieniowych poprzez sektor pozarządowy i organizacje partnerów społecznych. System publicznych służb zatrudnienia wsparty jest możliwościami zlecenia i kontraktowania usług zatrudnieniowych realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia – organizacjom pożytku publicznego, związkom zawodowym i organizacjom pracodawców oraz agencjom zatrudnienia. Nowe możliwości stwarza rozwój partnerstwa publiczno – prywatnego. Kończą się prace legislacyjne nad regulacją ustawową partnerstwa, która umożliwi rozwój partnerstwa w ramach ustawowych z wyraźnym określeniem kompetencji podmiotów prywatnych.

1.2.5. Finansowanie

Głównym źródłem finansowania zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia jest **Fundusz Pracy**, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Plan finansowy Funduszu Pracy na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu zwiększył się z kwoty 1500 mln złotych w 2004 r. do kwoty 2070 mln złotych w 2005 r.

Podział środków Funduszu Pracy przez dysponenta Funduszu Pracy pomiędzy województwa dokonywany jest według algorytmu określonego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

Natomiast podział kwoty ustalonej przez ministra – dysponenta Funduszu Pracy, dla województwa pomiędzy powiaty, dokonywany jest przez marszałków województw, według kryteriów ustalonych przez sejmiki wojewódzkie. W każdym województwie kryteria te mogą być inne.

Ponadto, minister dysponuje 10 % kwoty rezerwy, z których może, z własnej inicjatywy lub na wniosek marszałka województwa, przyznać dodatkowe kwoty środków Funduszu Pracy, w szczególności dla samorządów województw i powiatów, na terenie których:

- nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji na rynku pracy,

- miały miejsce klęski żywiołowe o znacznym zakresie i skutkach,
- realizowane są programy dotyczące restrukturyzacji zatrudnienia na podstawie przepisów o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy,
- realizowane są programy regionalne,
- istnieje możliwość realizacji programów o wysokiej efektywności, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Istotnym wsparciem finansowania działań na rzecz zatrudnienia, w szczególności w zakresie aktywnych form rynku pracy, są **fundusze UE**.

Sytuacja finansowa Funduszu Pracy, który jest obciążony wielomiliardowymi zobowiązaniami, oraz finansowania zadań państwa w zakresie polityki rynku pracy jest niekorzystna co jest związane, w szczególności z takimi czynnikami jak:

- duża liczba osób uprawnionych do pomocy finansowanej ze środków Funduszu Pracy, w ramach biernej osłony socjalnej, co wiąże się z niekorzystną sytuacją na rynku pracy;
- niewystarczające, choć wymagane ustawowo, dotacje z budżetu państwa przeznaczone do 2004 r. włącznie na finansowanie przez Fundusz Pracy zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych;
- brak stabilizacji dochodów Funduszu Pracy.

Wymienione czynniki spowodowały zadłużenie Funduszu Pracy. Pomimo, iż fundusze UE są istotnym wsparciem finansowania działań na rzecz zatrudnienia, w szczególności w zakresie aktywnych form rynku pracy, Fundusz Pracy podjął funkcję związaną z prefinansowaniem projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

W chwili obecnej Fundusz pełni trzy podstawowe funkcje:

- finansuje aktywne instrumenty rynku pracy;
- finansuje pasywne instrumenty rynku pracy; oraz
- prefinansuje część projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

1.3. Podaż pracy

1.3.1. Uwarunkowania demograficzne

Polska należy do krajów o malejącej liczbie ludności. Rok 2004 był piątym z kolei, w którym odnotowano rzeczywisty ubytek ludności, a jednocześnie trzecim, w którym wystąpił ujemny przyrost naturalny. W latach 1999-2004 w wyniku niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji zagranicznych liczba ludności Polski zmniejszyła się o ponad 102 tys. i w końcu 2004 r. wyniosła ok. 38,2 mln osób.

Starzenie się społeczeństwa w Polsce nie jest tak widoczne jak w rozwiniętych krajach europejskich, ale według prognoz będzie nasilać się w kolejnych latach. Wzrostowi liczby osób w wieku produkcyjnym, która wyniosła 24 mln osób w 2003 r. i liczby osób w wieku poprodukcyjnym, która wyniosła 5,8 mln osób w 2003 r., towarzyszyło zmniejszanie się liczebności w grupie wiekowej 0-17 lat, która w 2003 r. wyniosła 8,4 mln osób.

Ogólną liczbę ludności w Polsce oraz obserwowany wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w latach 1996-2005 i przewidywany jej wzrost do roku 2010, postrzegać należy jako zaletę i szansę dla rozwoju kraju.

1.3.2. Aktywni zawodowo

Współczynnik aktywności zawodowej mierzony jako procentowy udział aktywnych zawodowo w ogólnej liczbie ludności danej kategorii, systematycznie spadał w latach 1998-2003. Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku powyżej 15 lat zmniejszył się z 57,4 % w 1998 r. do 54,7 % w 2004 r.

Utrzymuje się wyższa aktywność zawodowa mężczyzn niż kobiet. Różnica sięga 15 punktów procentowych. Najwyższa aktywność zawodowa charakteryzuje osoby w wieku 35-44 lata. Porównując dane z ostatnich kilku lat wyraźnie widać, że spadek aktywności ekonomicznej dotyczył głównie osób w wieku do 24 lat i w starszych grupach wiekowych. O ile w przypadku młodych wiązało się to z podejmowaniem dalszej nauki, to osoby starsze przede wszystkim stawały się bierne z powodu emerytury, choroby lub niesprawności.

Współczynnik aktywności zawodowej wskazuje na jej duże zróżnicowanie terytorialne, np. w IV kwartale 2004 r. najwyższą wartość odnotowano w województwie lubelskim (58,2%), zaś najniższą w województwie śląskim (51,7%). W roku 2004 w porównaniu z rokiem poprzednim, w większości województw nastąpił wzrost aktywności zawodowej. Natomiast tendencja spadkowa utrzymywała się w ostatnich czterech latach w woj. łódzkim, podkarpackim i pomorskim. Wyższa aktywność dotyczy mieszkańców wsi. W 2004 r. omawiany współczynnik wyniósł 56,0% na wsi, wobec 54,0% w mieście.

1.3.3. Bierni zawodowo

Niepokojącym zjawiskiem jest zwiększanie się zbiorowości osób biernych zawodowo. W 2003 r. liczba biernych zawodowo przekroczyła liczbę pracujących. Rok 2004 nie przyniósł pod tym względem zmian. W 1998 r. liczba biernych zawodowo wyniosła 12784 tys. wobec 15356 tys. pracujących. W 2004 r. relacja ta kształtowała się następująco: 14098 tys. biernych zawodowo wobec 13795 tys. pracujących.

Niezależnie od tego, że zwiększała się zarówno populacja biernych zawodowo mężczyzn, jak i kobiet, kobiety należą do osób szczególnie zagrożonych biernością zawodową, obok osób po 55 roku życia, mieszkańców miast oraz osób o niskim wykształceniu. Potwierdzają to dane statystyczne - w populacji biernych zawodowo zdecydowaną większość stanowią kobiety (około 60%) oraz osoby w wieku produkcyjnym (ponad 50%). Jednocześnie, prawie 50% osób biernych zawodowo ma wykształcenie podstawowe.

Biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania, w ogólnej liczbie ludności biernej zawodowo przeważają mieszkańcy miast (ok. 64%). Liczba biernych zawodowo wzrastała w ostatnich latach bez względu na rodzaj posiadanego wykształcenia. Jednak wyjątek stanowiły osoby z wykształceniem podstawowym, których liczba w 2004 r. była o 6,2% niższa, niż w 2001 r. Z kolei liczba biernych zawodowo z wykształceniem wyższym wzrosła w ciągu ostatnich trzech lat o ponad 44%. Związane jest to między innymi z podnoszeniem się poziomu wykształcenia ludności, co wpływa na zmianę struktury bierności zawodowej.

Główne przyczyny bierności zawodowej to:

- przejście na emeryturę (dotyczy ok. 35% biernych) - w ostatnich czterech latach zjawisko to nasiliło się;

- nauka, uzupełnianie kwalifikacji (ok. 25% biernych);
- choroba, niepełnosprawność - pomimo corocznego zmniejszania się liczby osób tej kategorii osoby biernie zawodowo z powodu choroby lub niepełnosprawności w 2004 r. wciąż stanowiły ok. 21% biernych;
- obowiązki rodzinne, prowadzenie domu - tym tłumaczy swoją bierność zawodową ok. 1226 tys. osób (około 8% biernych); najniższą liczbę biernych zawodowo z tego powodu - 1154 tys. osób - zanotowano w 2003 r.;
- zniechęcenie do poszukiwania pracy - jedna z najrzadziej podawanych przyczyn bierności; w 2001 r. wskazało na nią 333 tys. osób, a z każdym rokiem liczba ta rosła, by w 2004 r. osiągnąć 449 tys. osób, tj. o 34,8%.

1.3.4. Pracujący

W ostatnich latach liczba pracujących zmniejszała się. Dotyczyło to bardziej sektora publicznego, niż prywatnego oraz pracowników najemnych zatrudnionych na czas nieokreślony. Zmniejszeniu ulega zatrudnienie na wsi i w sektorze przemysłowym. Zwiększa się zatrudnienie terminowe. Utrzymuje się niski odsetek osób zatrudnianych w niepełnym wymiarze czasu.

Wskaźnik zatrudnienia jest miernikiem zaangażowania ludności w procesie pracy. Definiowany jest jako udział ludności pracującej w ogólnej liczbie ludności danej kategorii wiekowej. Ogólny wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) spadał w latach 1998-2002 (z 58,6% do 51,4%) Pewną poprawę wielkości omawianego wskaźnika odnotowano w 2004 r. (w IV kw. 2004 r. wzrost o 1 pkt. procentowy w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego), ale był w dalszym ciągu najniższy w UE.

O ile dla grupy wiekowej 35-44 lata wskaźnik zatrudnienia w okresie ostatnich czterech lat utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie (ok. 74%), to dla grupy w wieku 45-59/64 lata wykazuje stałą tendencję spadkową. Również wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 18-24 lata zmniejsza się: w 2000 r. wynosił 34,9%, a w 2004 r. 25,5%.

Analiza wskaźnika zatrudnienia według poziomu wykształcenia w ostatnich latach pokazuje, że przyjmował on coraz niższe wartości bez względu na poziom wykształcenia. Najwyższy wskaźnik zatrudnienia występuje wśród osób posiadających wyższe wykształcenie, a najniższy notuje się w kategorii osób z wykształceniem podstawowym i nie posiadających wykształcenia podstawowego.

Lata 2000-2003 charakteryzowały się spadkiem **liczby pracujących** mężczyzn i kobiet. Natomiast w 2004 r. odnotowano wzrost liczby pracujących kobiet i mężczyzn, zamieszkałych zarówno w mieście, jak i na wsi. W 2004 r. liczba pracujących wyniosła 13795 tys. W 2004 r. grupa mężczyzn charakteryzowała się ponad dwukrotnie silniejszym wzrostem liczby pracujących (o 5,7%) niż kobiety (o 2,9%). O ile w latach 2000-2003 widoczne było występowanie zjawiska sezonowości, tzn. wzrostu liczby pracujących w środkowych kwartałach roku, o tyle w roku 2004 zjawisko to obserwowane było w kolejnych kwartałach.

Większość pracujących, ok. 60%, mieszka w miastach. Również w miastach, w latach 2000 i 2002 notowany był większy spadek pracujących, z kolei w roku 2003 wyższy spadek pracujących wystąpił na wsi i wyniósł 1,6%, wobec 0,9% w mieście. W 2004 r. liczba pracujących mieszkańców wsi wzrosła o 1,5%, wobec 1,2% wzrostu liczby pracujących w mieście.

Należy jednak podkreślić, że struktura pracujących według **sektorów własności** ulegała zasadniczym zmianom. Liczba pracujących ogółem zmniejszała się z 14,5 mln w IV kwartale 2000 r. do 13,7 mln w IV kwartale 2003 r. W sektorze publicznym liczba pracujących zmniejszała się szybciej niż w prywatnym. W IV kwartale 2000 r. pracujący w sektorze prywatnym stanowili 66,4% ogółu pracujących (9,7 mln osób), a w IV kwartale 2003 r. 68,5% ogółu pracujących (9,4 mln osób), podczas gdy w sektorze publicznym wielkości te wynosiły odpowiednio: 4,9 mln tj. 33,6% i 4,3 mln tj. 31,5%. W IV kwartale 2004 r. liczba pracujących ogółem wzrosła do 14,1 mln osób, z czego 9,9 mln (70,2%) pracowało w sektorze prywatnym. W sektorze publicznym wzrósł odsetek pracujących kobiet, podczas gdy w sektorze prywatnym zmalał.

Ze względu na **rodzaj sektorów ekonomicznych** najmniejszą grupę pracujących stanowią osoby zatrudnione w sektorze rolniczym. W latach 2001 i 2002 liczba zatrudnionych w sektorze rolniczym utrzymywała się średnio na poziomie ok. 2700 tys. osób. W kolejnych latach liczebność tej grupy zmniejszała się z roku na rok, by w 2004 r. osiągnąć poziom ok. 2460 tys. osób.

W sektorze przemysłowym na koniec 2000 r. pracowało 4476 tys. osób, co stanowiło ponad 30% ogółu pracujących w wieku powyżej 15 lat. W końcu 2004 r. liczba pracujących w tym sektorze zmniejszyła się do 4047 tys. osób, zaś odsetek pracujących w sektorze przemysłowym zmniejszył się do 28,8%.

W końcu 2004 r. największą grupę pracujących stanowiły osoby pracujące w sektorze usługowym – 7456 tys. osób. Jednocześnie w sektorze tym, po niewielkim spadku liczby pracujących w 2001 r., od 2002 r. obserwowana jest tendencja wzrostowa. W końcu 2001 r. pracujący w sektorze usługowym stanowili 51,0% ogółu pracujących, zaś w końcu 2004 r. odsetek ten wyniósł 53,0%.

Analiza liczby pracujących według **statusu zatrudnienia** pokazuje, że największą grupę stanowią pracownicy najemni – ponad 70% ogółu pracujących. Drugą grupą pod względem liczebności są osoby pracujące na własny rachunek – ponad 20%. Około 5% stanowią pomagający członkowie rodzin. Jednak liczba pracowników najemnych oraz pracujących na własny rachunek zmniejszyła się w latach 2001-2003: odpowiednio z 10226 tys. do 9904 tys. oraz z 3236 tys. do 2968 tys. osób. Z kolei w 2004 r. średnia liczba pracujących wzrosła, przy czym wzrost ten dotyczył pracowników najemnych, których liczba zwiększyła się do 10107 tys. osób. Wzrosła też liczba pomagających członków rodzin – do 762 tys. (z 745 tys. w 2001 r.)

Samozatrudnienie jest coraz częściej spotykanym rozwiązaniem na rynku pracy. Sam termin „samozatrudniony” nie jest precyzyjnie zdefiniowany i mieści się w ramach szerokiego pojęcia przedsiębiorczości, a jego najpowszechniejsza definicja obejmuje osoby prowadzące działalność gospodarczą wykonywaną osobiście, bez zatrudniania pracowników. W szerszym znaczeniu do osób samozatrudnionych zalicza się także wykonujących wolne zawody (a więc pracujących w ramach umów cywilno-prawnych, jak umowa – zlecenie, umowa o dzieło). Rządziej do osób samozatrudnionych zaliczani są pracodawcy¹³ – tak szeroko pojęte „samozatrudnienie” pokrywa się ze zdefiniowanymi w *Ustawie o swobodzie działalności*

¹³ Międzynarodowa Klasyfikacja Statusu Zatrudnienia (ICSE-93) określa samozatrudnienie jako zajęcie, w którym wynagrodzenie bezpośrednio zależy od zysków wynikających od produkowanych towarów lub świadczonych usług i zalicza do kategorii samozatrudnionych następujące trzy grupy:

- Pracownicy pracujący na własny rachunek;
- Pracodawcy;
- Formalnie nie pobierający wynagrodzenia członkowie rodzin.

gospodarczej przedsiębiorstwami (w szczególności „mikroprzedsiębiorstwami”, t.j. przedsiębiorcami zatrudniającymi do 10 osób).

Samozatrudnienie, jako nowa forma działalności na polskim rynku pracy jest zjawiskiem rozwojowym. Istotnym elementem przyczyniającym się do wzrostu jej popularności są istniejące możliwości prawne oraz podatkowe. Osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą mają możliwość dokonania wyboru formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wynika, iż w Polsce pracujący na własny rachunek poza rolnictwem (łącznie z pracodawcami) stanowią około 12 proc. ogółu pracujących (1,3 mln osób w II kwartale 2004 r.). Udział ten kształtuje się na poziomie średniej unijnej (zarówno wśród krajów UE-15 jak i UE-25). Znaczna część osób samozatrudnionych (prawie 40%) ma drugą pracę. Większość z pracujących na własny rachunek (ponad 60%) stanowią przedsiębiorstwa jednoosobowe, nie zatrudniające pracowników, choć ich udział w 2004 r. spadł.

W grupie pracowników najemnych zdecydowanie zmniejsza się liczba pracujących posiadających umowy na czas nieokreślony. W 2001 r. pracujący na takich warunkach stanowili 88,3% pracowników najemnych, w 2004 r. udział ten zmniejszył się do 77,3%. Tym samym wzrasta udział pracujących na umowy terminowe.

Ze względu na **czas pracy**, wyróżniamy osoby pracujące w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy. Populacja osób pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy wyznaczana jest w BAEL na podstawie deklaracji respondenta w odniesieniu do głównego miejsca pracy. Niemal 90% pracujących zatrudnionych jest w pełnym wymiarze czasu pracy. Około 56% pracujących w pełnym wymiarze stanowili mężczyźni i ok. 63% osoby zamieszkałe w mieście. W niepełnym wymiarze czasu częściej pracowały kobiety niż mężczyźni (13,3% pracujących kobiet wobec 8,3% pracujących mężczyzn). Pracę w krótszym wymiarze czasu częściej też wykonywali mieszkańcy wsi (14,4%) niż mieszkańcy miast (8,1%).

Porównania międzynarodowe pokazały, że Polacy należą do najdłużej pracujących w wymiarze tygodniowym. Przeciętna liczba godzin przepracowanych w pracy głównej w latach 2001-2004 wynosiła 40,2 godzin.

Kwalifikacje pracujących nie należą w Polsce do najwyższych. W 2002 r. w ogóle ludności powyżej 15 r. ż. zaledwie 9,8 % osób legitymowało się wyższym wykształceniem i aż 56,3% co najwyżej zawodowym. Zdecydowanie gorzej pod tym względem jest na wsi, niż w mieście – 71,5% słabo wykształconych na wsi wobec 44,8% w mieście i 4,3% wykształconych na poziomie wyższym zamieszkałych na wsi wobec 13,7% w mieście. W dodatku badania OECD¹⁴ pokazały, iż Polska - na tle 18 krajów biorących udział w badaniu - ma jeden z najniższych wskaźników uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu ustawicznym, na poziomie porównywalnym z Meksykiem, Portugalią i Węgrami. Wynosi on poniżej 2% (wg nowego wskaźnika przyjętego do porównań przez OECD, ujmującego liczbę szkolonych i długość szkolenia) podczas gdy Szwajcaria uzyskuje najwyższe wskaźniki uczestnictwa (prawie 13%), a wskaźniki udziału w Wielkiej Brytanii i państwach Europy Północnej kształtują się między 6% a 10%.

Wyniki Badania Aktywności Edukacyjnej Dorosłych przeprowadzonego w Polsce w 2003 r. wskazują, iż w szeroko rozumianym kształceniu ustawicznym (formalnym, nieformalnym i

¹⁴Badanie pn. *Thematic Review on Adult Learning – TRAL (Uczenie się dorosłych – przegląd tematyczny)*, dokument pn. *Promoting Adult Learning* OECD, 2005, dodatkowe informacje na stronie internetowej OECD <http://www.oecd.org/edu/adultlearning>

incydentalnym) uczestniczy 39% osób w wielu powyżej 15 lat aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych)¹⁵, a 90% nieuczących się nie planuje żadnego dalszego udziału w edukacji.

Im wyższe wykształcenie, tym większy odsetek uczących się. Najmniej zainteresowane szkoleniem są osoby z najniższym poziomem wykształcenia – tylko 9% osób z wykształceniem podstawowym kontynuuje jakąś formę nauki.

31% uczestników szkolenia swoje kształcenie finansuje ze środków własnych lub rodziny, kształcenie 54% uczestników finansowane było z udziałem pracodawców, a 11% - z udziałem urzędów pracy, fundacji i innych organizacji pozarządowych.

Wymieniane najczęściej przez osoby aktywne zawodowo bariery podejmowania nauki to:

- brak uświadomienia sobie potrzeby ciągłego uzupełniania i doskonalenia kwalifikacji: 40% uczących się i 47% nieuczących się osób nie widzi potrzeby kształcenia ustawicznego;
- bariera finansowa: brak dostatecznych środków finansowych stanowi przeszkodę dla 25% uczących się i dla 31% nieuczących się.

W Polsce 41% firm współfinansuje lub całkowicie finansuje szkolenia personelu (w nowych krajach UE 11%-69%, w krajach piętnastki UE 18%-96%)¹⁶. W ostatnich latach obserwuje się w tym zakresie niewielką tendencję wzrostową – w latach 2000-2001 36,6% przedsiębiorstw inwestowało w szkolenia pracowników, zaś 56,4% firm planuje w kolejnym roku inwestycje szkoleniowe.

W szkoleniach oferowanych przez firmy bierze udział 36% pracowników (w nowych krajach UE 20%-49%, w krajach piętnastki UE 34%-63%). Są to przede wszystkim pracownicy w wieku 25-44 lata (70,3% osób w tej grupie wiekowej szkoli się), natomiast stosunkowo rzadko szkoleni są ludzie młodzi, w wieku 24 lata i mniej (22,1% w tej grupie uczestniczy w szkoleniach). Także w znikomym stopniu korzystają ze szkoleń osoby zagrożone zwolnieniem z pracy (1%), osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy (4,3%) oraz osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji (6,2%). Przeciętny czas szkoleń przypadający na jednego uczestnika w firmach w Polsce wynosi 29 godzin zajęć (w nowych krajach UE 24-42 godziny, w krajach piętnastki UE 26-42 godziny).

Koszty szkoleń stanowią 0,8% kosztów pracy w przedsiębiorstwach (w nowych krajach UE 0,5%-1,9%, w krajach piętnastki UE 0,9%-3,6%). W 1999 r. koszt szkolenia jednego uczestnika w PPS (jednostkach siły nabywczej) wynosił w Polsce 198 PPS (w nowych krajach UE 109-293 PPS, w krajach piętnastki UE 410-1169 PPS), co odpowiada kwocie 749 zł. W 2002 r. na każdego uczestnika szkoleń firmy wydały 694 zł, przy czym koszty szkoleń na jednego uczestnika zmniejszają się wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstw. Wydzielony budżet na szkolenia posiada 13% przedsiębiorstw (ale już 25,8% firm organizujących szkolenia), przy czym tylko 6,2% firm małych, zatrudniających 10-49 pracowników (14,9% małych firm organizujących szkolenia ma wydzielony budżet na ten cel).

¹⁵ Prezentowane dane dotyczą roku 2002; źródło: *Badanie Aktywności Edukacyjnej Dorosłych* zrealizowane w ramach projektu Phare 2000 *Krajowy System Szkolenia Zawodowego*, Raport Kwartalny nr 4, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, październik 2003.

¹⁶ Prezentowane dane dotyczą 2002 roku dla Polski; źródło: *Badanie Ustawicznego Szkolenia Zawodowego w Przedsiębiorstwach – CVTS2*, zrealizowane w ramach projektu Phare 2000 *Krajowy System Szkolenia Zawodowego*, Raport Kwartalny nr 4, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, październik 2003; dane dla pozostałych krajów dotyczą 1999 roku, źródło: Eurostat, CVTS2.

Firmy, które nie organizują szkoleń dla pracowników, wskazują najczęściej następujące powody:

- kwalifikacje pracowników są wystarczające dla potrzeb firmy (73,5% firm wskazuje tę przyczynę),
- zbyt wysokie są koszty realizacji szkoleń (43,2% firm wskazuje tę przyczynę),
- w ostatnim czasie zatrudniono nowe osoby o potrzebnych kwalifikacjach (24,3% firm wskazuje tę przyczynę).

1.3.5. Bezrobotni

W Polsce wykorzystywane są dwa źródła informacji o bezrobociu. Są to Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności oraz dane z rejestrów urzędów pracy.

Rok 2004 był drugim z kolei, w którym odnotowana została poprawa sytuacji na rynku pracy. W końcu tego roku **stopa rejestrowanego bezrobocia** wyniosła 19,1%, czyli była niższa o 0,9 pkt. procentowego niż na koniec 2003 r. Poziom bezrobocia w końcu 2004 r. był o 176,1 tys. osób niższy niż w końcu 2003 r., co oznacza spadek o 5,5%. Według danych BAEL, w IV kwartale 2004 r. w porównaniu do IV kwartału 2003 r., spadek stopy bezrobocia był jeszcze większy i wyniósł 1,3 punktu procentowego.

Korzystną zmianą na rynku pracy w 2004 r. było przyspieszenie tempa spadku bezrobocia **na wsi**. Spadek bezrobocia na wsi wyniósł w 2004 r. 4,8% (64,2 tys. osób) i był czterokrotnie większy niż w 2003 r. (15,4 tys. osób). Jednocześnie na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego 2002 szacuje się, że nadwyżka pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych w 2002 r. wyniosła ogółem 416,6 tys. osób.

Przytoczone dane pokazują, że w 2004 roku sytuacja na rynku pracy w Polsce uległa poprawie, choć nadal pozostaje ona trudna. Przede wszystkim dane BAEL wskazują na wzrost populacji pracujących i spadek bezrobocia.

W Polsce wydaje się w pełni sprawdzać teza, że wzrost gospodarczy nie przekłada się automatycznie na wzrost zatrudnienia. Zwłaszcza przy tak dużej skali bezrobocia, oczekiwane w wyniku wzrostu gospodarczego zwiększenie wskaźnika zatrudnienia może być odroczone w czasie.

Dodatkowo, **strukturalny charakter bezrobocia** w Polsce ogranicza wzrost zatrudnienia. Ponad 65% osób bezrobotnych legitymuje się wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym. Wzrasta również udział bezrobotnych z wyższym wykształceniem – z 3,2% w 2001 r. do 5% w 2004 r. Ponad 50% wskaźnik bezrobocia długotrwałego i jego konsekwencje zawodowo-społeczne, duże zróżnicowanie regionalne bezrobocia, atrakcyjność dochodów z transferów socjalnych wobec dochodów z pracy, czy wreszcie niedostosowanie kwalifikacji zawodowych i ogólnych do potrzeb rynku pracy, są czynnikami hamującymi aktywizację zawodową bezrobotnych.

Rozpatrując problem **bezrobocia według płci i wieku**, okazuje się, że nadal bezrobotnymi są częściej kobiety niż mężczyźni. W końcu 2004 r. pracy nie miało 1568,5 tys. kobiet i 1431,1 tys. mężczyzn. Kobiety, stanowiły wówczas 52,3 % ogółu bezrobotnych. W porównaniu do stanu z końca 2001 r. liczba bezrobotnych kobiet zmniejszyła się o 73,6 tys. (o 4,5 %), a udział kobiet w bezrobociu ogółem zmniejszył się o 0,4 punktu procentowego. Bezrobocie wśród mężczyzn w tym samym czasie zmniejszyło się o 41,9 tys. osób (tj. o 2,8 %).

W dalszym ciągu trudna jest sytuacja młodzieży na rynku pracy, pomimo że w ostatnich latach poziom **bezrobocia wśród młodzieży** wykazuje tendencje spadkową. W końcu 2004 r.

w urzędach pracy zarejestrowanych było 728,2 tys. osób w wieku 18-24 lata, tj. o 97,2 tys. osób mniej niż w końcu 2003 r. (spadek o 11,8%). Odsetek młodzieży w liczbie ogółem zarejestrowanych zmniejszył się z 29,5% w końcu 2001 r. do 24,3% w końcu 2004 r.

Wzrasta natomiast średni wiek osób bezrobotnych. W końcu 2001 r. średni wiek zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych wyniósł 34 lata, zaś w końcu 2004 r. zwiększył się do 35,6 roku.

Poziom i rodzaj **wykształcenia** jest czynnikiem decydującym o szansach na rynku pracy. Na przestrzeni lat 2001-2004 najwyższym udziałem w ogólnej liczbie bezrobotnych charakteryzowały się osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym (średnio 35,5%) oraz osoby z wykształceniem najwyższym gimnazjalnym (średnio 32,4%).

W kontekście niskiego wykształcenia osób bezrobotnych niepokojąco niski jest wskaźnik udziału bezrobotnych w kształceniu ustawicznym: zaledwie 3,9% ogółu bezrobotnych brało udział w szkoleniach organizowanych przez urzędy pracy w roku 2004 (regres w stosunku do 1998 r., kiedy ten wskaźnik wynosił 7%).

Wydatki na szkolenia stanowią ok. 1% środków Funduszu Pracy przeznaczonych na zapobieganie bezrobociu i łagodzenie jego skutków (ok. 10% środków przeznaczonych na formy aktywne). Efektywność szkoleń kształtuje się na poziomie 33% osób, które znajduje pracę w ciągu 3-miesiący po szkoleniu.

W ostatnim okresie szybko wzrasta liczba bezrobotnych legitymujących się dyplomami szkół wyższych. W końcu 2004 r. w ewidencji bezrobotnych było 149,4 tys. osób z wyższym wykształceniem i osoby te stanowiły 5,0% ogółu bezrobotnych. W porównaniu ze stanem z końca 2001 r. omawiana subpopulacja wzrosła o 48,7 %, podczas, gdy liczba bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym zmniejszyła się o 4,3 %, a liczba bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym zmniejszyła się o 11,2 %.

Niemniej, osoby z wyższym wykształceniem szybciej znajdują zatrudnienie niż osoby o niższym poziomie wykształcenia. Średni czas pozostawania bez pracy jest dość silnie skorelowany z poziomem wykształcenia. W końcu 2004 r. średni czas pozostawania bez pracy bezrobotnych ogółem wynosił ok. 15,9 miesiąca, przy czym dla osób z wyższym wykształceniem wynosił on 10,1 miesiąc, a dla osób z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej 18,1 miesiąca.

Liczba bezrobotnych z wyższym wykształceniem zróżnicowana jest pod względem regionalnym. Najmniej jest takich osób w województwach zachodnich, a najwięcej w Polsce wschodniej i województwach z silnymi ośrodkami akademickimi.

Systematycznie zmniejszał się poziom **bezrobocia absolwentów**, począwszy od 2002 r. W końcu 2001 r. absolwenci stanowili 5,8% bezrobotnych znajdujących się w ewidencji urzędów pracy, zaś w końcu maja 2004 r. ich udział zmniejszył się do 4,1 %.

Mimo spadku liczby bezrobotnych absolwentów ogółem, w końcu maja 2004 r. grupa bezrobotnych absolwentów szkół wyższych liczyła 29447 osób, co stanowiło 23,0% ogółu zarejestrowanych absolwentów (ok. 12 punktów procentowych więcej niż w 2000 r.). Najwięcej bezrobotnych absolwentów rejestrowało się po kierunkach, które kończy najczęściej młodzieży (ekonomiczne i administracyjne, społeczne oraz pedagogiczne). W końcu 2003 r. liczba zarejestrowanych absolwentów szkół wyższych według ukończonych specjalności wyniosła: 9956 absolwentów posiadających zawody zaliczane do grupy specjalistów do spraw ekonomicznych i zarządzania (32,8% zarejestrowanych absolwentów szkół wyższych i 6,3% ogółu bezrobotnych absolwentów); 4538 absolwentów - specjalistów nauk społecznych i pokrewnych (15% absolwentów posiadających zawody z grupy

specjaliści), ponad 3000 absolwentów posiadających zawody nauczycielskie (ok. 10% bezrobotnych absolwentów posiadających zawody zaliczane do grupy specjalistów).

Narastającym problemem jest **bezrobocie długotrwałe**. Liczba pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy wyniosła 1565,3 tys. osób, co stanowiło 52,2 % ogółu zarejestrowanych w końcu 2004 r. Średni czas pozostawania bez pracy wynosił w końcu 2001 r. 14,5 miesiąca, a w końcu 2004 r. zwiększył się do 15,9 miesiąca.

W społeczeństwie polskim żyje ok. 5,5 mln osób **niepełnosprawnych**, czyli 14,3 % ogółu ludności. Osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, jest ponad 4,2 mln, co stanowi 13,4 % ludności w tej grupie wieku. Zbiorowość osób niepełnosprawnych pracujących liczy ok. 540 tys. osób, co stanowi 4 % ogółu pracujących. Według BAEL, wśród bezrobotnych niepełnosprawni stanowili 4,2%. W ewidencji urzędów pracy, w końcu 2004 r. znajdowało się 75,7 tys. bezrobotnych osób niepełnosprawnych i stanowili oni 2,5% wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych.

1.3.6. Regionalne zróżnicowanie podaży pracy

Regionalne zróżnicowanie sytuacji na rynkach pracy ma względnie stały charakter, nie zmieniający się w zasadzie od wielu lat. W 2004 r. wg danych BAEL najniższe wskaźniki zatrudnienia odnotowano w województwach dolnośląskim (40,2%), śląskim (41,3%), zachodniopomorskim (41,4%), i warmińsko-mazurskim (41,5%), natomiast najwyższe w: lubelskim (47,7%), mazowieckim (47,7%), podlaskim (47,2%) i małopolskim (47,0%). Z kolei najwyższą stopę bezrobocia stwierdzono w województwach: dolnośląskim (25,0%) zachodniopomorskim (23,8%), lubuskim (23,2) i warmińsko-mazurskim (24,0%), a najniższą w: mazowieckim (14,6%), podlaskim (15,6%), i podkarpackim (16,6%). Należy wspomnieć, że zróżnicowana jest również sytuacja w obrębie każdego z województw. Najwyższe wskaźniki zatrudnienia dotyczą powiatów skupionych wokół głównego miasta regionu, a najniższe - powiatów peryferyjnych. Dobrym przykładem jest tu województwo mazowieckie. W końcu 2004 r. stopa bezrobocia w Warszawie wynosiła 6,5%, podczas gdy w powiecie szydłowieckim 39,4%.

W końcu 2004 r. liczba bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy w woj. świętokrzyskim przekraczała 800 osób, natomiast w województwie śląskim liczba ta wynosiła 94 osoby i należała do najniższych w kraju. Pokazuje to jak dalece popyt na pracę nie odpowiada podaży pracy. Zwolnienia z pracy nie są kompensowane przyjęciami do pracy. Porównując współczynniki przyjęć i zwolnień w poszczególnych województwach stwierdzić możemy, że najbardziej niekorzystną sytuacją pod tym względem charakteryzuje się województwo łódzkie i świętokrzyskie. W tym ostatnim przypadku można mówić o realnym braku szans na zatrudnienie. Zjawisku temu nie są w stanie zapobiec szeroko stosowane programy aktywizujące bezrobotnych, zwiększające ich zdolności do zatrudnienia.

W sytuacji województwa śląskiego o dużej liczbie ludności i najwyższym udziale ludności w wieku produkcyjnym, gdzie jednocześnie występuje najniższy współczynnik aktywności zawodowej i niski wskaźnik zatrudnienia, można mówić o masowym marnotrawieniu potencjału ludzkiego.

W połowie spośród 16 województw udział długotrwałe bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych przekracza 50%, w tym w woj. warmińsko-mazurskim osiąga wielkość ponad 63%. W żadnym z pozostałych województw (za wyjątkiem woj. lubuskiego) wskaźnik bezrobocia długotrwałego nie był niższy od 40 %. Za tymi wskaźnikami kryje się liczba ogółem ponad 1650 tys. osób, które pozostają bezrobotnymi łącznie przez okres 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat.

Mamy zatem do czynienia z wieloaspektowym zróżnicowaniem regionalnych rynków pracy w warunkach ogólnie wysokiego bezrobocia i powszechnie niskiego zatrudnienia. Najmniej różnicuje województwa wysoki poziom bezrobocia długotrwałego oraz wysoki poziom bezrobocia młodzieży. Uzasadnia to tym samym tezę, że o ile główny wysiłek programowy i realizacyjny dla poprawy sytuacji na rynku pracy powinien być podejmowany na poziomie regionalnym, to bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży są wyzwaniem dla polityki ogólnokrajowej.

Szczegółowe dane dotyczące zróżnicowania sytuacji na regionalnych rynkach pracy podano w tablicy (Tabl. Z-1) w załączniku.

1.4. Popyt na pracę

1.4.1. Restrukturyzacja

W gospodarce centralnie sterowanej, do początku lat 90-tych duża liczba miejsc pracy była sztucznie utrzymywana. W wyniku restrukturyzacji nastąpiło zdecydowane zwiększenie udziału sektora prywatnego w tworzeniu produktu krajowego. Udział sektora prywatnego w wartości dodanej brutto ogółem w 1995 roku wyniósł 57,9%, a w 2002 roku 71,8%. Zmianie uległa struktura zatrudnienia:

- nastąpił znaczący spadek zatrudnienia w przemyśle i rolnictwie (odpowiednio o 585 tys. osób i 1026 tys. osób w latach 1994-2004), a wyraźnie wzrosło zatrudnienie w sferze usług (wzrost o 1014 tys. osób w tych samych latach),
- likwidacji uległa duża liczba miejsc pracy w tzw. „tradycyjnych” sektorach – głównie w przemyśle ciężkim. Ponadto znacznie spadło zatrudnienie w sektorze publicznym (o 55,4% w latach 1992-2004) oraz w rolnictwie,
- nowe miejsca pracy powstawały w sektorze prywatnym, w małych i średnich przedsiębiorstwach (ich liczba w okresie transformacji wzrosła prawie trzykrotnie) oraz w usługach.

Do negatywnych konsekwencji restrukturyzacji w Polsce należy niski wskaźnik zatrudnienia i wysoka stopa bezrobocia. W tym zakresie sytuacja pozostaje trudna, pomimo że rok 2004 był drugim z kolei, w którym odnotowana została poprawa sytuacji na rynku pracy.

Mówiąc o restrukturyzacji gospodarki należy zwrócić uwagę na koszty tego procesu ponoszone przez system zabezpieczenia społecznego. Na przykład, w jednym tylko roku 1991 na emerytury i renty inwalidzkie odeszło 0,8 mln osób (0,5 mln na emerytury i 0,3 mln na renty). Zmniejszenie dochodów w systemie emerytalno-rentowym, wynikające ze spadku liczby osób opłacających składki, spowodowało wzrost składki i w efekcie wzrost kosztów pracy.

Kluczowe sektory przemysłu już od kilku lat objęte są programami restrukturyzacji (m. in. górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo żelaza i stali, energetyka, gazownictwo). Celem ich jest doprowadzenie do stabilności ekonomicznej sektorów poprzez poprawę rentowności, co umożliwi generowanie zysków, osiągnięcie zdolności kredytowej i sprostanie konkurencji na rynku unijnym. W przypadku sektorów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, powstają szczegółowe programy restrukturyzacji, przedstawiane do szerokiej konsultacji społecznej.

W wyniku procesów przekształceń własnościowych, zmniejszyła się liczba przedsiębiorstw państwowych. Spośród ogółem 3581,6 tys. przedsiębiorstw działających w Polsce pod koniec

2003 r., w sektorze publicznym działało 129,3 tys. przedsiębiorstw, natomiast w sektorze prywatnym 3452,3 tys.

Istotnym czynnikiem wpływającym na procesy restrukturyzacyjne gospodarki są przemiany strukturalne na wsi. Zmiany strukturalne na obszarach wiejskich zachodzą zbyt wolno, co wiąże się ze strukturą agrarną gospodarstw rolnych oraz poziomem wykształcenia mieszkańców wsi.

1.4.2. Oferty pracy

Systematycznie wzrasta liczba ofert pracy zgłaszanych do publicznych służb zatrudnienia. W 2004 r. pracodawcy zgłosili do urzędów pracy 794 tys. ofert pracy, tj. o 54,6 tys. więcej niż w 2003 r., o 238,4 tys. więcej niż w 2002 r. i o 328,3 tys. więcej niż w 2001 r. Większa liczba zgłaszanych ofert pracy przyczyniła się do szybszego niż napływ, odpływu z bezrobocia.

O ile w końcu grudnia 2003 r. niewykorzystanych pozostało 10,3 tys. ofert, to w końcu grudnia 2004 r. odnotowano 13,2 tys. niewykorzystanych ofert pracy, zwłaszcza skierowanych do osób z wysokimi lub specjalistycznymi kwalifikacjami.

Pozytywnym faktem w roku 2004, był wzrost liczby ofert pracy niesubsydiowanej. O ile w latach 2002-2003 wzrost ofert pracy dotyczył przede wszystkim ofert pracy subsydiowanej, to w 2004 r. liczba ofert pracy niesubsydiowanej zwiększyła się o 28% w porównaniu z rokiem poprzednim, a liczba subsydiowanych ofert pracy zmniejszyła się o 11,7%.

Liczba ofert pracy pozostających w dyspozycji niepublicznych służb zatrudnienia (agencje zatrudnienia, Akademickie Biura Karier, biura pośrednictwa pracy prowadzone przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia czy związki zawodowe) nie jest możliwa do oszacowania. Podobnie, nieobjęte statystyką są oferty zatrudnienia gromadzone i udostępniane na internetowych portalach poświęconych pracy.

1.4.3. Zwolnienia grupowe

Od 2002 r. z roku na rok zmniejszała się liczba zakładów pracy zgłaszających zwolnienia grupowe. W końcu 2003 r. prawie 1,5 tys. zakładów wyraziło zamiar zwolnienia ponad 55 tys. pracowników. Skala tego zjawiska była jednak mniejsza niż w roku 2002 (odpowiednio 1,9 tys. zakładów i 61,5 tys. osób). Dane z początku roku 2004 r., w porównaniu z tym samym okresem roku poprzedniego, były bardziej optymistyczne. W I kwartale 2004 r. 412 zakładów zgłosiło zamiar zwolnień grupowych (w 2003 r. w tym samym okresie zamiar zwolnień zgłosiło 914 zakładów). Z liczby tej prawie 65 % stanowią zakłady należące do sektora prywatnego. W końcu 2004 r., 603 zakłady pracy zgłosiły do zwolnienia 25,4 tys. osób. Jest to liczba ponad dwukrotnie niższa w porównaniu do końca 2003 r., kiedy przewidzianych do zwolnień było 55,3 tys. osób.

Adaptacji pracowników zwalnianych z pracy w restrukturyzowanych zakładach służą programy *outplacementu*. Celem *outplacementu* jest łagodzenie negatywnych skutków jakie niosą za sobą zwolnienia zarówno dla pracowników, jak i dla całej firmy. Program realizowany jest zazwyczaj przez wyspecjalizowaną instytucję zewnętrzną. W ramach programu pracownikom pomaga się w wejściu na zewnętrzny rynek pracy i pokonaniu stresu wywołanego utratą dotychczasowego zatrudnienia. Usługi *outplacementu* mogą być zorientowane w szczególności na: rynek pracy (pomoc w poszukiwaniu nowego zatrudnienia), na przekwalifikowanie zawodowe, czy też na rozwój przedsiębiorczości.

Metodą, która może przyczynić się do wykorzystania zwalnianych zasobów pracy jest rozwój usług okołobiznesowych świadczonych również dla restrukturyzowanych przedsiębiorstw (*outsourcing*). Rozwój *outsourcingu* powinien rozwijać się z zachowaniem standardów etycznych w biznesie.

1.5. Niedostosowania kwalifikacyjno zawodowe do popytu na pracę

Głęboka nierównowaga na polskim rynku pracy sugeruje, iż jest to tzw. rynek pracodawcy, na którym to właśnie pracodawcy – dyktując narzucone przez siebie warunki – nie mają trudności z zaspokojeniem potrzeb kadrowych firm. Wyniki badań tymczasem wskazują, iż rzeczywistość odbiega nieco od utrwalonego powszechnie stereotypu.

Od 1995 r. Główny Urząd Statystyczny prowadzi cykliczne badania popytu na pracę, których celem jest (między innymi) identyfikacja niedoborów kadrowych w podmiotach gospodarczych. Ich wyniki wskazały, iż w ostatnich latach ok. 20% badanych podmiotów zgłaszało niedobory kadrowe, najczęściej robotników wykwalifikowanych, pracowników ze znajomością języków obcych oraz specjalistów w dziedzinie marketingu. Największe trudności badane przedsiębiorstwa miały z pozyskaniem do pracy robotników przemysłowych i rzemieślników, pracowników usług osobistych i sprzedawców oraz specjalistów – osób z wykształceniem wyższym¹⁷.

Innym źródłem informacji pokazującym rozbieżności między kwalifikacjami kandydatów do pracy a oczekiwaniami pracodawców są *dane o bezrobotnych oraz ofertach pracy według zawodów i specjalności w układzie rankingowym* (zdezagregowane do poziomu specjalności zawodowych), opracowywane na podstawie rejestrów urzędów pracy. Ich analiza pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż wielokrotnie osoby bezrobotne nie spełniają wymagań ofert zgłoszonych do urzędów pracy, zwłaszcza kwalifikacyjno-zawodowych. Brak lub nieodpowiednie przygotowanie zawodowe należy uznać za istotny powód niewykorzystania ofert pracy

Poważną determinantą bezrobocia w Polsce są zatem niedopasowania kwalifikacyjno-zawodowe bezrobotnych do zapotrzebowania zgłaszanego przez pracodawców. Problem ten dotyczy w głównej mierze osób słabo wykształconych, które nie dysponują wiedzą i umiejętnościami zawodowymi adekwatnymi do zapotrzebowania rozwijającej się gospodarki. Tempo zmian w gospodarce i nadrabianie dystansu dzielącego nas od lepiej rozwiniętych krajów warunkowane jest szybkim wzrostem wydajności pracy, co wymaga zmian kwalifikacji i umiejętności pracowników. Niedopasowania kompetencyjne często wiążą się z ogólnie niską jakością kapitału ludzkiego skutkującą niską mobilnością zawodową i przestrzenną i związane są z niewielkim stopniem uczestnictwa zasobów pracy w kształceniu ustawicznym. Poziom kwalifikacji jest niski, zwłaszcza wśród osób starszych, co dodatkowo pogłębia ich trudniejszą, z racji wieku, sytuację na rynku pracy. Niemniej we wszystkich grupach wieku można zidentyfikować osoby, które ze względu na zbyt niskie lub niepotrzebne kompetencje mają zasadnicze problemy ze znalezieniem zatrudnienia.

Spadek zatrudnienia w ostatnich latach dotknął wszystkie grupy społeczne, niezależnie od ich wieku i wykształcenia. Zmiany te jednak były znacznie głębsze wśród osób o niższych kwalifikacjach, osób młodych, wchodzących na rynek pracy i osób w wieku niemobilnym, a znacznie mniejsze wśród osób lepiej wykształconych, w wieku 25–44 lat.

Osoby młodsze i o wyższych kwalifikacjach charakteryzują się względnie większymi odpływami i napływami do bezrobocia w relacji do liczby bezrobotnych w tych grupach, co oznacza, że ich bezrobocie ma przede wszystkim charakter frykcyjny. Okres pozostawania w

¹⁷ Zob. *Popyt na pracę w 2003 r.*, GUS, Warszawa 2004, oraz *Popyt na pracę w 2002 r.*, GUS, Warszawa 2003.

bezrobociu jest wówczas krótszy, co wiąże się ze znacznie mniejszą utratą kwalifikacji i mniejszymi problemami społecznymi związanymi z bezrobociem. Z kolei wśród osób o niskich kwalifikacjach (oraz starszych, choć tu pod uwagę brać wpływ dezaktywacji) przepływy są znacznie niższe a trwałość bezrobocia większa, co obrazuje znacznie większą skalę problemu i wyższy poziom bezrobocia strukturalnego w tym segmencie rynku pracy.

Dla dopasowywania kwalifikacji osób poszukiwanych przez pracodawców do specyficznych wymagań oferowanych miejsc pracy, ważne jest trafne diagnozowanie wymagań konkretnych pracodawców. Dlatego w trakcie wdrażania jest monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Proces wdrożenia, od stycznia 2005 r. do II kwartału 2006 r. obejmuje 11 etapów począwszy od modyfikacji systemu informatycznego pn. „*Monitoring zawodów*” pod kątem dostosowania do obowiązującej sprawozdawczości i testowania systemu na danych próbnych, poprzez szkolenia pracowników w zakresie obsługi systemu, a skończywszy na przeprowadzeniu badań ankietowych i opracowaniu raportów.

Kolejną inicjatywą służącą niwelowaniu rozbieżności między popytem a podażą kwalifikacji, jest wdrożenie, do końca 2005 r., systemu prognozowania popytu na pracę w Polsce (SPPP). SPPP będzie zintegrowanym systemem informatycznym, służącym wspomaganie procesu prognozowania zjawisk i zmiennych na krajowym oraz na lokalnych rynkach pracy. System ten powinien w szczególności umożliwiać:

- utworzenie i stałą aktualizację bazy danych niezbędnych do konstrukcji prognoz,
- zastosowanie zróżnicowanych, komplementarnych metod prognostycznych,
- monitorowanie i weryfikację prognoz długookresowych,
- konstrukcję w trybie krocącym prognoz krótko- i średnioterminowych oraz
- dostępność dla użytkowników.

SPPP ma dostarczać powtarzalne, miarodajne, makroekonomiczne i zdezagregowane (poziom regionalny i lokalny) prognozy popytu na pracę według zawodów (kwalifikacji).

Te systemowe rozwiązania są nowe w Polsce, bowiem w poprzednich latach prognozy popytu na pracę w przekrojach kwalifikacyjno-zawodowych opracowywane przez Międzyresortowy Zespół do Prognozowania Popytu na Pracę, miały charakter okazjonalny.

Opracowanie systemu prognozowania popytu na pracę jest również ważne dla młodzieży planującej swoją drogę edukacyjną i zawodową. Informacja o zawodach i branżach, które mają szansę na dynamiczny rozwój będzie pomocna dla wyboru kierunków nauki. Dla absolwentów będzie wskazówką dla zdobycia zatrudnienia w dynamicznie rozwijających się segmentach rynku.

1.6. Szara strefa zatrudnienia

Szacunki liczby osób pracujących w szarej strefie gospodarki są zróżnicowane. Obejmują liczby od 390 tys. do 1400 tys. osób. Według danych szacunkowych GUS liczba pracujących w „szarej gospodarce” od 2000 r. zwiększa się z roku na rok. Na koniec 2000 r. szacunek ten wyniósł 885 tys. osób, a na koniec 2004 r. wzrósł do 978 tys. osób (o 10,5%).

Pracujący w szarej strefie w 2001 r. znajdowali zatrudnienie głównie w trzech rodzajach działalności gospodarczej: handel i naprawy (52,4% pracujących w szarej strefie), budownictwo (23,3 %), przetwórstwo przemysłowe (15 % pracujących w szarej strefie). Według innych źródeł ³/₄ ogółu wykonujących pracę nierejestrowaną pracowało w czterech

dziedzinach: usługi budowlane (30,4 % ogółu pracujących w szarej strefie), prace ogrodniczo – rolne (20,6 %), tzw. usługi sąsiedzkie (17,3 %) oraz handel (5,8 %).

Tab. 1.1. Pracujący w szarej strefie według typu pracodawców (w proc.) w 2004 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Miasta	Wieś
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Osoba prywatna	68,9	69,1	68,4	63,9	74,0
Firma prywatna lub spółdzielnia	16,8	16,7	17,0	20,4	13,1
Firma państwowa lub komunalna	1,7	1,7	1,9	2,4	1,0
Praca na własny rachunek	12,6	12,5	12,7	13,3	11,9

Źródło: Dane GUS

Przyczyną ukrywania produkcji i zatrudnienia jest przede wszystkim unikanie opodatkowania oraz płacenia innych obciążeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, takich jak cła, składki na ubezpieczenia społeczne czy inne obowiązkowe fundusze, a także unikanie przestrzegania przepisów prawnych, szczególnie dotyczących prawa pracy (długość czasu pracy, godziny nadliczbowe, przepisy BHP i inne).

Istotnym czynnikiem wpływającym na rozmiary szarej strefy są pozapłacowe koszty pracy, w szczególności wysokie składki na ubezpieczenia społeczne. Należy podkreślić, że opodatkowanie pracy w Polsce - relatywnie wysokie – wiąże się z obciążeniem budżetu transferami socjalnymi. Dominującą rolę w pozapłacowych kosztach pracy odgrywiają składki na ubezpieczenia społeczne. Dlatego też w celu obniżenia kosztów pracy najmniej w przypadku niskich zarobków istotniejsze od obniżania podatku dochodowego jest obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne. Istotne jest również, że jedynie część z sumy płaconych składek społecznych trafia do systemu emerytalnego, koszt ten może więc ulec zmianie.

Jednym z rozwiązań ograniczających koszty pracy może być wprowadzanie tzw. ulgi aktywizacyjnej, przewidującej zwolnienie dochodów na określonym poziomie z części pozapłacowych kosztów pracy. Ulga aktywizacyjna przysługiwałaby osobom o stosunkowo niskich dochodach, im wyższe dochody tym ulga byłaby mniejsza, a po przekroczeniu pewnego poziomu dochodów w ogóle by nie przysługiwała.

Powszechnie przyjmuje się, że istnienie szarej strefy jest związane z przedsiębiorstwami małymi, do 50 zatrudnionych, a szczególnie z mikroprzedsiębiorstwami (do 9 zatrudnionych) i przedsiębiorstwami jednoosobowymi. Głównymi pracodawcami pracowników nierejestrowanych są osoby prywatne.

W szarej strefie dominują pracownicy bez wykształcenia oraz posiadający niskie wykształcenie: podstawowe oraz zasadnicze zawodowe (74% pracujących), podczas gdy wśród pracujących legalnie 46% legitymowało się tym poziomem wykształcenia.

W szarej strefie pracowało 81 tys. osób z wykształceniem wyższym, podejmując głównie takie prace, jak: korepetycje (35%), usługi budowlane (15%), doradztwo finansowe, księgowe i prawne (9%) oraz usługi lekarskie (7%).

W kontekście problemu szarej strefy zatrudnienia należy również wskazać na kwestię nielegalnej pracy cudzoziemców w Polsce. Do rozstrzygnięcia pozostaje sposób rozwiązania

tego problemu (np. poprzez zawieranie umów o pracy sezonowej z państwami, których obywatele szczególnie licznie podejmują nielegalne zatrudnienie na terytorium Polski). Rozstrzygnięcie tej kwestii powinno jednak być poprzedzone dokładnymi badaniami, dotyczącymi zjawiska nielegalnej pracy cudzoziemców w Polsce, jako że w chwili obecnej brak jest wiarygodnych danych, mogących posłużyć za podstawę analizy.

Warunki organizacyjne publicznych służb zatrudnienia nie sprzyjają penetrowaniu szarej strefy zatrudnienia. Niemniej, w 2004 roku stwierdzono 7441 przypadków nielegalnego zatrudnienia lub powierzenia innej pracy zarobkowej oraz 8430 przypadków zatrudnienia lub powierzenia innej pracy zarobkowej bezrobotnym bez zawiadomienia urzędu pracy. Liczba dokonanych w 2004 r. legalizacji zatrudnienia wyniosła 5256. Legalizacja polega na podpisaniu przez pracodawcę, w wyniku kontroli, umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej z osobą wykonującą pracę „na czarno”.

Ryzyko istnienia i rozwoju szarej strefy wynika z relatywnie mało atrakcyjnych warunków funkcjonowania zatrudnienia legalnego. Inicjatywy zmierzające do zwiększenia swobody gospodarczej, uelastyczniania przepisów prawa pracy, a także zmniejszania płaconych przez pracodawcę kosztów wynagradzania będą prowadziły do ograniczania szarej strefy.

1.7. Ograniczanie barier wzrostu zatrudnienia

1.7.1. Rozwój kadr

Niedopasowanie jakości kadr do wymagań gospodarki, uznawane jest przez część ekspertów za wiodący czynnik ograniczający wzrost zatrudnienia w Polsce. Dlatego szczególnie duży nacisk kładziony jest na podnoszenie jakości kadr. Dobrze wyszkolona, świadoma uwarunkowań i konsekwencji swoich działań kadra dysponuje większymi możliwościami adaptacji do wyzwań wynikających z nieuchronnej globalizacji i konkurencyjności gospodarek. Przyczynia się także do zdolności wykorzystywania przez przedsiębiorstwa nowoczesnych technologii, stosowania nowych form organizacji pracy. Równocześnie, szkolenie zawodowe obejmujące kwalifikacje ogólne i społeczne, przeciwdziała wykluczeniu społecznemu osób o najniższych kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, które w pierwszym rzędzie zagrożone są utratą zatrudnienia.

Od niedawna pracodawcy w ramach posiadanych środków mogą tworzyć fundusz szkoleniowy przeznaczony na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Utworzenie, funkcjonowanie i likwidacja funduszu szkoleniowego regulowane są układem zbiorowym pracy lub regulaminem funduszu. Dochodami funduszu szkoleniowego są wpłaty pracodawców, zgodnie z postanowieniami układu zbiorowego pracy lub regulaminu funduszu szkoleniowego, w wysokości nie niższej niż 0,25% funduszu płac, jak i inne wpływy.

Pracodawcy, którzy utworzą fundusz szkoleniowy mogą otrzymać wsparcie ze strony państwa, w tym częściową refundację kosztów szkoleń pracowników i skierowanie bezrobotnych na zastępstwo osób szkolonych.

Proces kształcenia pracowników ułatwia ich późniejsze zatrudnienie w produktywnych sektorach. Dlatego też ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego do 2006 r. przeznaczone jest ok. 254 mln euro na dofinansowanie m. in. szkoleń i kursów mających na celu nabycie kwalifikacji i umiejętności zawodowych związanych z nowym zawodem.

Za ważny aspekt rozwoju kapitału ludzkiego oraz instrument poprawy jakości pracy i życia uznaje się równowagę pracy zawodowej z życiem prywatnym (*live-work balance*). Waga problemów i wyzwań w kształtowaniu właściwych relacji między pracą a życiem prywatnym

wzrasta w warunkach globalizacji oraz postępującej deregulacji stosunków przemysłowych. Dodatkowo znaczenie ma narastanie presji konkurencyjnej i przemiany demograficzne. Zachowanie równowagi między pracą a życiem pozazawodowym stanowi warunek ochrony i rozwoju kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach. Należy podkreślić, że nieprawidłowe relacje między pracą a życiem pozazawodowym pracowników utrudniają często pełnienie innych ról społecznych, co odbija się negatywnie na życiu rodzinnym, wychowywaniu dzieci i sprzyja zjawiskom patologii społecznych.

1.7.2. Koszty pracy i system podatkowy

Koszty pracy w Polsce pozostają stosunkowo niskie w porównaniu do krajów UE15, a także części nowych członków, niekorzystnie kształtuje się natomiast ich struktura. Dominuje w niej wysoki udział obciążeń podatkowych i paropodatkowych, związanych przede wszystkim ze składkami na ubezpieczenie społeczne, płaconymi przez pracodawców i pracowników, natomiast rola podatku w niższych przedziałach dochodowych jest nieznacząca. Od roku 1999 kontynuowana jest jednakże reforma systemu ubezpieczeń społecznych, której celem jest doprowadzenie do zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy, w sposób stopniowy i zapewniający ciągłość finansowania świadczeń ubezpieczeniowych.

Często wskazuje się, że koszty pracy, wynikające z obciążeń podatkowych i paropodatkowych są poważną barierą ograniczającą wzrost zatrudnienia w Polsce – mimo relatywnie niskich kosztów pracy ogółem i korzystnej relacji dynamiki produktywności i dynamiki kosztów pracy. Wynika to z faktu, iż wzrost produktywności, obserwowany dla gospodarki jako całości, nie dotyczy wszystkich działów gospodarki i wszystkich pracowników. Ponieważ klin podatkowy w Polsce jest praktycznie płaski, w największym stopniu jego ciężar odczuwają osoby najmniej produktywne – i tym samym najmniej zarabiające, gdyż wynagrodzenia są pochodną produktywności. Dla tej grupy wysokie koszty pracy stanowią istotną barierę we wzroście zatrudnienia.

Ponadto problemem w realiach polskiego systemu podatkowego jest zbyt wysokie opodatkowanie pracy względem opodatkowania kapitału (w postaci całego kompleksu podatków łącznie z brakiem np. katastru) i opodatkowania konsumpcji, przy jednoczesnym preferowaniu podatkowym zatrudnienia w nisko produktywnych dziedzinach gospodarki (rolnictwo).

1.8. Praca Polaków za granicą i cudzoziemców w Polsce

1.8.1. Praca Polaków za granicą

Polacy mogą podejmować pracę u zagranicznych pracodawców na zasadach obowiązujących w kraju zatrudnienia. Polski obywatel zainteresowany zatrudnieniem za granicą ma kilka sposobów na zrealizowanie zamierzonego celu. Może wyjechać do pracy w drodze bezpośrednich nawiązanych kontaktów z pracodawcą zagranicznym, a w przypadku braku takich możliwości – poprzez instytucje pośredniczące. Instytucjami pośredniczącymi są wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy a ponadto agencje pośrednictwa pracy (działające na zasadach określonych konwencją MOP nr 96 z dnia 1 lipca 1949 r.), posiadające stosowny certyfikat Ministra Gospodarki i Pracy.

Urzędy pracy mogą oferować pracę za granicą:

- a) za pośrednictwem sieci EURES,

- b) w ramach międzynarodowych umów bilateralnych i innych porozumień o przepływie pracowników zawartych z partnerami zagranicznymi na szczeblu centralnym,
- c) w wyniku bezpośrednio nawiązywanych kontaktów pomiędzy urzędami pracy a zagranicznymi partnerami.

Corocznie pracę za granicą za pośrednictwem urzędów pracy w ramach umów i porozumień międzyrządowych podejmuje łącznie około 340 tys. polskich obywateli, a z pomocy agencji pośrednictwa pracy korzysta około 50 tys. osób poszukujących pracy.

W 2004 r. za pośrednictwem urzędów pracy, w ramach umów międzynarodowych i innych porozumień zawieranych na szczeblu centralnym do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych wyjechało 327,7 tys. obywateli polskich, z czego najwięcej do: Niemiec (308,4 tys., w tym 306,9 tys. sezonowo), Hiszpanii (9,5 tys. osób, w tym 6,5 tys. sezonowo) oraz Francji (9,8 tys. osób, w tym 8,9 tys. sezonowo). Ponadto za pośrednictwem agencji pośrednictwa pracy do pracy za granicę skierowano ponad 52 tys. Polaków. (Powyższe dane nie uwzględniają przypadków podejmowania pracy za granicą na podstawie indywidualnych ustaleń pomiędzy pracownikiem a pracodawcą zagranicznym oraz na podstawie pośrednictwa służb zatrudnienia (jeżeli podstawą nie są umowy międzynarodowe) a także delegowania obywateli polskich za granicę przez pracodawców polskich).

1.8.1.1. Praca najemna w Unii Europejskiej

Dostęp do europejskiego rynku pracy realizowany jest bezpośrednio poprzez otwarcie krajowych rynków pracy polskim pracownikom i realizację swobody przepływu osób oraz poprzez współpracę służb zatrudnienia.

Do państw członkowskich UE, które bez ograniczeń udostępniły polskim pracownikom swoje rynki pracy należą Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja oraz nowe państwa członkowskie, za wyjątkiem Malty. Tam też dał się zauważyć wyraźny wzrost zatrudnienia. Kraje te mimo zniesienia ograniczeń w dostępie do swoich rynków pracy nie odnotowały jednakże prognozowanego masowego napływu cudzoziemskich pracowników. Szacunki wskazują, że w Wielkiej Brytanii podjęło pracę ok. 73 tys., w Irlandii 30 tys. oraz w Szwecji 12 tys. - osób z Polski.

Dotychczas podstawowym, wchłaniającym znaczne liczby pracowników sezonowych i długoterminowych (około 300 tys. na kontraktach i znacznie więcej w trybie wymiany przygranicznej), zagranicznym rynkiem pracy dla Polaków był rynek niemiecki. Pozostanie on nadal rynkiem największym, jednak rynki anglojęzyczne oraz wysoko wyspecjalizowane rynki skandynawskie przesuwają kierunek migracji zarobkowej Polaków. Zaczyna to wpływać także na polski rynek pracy poprzez podwyższanie mobilności zawodowej i edukacyjnej pracowników i poszukujących pracy.

Jedną z podstawowych usług rynku pracy, wspomagającą mobilność pracowników jest działalność sieci EURES (Europejskich Służb Zatrudnienia), która obejmuje następujące działania:

- udzielanie bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników w UE,
- udzielanie pracodawcom pomocy w uzyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych,
- inspirowanie i organizowanie kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami,

- informowanie o sytuacji na rynkach pracy, z uwzględnieniem występujących tam zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- dostarczanie informacji na temat warunków życia i pracy,
- przeciwdziałanie i zwalczanie pojawiających się przeszkód w mobilności w dziedzinie zatrudnienia,
- informowanie pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców o usługach EURES,
- inicjowanie projektów o wymiarze międzynarodowym i ich zarządzanie.

Polska strona internetowa EURES (www.eures.praca.gov.pl), przez którą jest dostęp do portalu prowadzonego przez Komisję Europejską (www.europa.eu.int/eures), zawierającego bazę ofert pracy, w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 maja 2005 r. odwiedzona została około 580 tysięcy razy.

W grudniu 2004 r. zintegrowano krajowy system informatyczny obsługujący oferty pracy (SI PULS – ePuls) z systemem informatycznym EURES, co umożliwiło ukazywanie się ofert pracy polskich pracodawców w bazie ofert pracy EURES prowadzonym przez Komisję Europejską.

Pomimo, że w Polsce już od 1999 r. rozwijane było poradnictwo zawodowe w wymiarze europejskim, to dzięki udziałowi w międzynarodowej sieci Euroguidance, w której uczestniczy ponad 50 Centrów Zasobów Poradnictwa Zawodowego z 34 krajów Europy, rozwijana i wspierana jest mobilność edukacyjna i zawodowa obywateli. Służy temu gromadzenie, wymiana i udostępnianie informacji o możliwościach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz warunkach życia w krajach Europy. Dostęp do tych informacji zapewnia m.in. portal PLOTEUS, tworzony we współpracy wszystkich partnerów.

1.8.1.2. Praca na własny rachunek w Unii Europejskiej

W okresie obowiązywania Układu Stowarzyszeniowego RP z UE, obywatele polscy zyskali prawo do zakładania działalności gospodarczej w państwach UE. Od momentu przystąpienia do UE prawo to, na podstawie TWE (art. 43 i in.) przysługuje obywatelom polskim na takich samych zasadach, jak obywatelom innych państw członkowskich UE/EOG. Nie obowiązują w tym zakresie ograniczenia przejściowe. Podmioty prowadzące działalność zarejestrowaną w Polsce, mogą również korzystać ze swobody świadczenia usług w innych państwach UE (z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w Traktacie Akcesyjnym odnośnie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług w niektórych sektorach w Niemczech i Austrii). Pomimo wspólnotowej zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w wielu państwach UE istnieją bariery utrudniające dostęp do lokalnych rynków usług. W praktyce swobodę przepływu usług blokują przepisy narodowe i lokalne, ograniczające liberalizację usług budowlanych czy rzemieślniczych, w których Polska ma relatywną przewagę.

Wynikająca z przystąpienia Polski do UE, liberalizacja sektora usług sprawia jednak, iż rośnie zainteresowanie polskich podmiotów gospodarczych działalnością w innych państwach członkowskich. Niestety brak jest danych mogących zilustrować skalę zjawiska. Informacje płynące z państw członkowskich UE wskazują, iż dużym zainteresowaniem cieszy się świadczenie usług budowlanych i remontowych. Należy zwrócić uwagę, iż podejmowanie działalności gospodarczej na własny rachunek stało się w wielu wypadkach metodą na rozwiązanie problemu stosowania przez wiele państw UE tymczasowych ograniczeń w przepływie osób.

Obecnie na poziomie wspólnotowym prowadzone są prace nad dyrektywą o świadczeniu usług na rynku wewnętrznym. Projekt dyrektywy zawiera szereg regulacji mających na celu likwidację barier w świadczeniu usług i ma na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki unijnej.

1.8.2. Praca cudzoziemców w Polsce

Praca cudzoziemców w Polsce podlega ograniczeniom w postaci obowiązku otrzymania **zezwolenia na pracę**. Przyczyną reglamentacji tego typu jest dążenie do ochrony polskiego rynku pracy, co ma szczególne znaczenie przy wysokiej stopie bezrobocia i dużej liczbie osób poszukujących pracy. Przyjęto założenie, iż praca cudzoziemców w Polsce powinna mieć charakter uzupełniający rynek pracy, a nie - wypierający z tego rynku polskiego pracownika. Dlatego też przepisy prawne określają szczegółową procedurę oceny sytuacji na rynku pracy i weryfikacji cudzoziemskiego kandydata.

Zezwolenie na pracę wydawane jest przez **wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy (od 1 stycznia 2006 r. przez Marszałka Województwa)**. Warunkiem wydania pozytywnej decyzji jest – oprócz spełnienia kryterium rynku pracy oraz kryteriów wojewody – legalizacja pobytu cudzoziemca w Polsce: w formie wizy w celu wykonywania pracy lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (karty czasowego pobytu).

Obowiązkowi posiadania zezwolenia na pracę podlegają cudzoziemcy, którzy „wykonują pracę” czyli są „zatrudnieni” (np. na umowę o pracę), wykonują „inną pracę zarobkową” (na podstawie umów cywilno – prawnych) lub pełnią funkcję w zarządzie osoby prawnej.

Zezwolenie na pracę wymagane jest gdy cudzoziemiec:

1. Wykonuje pracę w podmiocie mającym siedzibę na terytorium Polski,
2. Wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany przez niego do Polski w celu realizacji usługi eksportowej,
3. Wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany przez niego do podmiotu mającego siedzibę na terytorium Polski (należącego z reguły do tej samej grupy przedsiębiorstw). W tym przypadku zezwolenie na pracę jest wymagane, gdy czas delegowania przekracza 30 dni w roku.

Przepisy określają szeroką grupę cudzoziemców, którzy na podstawie regulacji międzynarodowych, ze względu na podleganie szczególnej ochronie (np. ze względów humanitarnych) lub ze względu na przyjęte priorytety państwa posiadają **dostęp do rynku pracy bez żadnych ograniczeń**. Są to cudzoziemcy, którzy:

- posiadają status uchodźcy,
- posiadają zezwolenie na osiedlenie się,
- posiadają zgodę na pobyt tolerowany,
- korzystają z ochrony czasowej,
- są członkami rodzin obywatela polskiego lub cudzoziemca, który uzyskał dostęp do rynku pracy na podstawie ww. tytułów,
- zostali zwolnieni z tego obowiązku na mocy odrębnych przepisów – kluczowe znaczenie ma w tym przypadku *rozporządzenie MPiPS z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę* (Dz. U. nr 153, poz. 1765 ze zm.).

Od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej dostęp **cudzoziemców – obywateli UE / EOG pracujących w Polsce** do rynku pracy regulowany jest – oprócz prawa krajowego - przepisami Traktatu o Przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Załącznik XII, pkt 2 ust 10 do Traktatu Akcesyjnego daje podstawę do zastosowania przez stronę polską, w tzw. „okresie przejściowym” równoważnych środków w stosunku do obywateli Państw Członkowskich. Dlatego też, na mocy rozporządzenia MGiP z dnia 26 maja 2004r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium RP, Polska wprowadziła ograniczenia w dostępie do pracy obywateli tych państw EOG, które zastosowały tzw. okresy przejściowe¹⁸.

W 2004 r. do organów wydających zezwolenia na pracę wpłynęło 18.325 wniosków o wydanie zezwolenia na pracę. Udzielono **12.381 zezwoleń na pracę**.

Najwięcej zezwoleń na pracę wydano: w woj. **mazowieckim: 6.031 (49% wszystkich decyzji)**, śląskim: 873, dolnośląskim: 663, pomorskim: 597 i wielkopolskim: 581.

Najwięcej zezwoleń na pracę udzielono cudzoziemcom pochodzącym z Europy (7.881) w kolejności obywatelom: Ukrainy (2588), Wietnamu (1063), Niemiec (970) i Francji (655).

Najwięcej zezwoleń na pracę wydano w sekcji handel hurtowy i detaliczny: 3798 zezwoleń, na pracę i przetwórstwo przemysłowe: 3455, a także w sektorze edukacji: 1515.

Zezwolenia na pracę wydawane były także dla cudzoziemców realizujących tzw. usługi eksportowe w trybie rozporządzenia MPiPS z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców zatrudnionych przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w RP¹⁹. Zezwolenia w tym trybie wydawane są przypadku nawiązania pomiędzy podmiotami (polskim i zagranicznym) umowy w celu realizacji usługi, z której wynika jednocześnie konieczność delegowania cudzoziemskich pracowników na terytorium Polski. **Ogółem wydano 798 takich decyzji**. Większość kontraktów realizowana była w województwie mazowieckim (493) i dotyczyła **usług budowlanych realizowanych przez obywateli Białorusi (361)**.

1.9. Posumowanie i wnioski

Ostateczne wnioski z analizy przedstawionych danych można zaprezentować w postaci syntetycznej analizy SWOT obejmującej wyszczególnienie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń występujących w polityce zatrudnienia i na rynku pracy.

¹⁸ Dz. U. Nr 123, poz. 1293.

¹⁹ Dz. U. Nr 153, poz. 1768 ze zm.

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ol style="list-style-type: none"> 1. Przewidywany wysoki wzrost gospodarczy w latach 2004-2013, pozwalający na tworzenie nowych miejsc pracy. 2. Dostępność zasobów pracy (wzrost ludności w wieku produkcyjnym w latach 2007-2010 o 294 tys. osób). 3. Sprawne funkcjonowanie funduszy celowych pozwalających na aktywizację osób bezrobotnych i tracących pracę, w tym w szczególności: Fundusz Pracy oraz PFRON. 4. Dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego. 5. Relatywnie niskie koszty pracy w porównaniu do krajów wysoko rozwiniętych. 6. Wzrastające zaangażowanie partnerów społecznych przy rozwiązywaniu problemów rynku pracy. 7. Istniejące regulacje prawne dotyczące rynku pracy dostosowane do wymagań Unii Europejskiej. 8. Umiejętność korzystania z doświadczeń i dobrych wzorów prowadzenia polityki rynku pracy w różnych krajach 9. Systematyczny wzrost poziomu kapitału ludzkiego (zarówno ilościowy jak i jakościowy). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niski poziom zaangażowania ludności w procesie pracy (wskaźnik zatrudnienia w IV kwartale 2004 r. dla ludności w wieku 15-64 lata wyniósł 52,4%, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla UE wynosi obecnie ok. 63%). 2. Wysoki poziom i natężenie bezrobocia charakteryzujące się następującymi cechami: <ul style="list-style-type: none"> - dużym zróżnicowaniem terytorialnym, - dużym udziałem młodzieży, - niskim poziomem wykształcenia, - wysokim udziałem bezrobocia długotrwałego. 3. Bariery w pozyskiwaniu kredytów, w szczególności przez rozpoczynających działalność gospodarczą, co wpływa ograniczająco na tworzenie miejsc pracy. 4. Niezadawalający stan infrastruktury technicznej – negatywnie wpływający na możliwość pozyskania nowych inwestycji. 5. Niska mobilność zawodowa i przestrzenna ludności. 6. Niska jakość kapitału ludzkiego, szczególnie w wieku starszym (50 lat i więcej). 7. Utrudniony dostęp do kształcenia dla młodzieży pochodzącej ze środowisk defaworyzowanych (zamieszkującej na wsi, najbiedniejszych środowisk w miastach) oraz młodzieży niepełnosprawnej. 8. Słaba koordynacja zarządzania zdecentralizowanym rynkiem pracy w Polsce. 9. Niedostateczna instytucjonalna obsługa rynku pracy przejawiająca się w niedostatecznej liczebnie obsadzie kadrowej urzędów pracy oraz niskim poziomie kwalifikacji tej kadry. 10. Brak rozwiązań systemowych (prawnych) zapewniających preferencje dla osób, które chcą kontynuować naukę w szkole wyższej na kierunku zgodnym lub pokrewnym z wykształceniem ponadgimnazjalnym.

MOŻLIWOŚCI (SZANSE)	ZAGROŻENIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wdrożenie nowego modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy, wynikającego z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. 2. Dostępność funduszy strukturalnych UE umożliwiających realizację sektorowych programów operacyjnych, w szczególności SPO Rozwój Zasobów Ludzkich. 3. Tworzenie i realizacja Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia. 4. Stymulowanie rozwoju MSP i zatrudnienia na własny rachunek. 5. Poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki oraz zdolności do przyciągania inwestorów zagranicznych. 6. Stymulowanie inwestycji oraz rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w gospodarce. 7. Wzrost eksportu i optymalizacja importu m.in. poprzez efektywne działania promocyjne. 8. Promowanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy. 9. Wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju poprzez realizację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. 10. Poprawa systemu ustawicznego kształcenia zawodowego poprzez: <ul style="list-style-type: none"> - budowę infrastruktury usług sprzyjających kształceniu ustawicznemu, - zwiększenie dostępności i podnoszenie jakości kształcenia ustawicznego, - tworzenie programów sektorowych (branżowych) umożliwiających pozyskiwanie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych potrzebnych na rynku pracy oraz wprowadzenie regulacji ułatwiających kształcenie ustawiczne. 11. Opracowanie i wdrożenie Systemu Prognozowania Popytu na Pracę (SPPP) oraz Monitoringu Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych (MZDiN). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wysokie opodatkowanie pracy . Brak działań na rzecz wzrostu zatrudnienia przez obniżenie „klina podatkowego”. 2. System edukacji niedostosowany pod względem jakości i kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy. Polityka edukacyjna niedostosowana do potrzeb rynku pracy. 3. Brak systemu monitorowania i długofalowego prognozowania zapotrzebowania rynku pracy na określone zawody i kwalifikacje w poszczególnych regionach kraju. 4. Petryfikacja warunków istnienia bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. 5. Polityka restrukturyzacyjna gospodarki, zbyt słabo uwzględniająca koszty społeczne tego procesu, a zwłaszcza skutki zatrudnieniowe. 6. Brak polityki migracyjnej w odniesieniu do rynku pracy po 2010 r. 7. Niedostateczne tempo modernizacji i rozbudowy infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. 8. Niedostateczne przygotowanie kadry urzędów pracy do stojących przed nimi zadań. 9. Niska i nieefektywna absorpcja środków Unii Europejskiej. 10. Ograniczanie środków na aktywne programy rynku pracy. 11. Niska efektywność realizowanych programów rynku pracy. 12. Brak monitoringu działań publicznych służb zatrudnienia. 13. Konflikty społeczne wynikające z poszerzania się sfery ubóstwa w Polsce. 14. Brak realizacji planu racjonalizacji wydatków publicznych. 15. Rozwój „szarej strefy” zatrudnienia. 16. Postępujący proces starzenia się demograficznego ludności.

c.d. MOŻLIWOŚCI (SZANSE)	c.d. ZAGROŻENIA
<p>12. Swobodny przepływ siły roboczej w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, wdrożenie nowej polityki migracyjnej oraz rozwój systemu EURES.</p> <p>13. Wdrożenie strategii rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010</p>	<p>17. Znaczący wzrost konkurencji ze strony państw azjatyckich (Indie, Chiny) oraz innych państw europejskich (Rumunia, Bułgaria, Ukraina) w zakresie pozyskiwania inwestycji, także w związku z ofertą wykwalifikowanej i relatywnie taniej siły roboczej.</p> <p>18. System informacyjno-sprawozdawczy o rynku pracy niedostosowany do zmieniających się potrzeb, nie pozwalający na rzetelne diagnozowanie problemów i ocen skutków wdrażanych polityk.</p> <p>19. Mała skłonność związków zawodowych do dialogu na rzecz niezbędnych reform rynku pracy.</p>

2. PROJEKCJA PODAŻY I POPYTU NA PRACĘ W POLSCE W LATACH 2007-2013

2.1. Założenia metodologiczne i cel projekcji

Podstawową bazę informacyjną do sporządzenia projekcji podaży i popytu na pracę w Polsce na lata 2007-2013 stanowiły:

- 1) „*Prognoza demograficzna ludności na lata 2002-2030*”, opracowana przez GUS,
- 2) „*Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*”,
- 3) „*Prognoza makroekonomiczna na lata 2005-2020*”, opracowana przez Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych MGiP z września 2004 r.,
- 4) Zakładany w Narodowym Programie Rozwoju na lata 2004-2006, do osiągnięcia w końcu 2006 roku, wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia,
- 5) Założenia Strategii Lizbońskiej, w tym w szczególności planowane wielkości wskaźnika zatrudnienia ogółem dla krajów Unii Europejskiej.

Celem projekcji jest przedstawienie wyzwań w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy oraz zmniejszenia rozmiarów bezrobocia, jakie staną przed polityką państwa na rynku pracy w Polsce w latach 2007-2013.

Uzupełnieniem projekcji podaży i popytu na pracę jest „*Projekcja rynku pracy na lata 2004-2020*” opracowana przez Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych MGiP (opracowanie z września 2004 r.). Dokument ten jednak znajduje ograniczone zastosowanie do opracowania „*Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013*”, ze względu na wyraźny błąd wyjściowy skutkujący niedoszacowaniem wskaźnika zatrudnienia o około 2,2 pkt. procentowego i zawyżoną o około 1,5 pkt. procentowego stopą bezrobocia, co weryfikują rzeczywiste wyniki IV kwartału 2004 roku.

Projekcje rynku pracy przy niezbędnym obiektywizmie winny uwzględniać aktualnie obserwowalne tendencje rozwojowe w gospodarce. Powinny także zakładać skuteczność, a nie fiasko, stosowanych instrumentów polityki zatrudnienia, a zwłaszcza przeciwdziałania bezrobociu, do których w Polsce należą sektorowe programy operacyjne nakierowane w znacznej mierze na rozwiązanie problemu strukturalnego charakteru bezrobocia. Według wstępnych szacunków w latach 2007-2013 środki finansowe wydatkowane na te programy wyniosą około 14287 mln € (bez uwzględnienia środków na realizację priorytetu „*Rozwój Zasobów Ludzkich*” w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych), w więc kilkakrotnie więcej niż dotychczas.

W projekcji rynku pracy, z uwagi na trwający proces restrukturyzacji gospodarki w Polsce, należy uwzględniać kształtowanie się poziomu, dynamiki i struktury pracujących według sektorów ekonomicznych.

Niżej prezentowana projekcja wykorzystuje wymienione przesłanki. Jako punkt wyjścia przy jej sporządzeniu przyjęto zakładane do uzyskania w IV kwartale 2006 r. wielkości następujących wskaźników: wskaźnika zatrudnienia - 53,0% oraz stopy bezrobocia – 16,0%. Wskaźniki te różnią się o 1 pkt procentowy w porównaniu do zakładanych w NPR 2004-2006 (wskaźnik zatrudnienia – 54%, stopa bezrobocia 15%), ale zdaniem wielu ekspertów osiągnięcie zakładanych wskaźników w NPR 2004-2006 jest mało realne i stąd wyniknęła potrzeba ich korekty.

W świetle uzyskanych według BAEL wyników za IV kwartał 2004 r. (rozważane wskaźniki kształtowały się na poziomie: wskaźnik zatrudnienia – 52,4% oraz stopa bezrobocia – 18,0%), a także w związku realizowanymi zadaniami w ramach KPD/Z na 2005 r., przyjęte przy opracowaniu projekcji wielkości wskaźników wyjściowych są merytorycznie uzasadnione.

Natomiast dla IV kwartału 2013 r. przyjęto do rozważenia trzy warianty różniące się poziomem tych wskaźników (wariant A: wskaźnik zatrudnienia – 58%, stopa bezrobocia – 12%, wariant B: wskaźnik zatrudnienia – 60%, stopa bezrobocia – 10%, wariant C: wskaźnik zatrudnienia – 62%, stopa bezrobocia – 8%).

Zastosowane podejście diagnostyczno-prognostyczne przy opracowaniu projekcji zapewnia wystarczającą dokładność dla przedstawienia wyzwań w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy oraz zmniejszenia rozmiarów bezrobocia, jakie staną przed polityką państwa na rynku pracy w Polsce w latach 2007-2013, przy jednoczesnym uwzględnieniu celów i wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Warto również podkreślić, że zastosowane podejście pozwala na uzyskanie celu rozpatrywanej projekcji nawet w przypadku, gdyby rzeczywiste wskaźniki wyjściowe dla 2006 r. różniły się od przyjętych w projekcji.

2.2. Ludność w wieku produkcyjnym

Przez ludność w wieku produkcyjnym należy rozumieć (według definicji Eurostatu) ludność w wieku 15-64 lata. Prognozę ludności w Polsce w wieku produkcyjnym na lata 2006-2013 przedstawiono w tab. 2.1. Z zamieszczonej prognozy wynika, że w rozpatrywanym okresie z punktu widzenia zmian demograficznych celowe jest wyróżnienie dwóch podokresów, a mianowicie: 2007-2010 oraz 2011-2013. Pierwszy z tych podokresów charakteryzuje się wzrostem liczby ludności w wieku produkcyjnym o 294 tys. osób, tj. od 27009 tys. w 2006 r. do 27303 tys. w 2010 r. W drugim podokresie będziemy mieć do czynienia ze spadkiem ludności w wieku produkcyjnym do poziomu 26897 tys. osób w roku 2013, tj. zmniejszenie liczby ludności w wieku produkcyjnym o 406 tys. osób.

Z punktu widzenia aktywnej polityki rynku pracy szczególnie ważne są następujące grupy wiekowe: 20-24 lata, 25-29 lat, 50-54 lata, 55-59 lat.

W grupie wiekowej 20-24 lata w latach 2007-2013 będzie miał miejsce spadek liczby ludności o 699 tys. (od 3288 tys. w 2006 r. do 2589 tys. w 2013 r.).

W grupie wiekowej 25-29 lat do roku 2010 będzie następował wzrost liczby ludności - od 3123 tys. w 2006 r. do 3288 tys. w 2010 r., tj. wzrost o 165 tys., a następnie do roku 2013 spadek o 236 tys.

W grupie wiekowej 50-54 lata w latach 2007-2008 nastąpi wzrost liczby ludności o 19 tys. (od 3016 tys. w 2006 r. do 3035 tys. w 2008 r.), a następnie w latach 2009-2013 spadek o 453 tys.

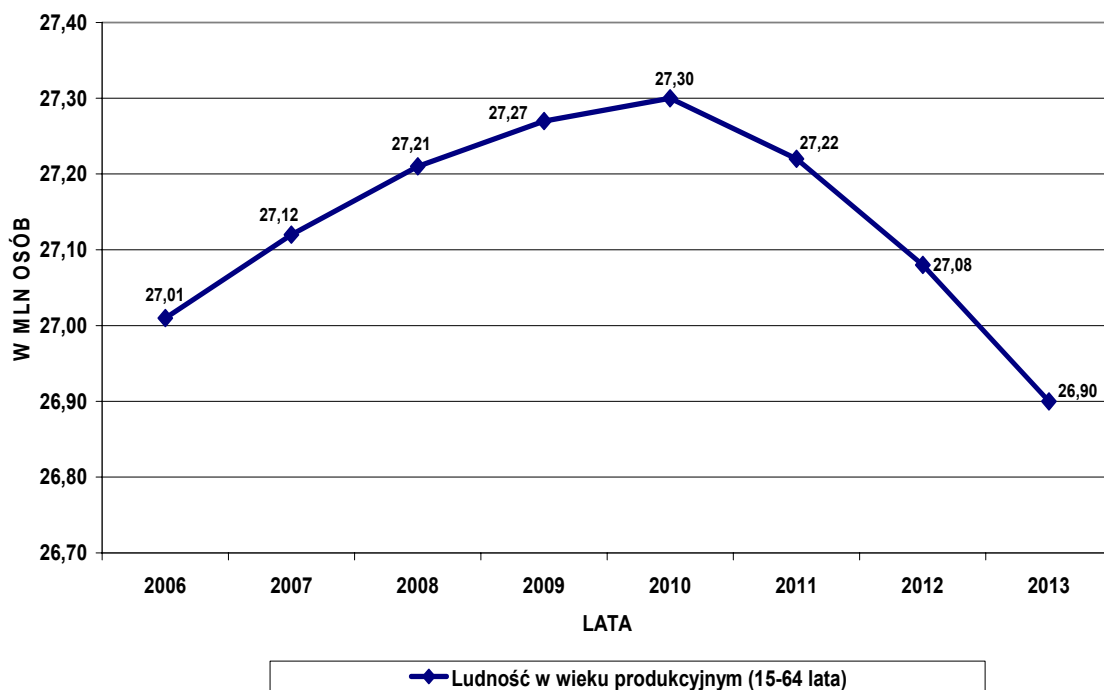
W grupie wiekowej 55-59 lat w całym rozpatrywanym okresie będzie następował wzrost liczby ludności – od 2611 tys. w 2006 r. do 2934 tys. w 2013 r., tj. o 323 tys.

Przedstawiona sytuacja demograficzna wskazuje, że do roku 2010 - wskutek prognozowanego przyrostu ludności w wieku produkcyjnym - pokonywanie problemów bezrobocia w Polsce będzie utrudnione. Dopiero po roku 2010 zmiany demograficzne będą czynnikiem sprzyjającym ograniczeniu natężenia bezrobocia oraz wzrostu wskaźnika zatrudnienia.

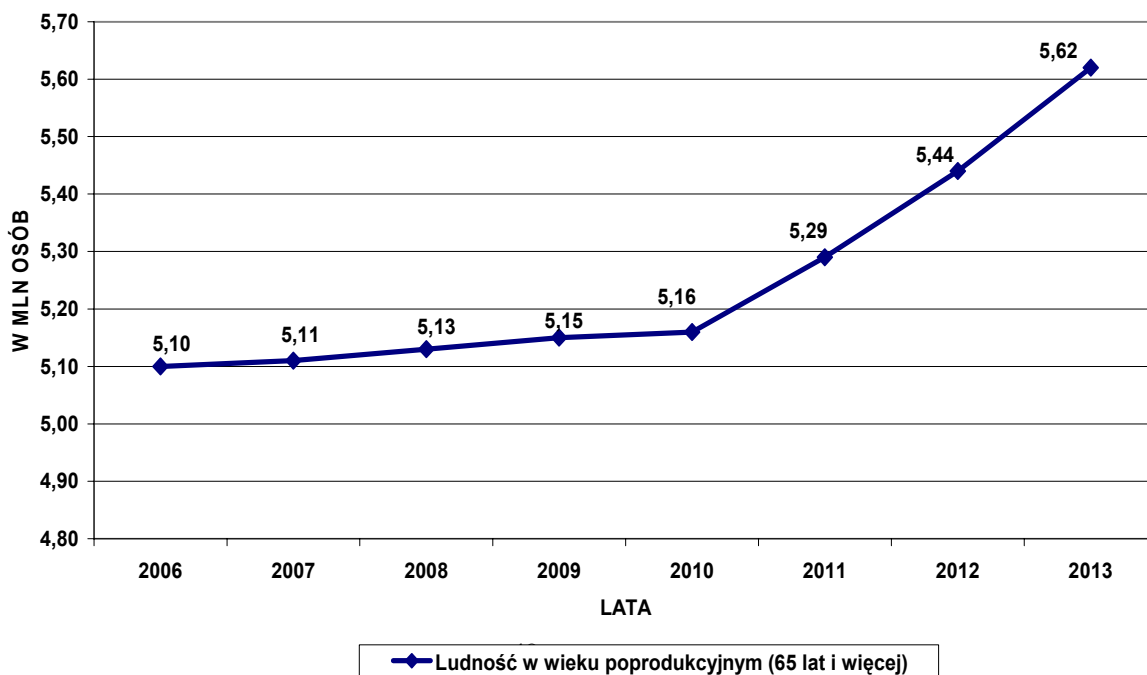
Jednocześnie w rozpatrywanym okresie da o sobie znać zjawisko starzenia się polskiego społeczeństwa. Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) zwiększy się o 510 tys. osób, tj. od 5107 tys. w 2006 r. do 5617 tys. w 2013 r., przy czym średnioroczny wzrost

w latach 2007-2010 wyniesie 14,4 tys. osób, natomiast w latach 2011 – 2013 będzie równy ok. 151 tys. osób. **Z podanych liczb wynika, że wskaźnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku poprodukcyjnym zwiększy się z 18,9% w 2006 r. do 20,9% w 2013 r.**

**PROGNOZA LUDNOŚCI W WIEKU PRODUKCYJNYM W POLSCE
WEDŁUG GUS W LATACH 2006-2013**



**PROGNOZA LUDNOŚCI W WIEKU POPRODUKCYJNYM W POLSCE
WEDŁUG GUS W LATACH 2006-2013**



Tab. 2.1. Prognoza ludności w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 2006-2013 (według GUS)

Wiek w latach	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15-19	2784244	2703474	2614528	2521931	2410824	2302584	2204755	2113408
20-24	3287894	3201756	3075595	2949565	2837499	2756488	2676672	2588683
25-29	3123308	3173939	3242722	3280440	3288406	3262566	3176883	3051909
30-34	2849233	2919194	2981756	3037802	3083551	3099851	3150045	3218324
35-39	2414966	2476679	2548363	2636841	2725091	2820710	2890251	2952331
40-44	2431333	2383707	2348621	2331479	2346301	2381570	2442878	2514030
45-49	2898671	2767657	2643981	2534329	2447301	2386116	2340457	2307406
50-54	3016404	3033725	3035347	3008973	2930291	2825475	2700295	2582084
55-59	2610545	2704244	2770716	2828423	2881399	2908365	2928939	2933813
60-64	1592501	1756186	1946478	2140542	2352851	2475312	2568127	2635248
Razem 15-64	27009099	27120561	27208107	27270325	27303514	27219037	27079302	26897236
Przyrosty (ubytki) roczne	X	+111462	+87546	+62218	+33189	-84477	-139735	-182066

2.3. Pracujący

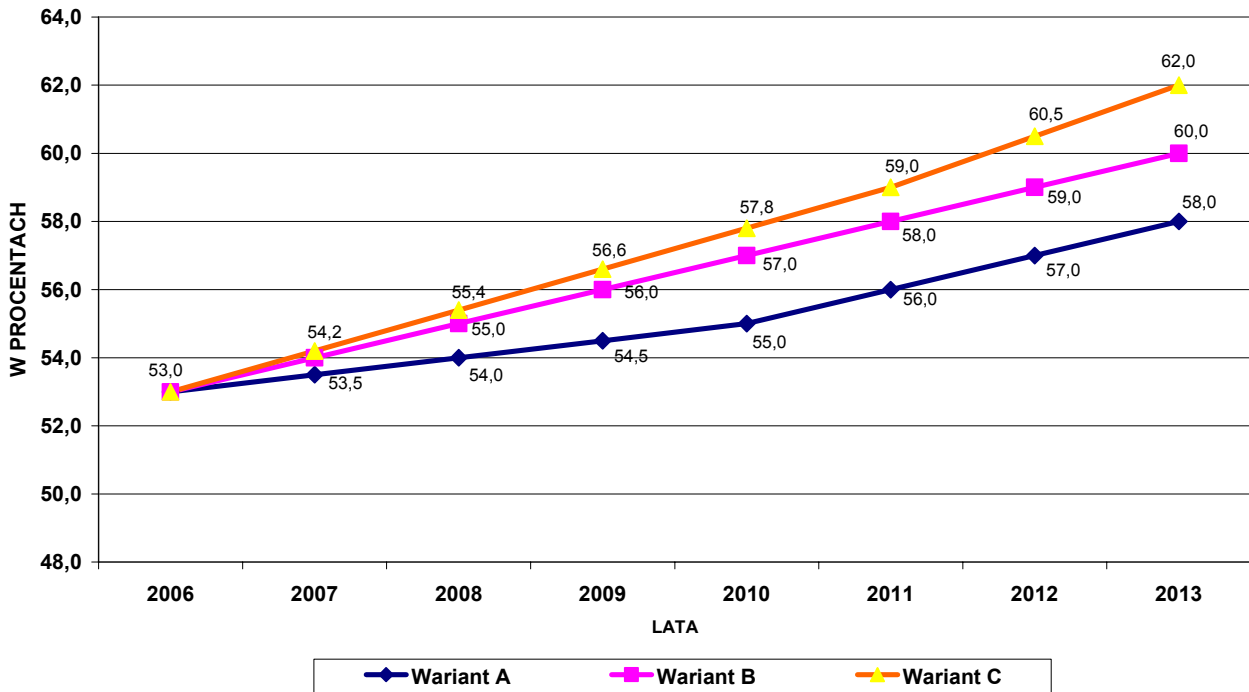
Prognozę liczby pracujących w Polsce dla IV kwartału 2006 r. określono na podstawie zakładanego do osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w IV kwartale 2006 r. oraz prognozowanej przez GUS liczby ludności w wieku produkcyjnym w końcu 2006 r. **Przyjmując zakładany wskaźnik zatrudnienia na poziomie 53%** oraz liczbę ludności w wieku produkcyjnym wynoszącą 27009 tys. osób otrzymujemy dla IV kwartału 2006 r. **prognozowaną liczbę pracujących w Polsce na poziomie 14 315 tys. osób.**

Uwzględniając, zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej, potrzebę zwiększenia wskaźnika zatrudnienia w projekcji pracujących dla Polski w latach 2007-2013, przyjęto do rozważenia trzy warianty różniące się poziomem tego wskaźnika w 2013 r, w zależności od rozpatrywanego wariantu, a mianowicie:

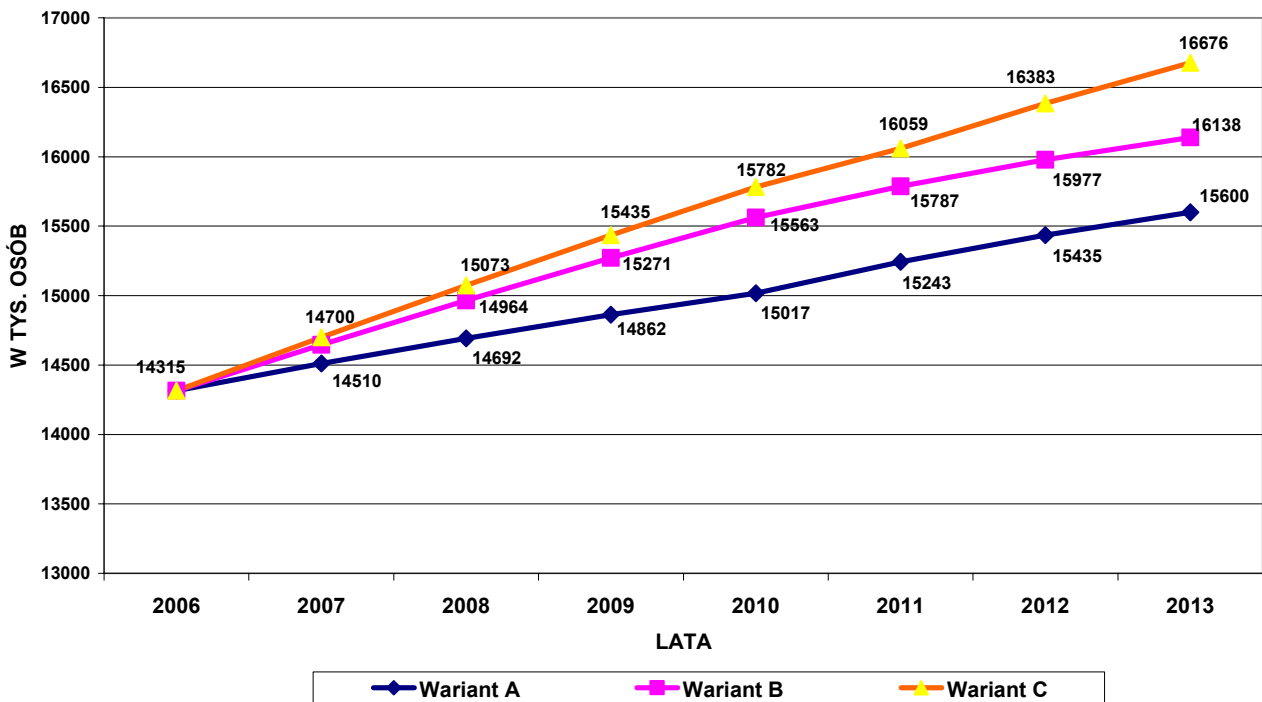
- **Wariant A (pesymistyczny)** – wskaźnik zatrudnienia ogółem w IV kw. 2013 roku będzie kształtował się na poziomie 58% (wzrost o 5 pkt procentowych w porównaniu do roku 2006),
- **Wariant B (umiarkowany)** – wskaźnik zatrudnienia w IV kw. 2013 r. wyniesie 60% (wzrost o 7 pkt procentowych w porównaniu do roku 2006),
- **Wariant C (optymistyczny)** - wskaźnik zatrudnienia w IV kw. 2013 r. wyniesie 62% (wzrost o 9 pkt procentowych w porównaniu do roku 2006).

W tab. 2.2, 2.3 i 2.4 przedstawiono projekcje liczby pracujących dla wymienionych wyżej wariantów, przy założeniu znajomości wskaźników zatrudnienia w IV kwartale w poszczególnych latach oraz prognozowanej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Przy wyznaczaniu wskaźników zatrudnienia przyjęto upraszczające założenie, że średnia liczba ludności w IV kwartale danego roku jest równa liczbie ludności w końcu roku.

**PROJEKCJE WSKAŹNIKA ZATRUDNIENIA W POLSCE W IV KWARTALE
W LATACH 2007-2013**



**PROJEKCJE LICZBY PRACUJĄCYCH W POLSCE W IV KWARTALE
W LATACH 2007-2013**



Tab. 2.2. Projekcja pracujących w Polsce w IV kwartale w latach 2007-2013 (wariant A)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ludność w wieku 15-64 lata (w tys. osób)	27009	27121	27208	27270	27304	27219	27079	26897
Wskaźnik zatrudnienia (w %)	53,0	53,5	54,0	54,5	55,0	56,0	57,0	58,0
Pracujący (w tys. osób)	14315	14510	14692	14862	15017	15243	15435	15600
Przyrost roczny pracujących (w tys. osób)	X	195	182	170	155	226	192	165

Tab. 2.3. Projekcja pracujących w Polsce w IV kwartale w latach 2007-2013 (wariant B)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ludność w wieku 15-64 lata (w tys. osób)	27009	27121	27208	27270	27304	27219	27079	26897
Wskaźnik zatrudnienia (w %)	53,0	54,0	55,0	56,0	57,0	58,0	59,0	60,0
Pracujący (w tys. osób)	14315	14645	14964	15271	15563	15787	15977	16138
Przyrost roczny pracujących (w tys. osób)	X	330	319	307	292	224	190	161

Tab. 2.4. Projekcja pracujących w Polsce w IV kwartale w latach 2007-2013 (wariant C)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ludność w wieku 15-64 lata (w tys. osób)	27009	27121	27208	27270	27304	27219	27079	26897
Wskaźnik zatrudnienia (w %)	53,0	54,2	55,4	56,6	57,8	59,0	60,5	62,0
Pracujący (w tys. osób)	14315	14700	15073	15435	15782	16059	16383	16676
Przyrost roczny pracujących (w tys. osób)	X	385	373	362	347	277	324	293

Z podanych projekcji liczby pracujących wynika, że aby uzyskać zakładane wskaźniki zatrudnienia w 2013 roku, należy utworzyć w latach 2007-2013 następujące liczby nowych miejsc pracy:

- Wariant A – 1285 tys. nowych miejsc pracy, co oznacza, że średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia powinno być równe 1,24%,
- Wariant B – 1823 tys. miejsc pracy, co oznacza, że średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia powinno wynieść 1,73%,
- Wariant C – 2361 tys. miejsc pracy, co oznacza, że średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia powinno wynieść 2,20%.

Tab. 2.5. Projekcja pracujących w Polsce w IV kwartale w latach 2006 i 2013 według sektorów ekonomicznych

Sektory ekonomiczne	Pracujący w IV kwartale					Przyrosty (ubytki) pracujących w latach 2007-2013		
	2004	2006	2013			wariant A	wariant B	Wariant C
			wariant A	wariant B	wariant C			
	w tysiącach							
Ogółem	14058	14315	15600	16138	16676	1285	1823	2361
Sektor I (rolniczy)	2555	2505	2184	2259	2334	-321	-246	-171
Sektor II (przemysłowy)	4047	4151	4524	4680	4836	373	529	685
Sektor III (usługowy)	7456	7659	8892	9199	9506	1233	1540	1847
w procentach								
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100
Sektor I (rolniczy)	18,2	17,5	14,0	14,0	14,0	-25,0	-13,4	-7,2
Sektor II (przemysłowy)	28,8	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0
Sektor III (usługowy)	53,0	53,5	57,0	57,0	57,0	96,0	84,4	78,2

Ponadto, uwzględniając prawidłowości w ewolucji zatrudnienia według sektorów ekonomicznych, na podstawie znajomości struktury pracujących w Polsce w IV kwartale 2004 r. oraz przewidywanego kierunku zmian (w celu zbliżenia struktury zatrudnienia w Polsce do struktur zatrudnienia krajów wysoko rozwiniętych) założono dla IV kwartału lat 2006 oraz 2013 następujące wielkości:

	2004 r.	2006 r.	2013 r.
Sektor I (rolniczy)	18,2%	17,5%	14%
Sektor II (przemysłowy)	28,8%	29,0%	29%
Sektor III (usługowy)	53,0%	53,5%	57%

Konsekwencją przyjętych struktur pracujących byłyby następujące przepływy zasobów pracy w latach 2007-2013 (patrz tab.2.5):

- 1) Dla wariantu A: spadek o 321 tys. osób w sektorze I, wzrost o 373 tys. w sektorze II oraz wzrost o 1233 tys. w sektorze III.
- 2) Dla wariantu B: spadek o 246 tys. osób w sektorze I, wzrost o 529 tys. w sektorze II oraz wzrost o 1540 tys. w sektorze III.

- 3) Dla wariantu C: spadek o 171 tys. osób w sektorze I, wzrost o 685 tys. w sektorze II oraz wzrost o 1847 tys. w sektorze III.

Uzyskane dane świadczą o występowaniu w Polsce dużej „luki” zatrudnieniowej w sferze usług. Jednocześnie pokazują przewidywany kierunek zmian popytu na pracę.

2.4. Bezrobotni

Prognozę liczby bezrobotnych w Polsce dla IV kwartału 2006 roku określono na podstawie szacowanego wskaźnika stopy bezrobocia w IV kwartale 2006 r. oraz prognozowanej dla IV kwartału 2006 roku liczby osób pracujących. **Przyjmując szacowany dla IV kwartału 2006 r. wskaźnik stopy bezrobocia na poziomie 16% oraz liczbę pracujących na podstawie opracowanej projekcji wynoszącą 14315 tys. osób, otrzymujemy dla IV kwartału 2006 r. prognozowaną liczbę bezrobotnych w Polsce na poziomie 2727 tys. osób.**

Uwzględniając, zależność korelacyjną ujemną, jaka występuje pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia i stopą bezrobocia oraz podaną w „Założeniach NPR na lata 2007-2013” wielkość prognozowanej stopy bezrobocia dla roku 2015 wynoszącą 11,6%, w projekcji bezrobocia dla Polski w latach 2007-2013, przyjęto do rozważenia trzy warianty różniące się poziomem tego wskaźnika w 2013 r, odpowiadające odpowiednim wariantom projekcji pracujących, a mianowicie:

- **Wariant A (pesymistyczny)** – stopa bezrobocia ogółem w IV kw. 2013 roku będzie kształtowała się na poziomie 12% (spadek o 4 pkt procentowe w porównaniu do IV kw. 2006 roku),
- **Wariant B (umiarkowany)** – stopa bezrobocia w IV kw. 2013 r. wyniesie 10% (spadek o 6 pkt procentowych w porównaniu do IV kw. 2006 roku),
- **Wariant C (optymistyczny)** – stopa bezrobocia w IV kw. 2013 r. wyniesie 8% (spadek o 8 pkt procentowych w porównaniu do IV kw. 2006 roku).

W tab. 2.6, 2.7 i 2.8 przedstawiono projekcje liczby bezrobotnych dla wymienionych wyżej wariantów, przy założeniu znajomości stóp bezrobocia w poszczególnych latach oraz prognozowanej liczby pracujących.

Tab. 2.6. Projekcja bezrobotnych w Polsce w IV kwartale w latach 2007-2013 (wariant A)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pracujący (w tys. osób)	14315	14510	14692	14862	15017	15243	15435	15600
Stopa bezrobocia (w %)	16,0	15,5	15,0	14,5	14,0	13,5	13,0	12,0
Bezrobotni (w tys. osób)	2727	2662	2593	2520	2445	2379	2306	2127
Spadek roczny bezrobocia (w tys. osób)	X	65	69	73	75	66	73	179

Tab. 2.7. Projekcja bezrobotnych w Polsce w IV kwartale w latach 2007-2013 (wariant B)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pracujący (w tys. osób)	14315	14645	14964	15271	15563	15787	15977	16138
Stopa bezrobocia (w %)	16,0	15,3	14,6	13,9	13,2	12,5	11,5	10,0
Bezrobotni (w tys. osób)	2727	2645	2558	2465	2367	2255	2076	1793
Spadek roczny bezrobocia (w tys. osób)	X	82	87	93	98	112	179	238

Tab. 2.8. Projekcja bezrobotnych w Polsce w IV kwartale w latach 2007-2013 (wariant C)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pracujący (w tys. osób)	14315	14700	15073	15435	15782	16059	16383	16676
Stopa bezrobocia (w %)	16,0	15,0	14,0	13,0	12,0	11,0	9,5	8,0
Bezrobotni (w tys. osób)	2727	2594	2454	2306	2152	1985	1720	1450
Spadek roczny bezrobocia (w tys. osób)	X	133	140	148	154	167	265	270

Z podanych projekcji liczby bezrobotnych wynika, że aby uzyskać zakładane wskaźniki stopy bezrobocia w 2013 roku, bezrobocie musi ulec zmniejszeniu w latach 2007-2013, w zależności od rozpatrywanego wariantu, o następujące wielkości:

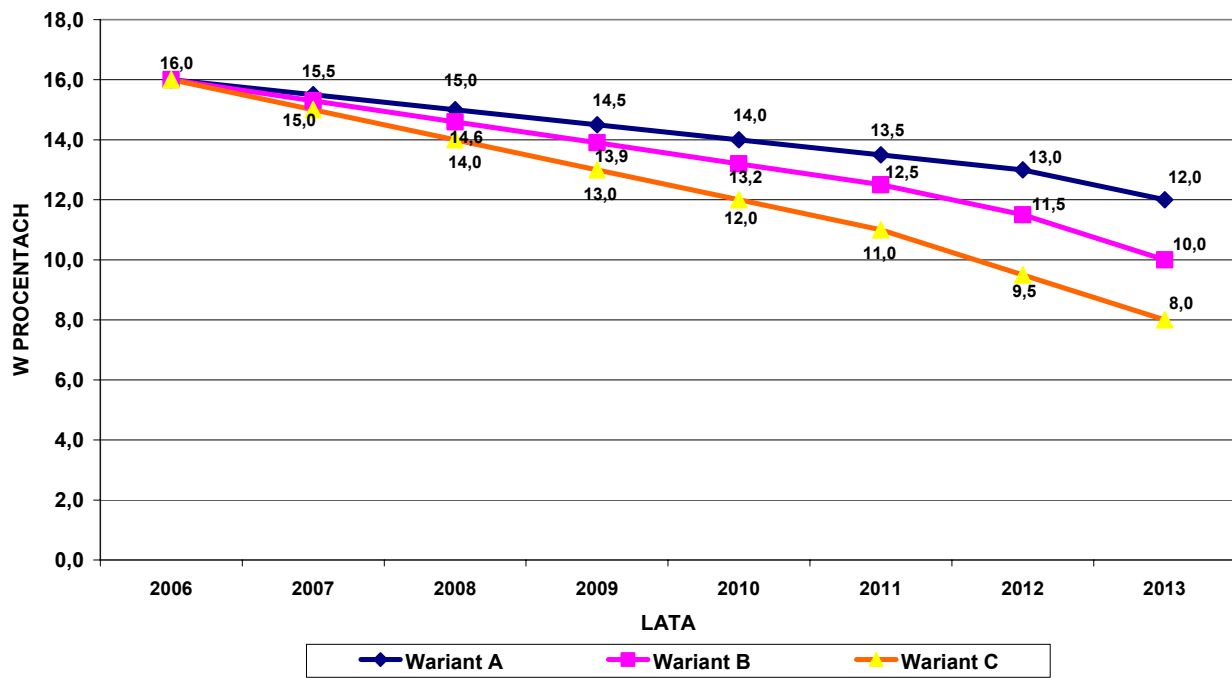
- Wariant A – spadek bezrobocia o 600 tys. osób,
- Wariant B – spadek bezrobocia o 934 tys. osób,
- Wariant C – spadek bezrobocia o 1277 tys. osób.

Na podstawie sporządzonych projekcji pracujących i bezrobotnych w Polsce w latach 2007-2013 oraz uwzględniając prognozę ludności w wieku 15-64 lata w tab. 2.9 podano projekcje współczynników aktywności zawodowej.

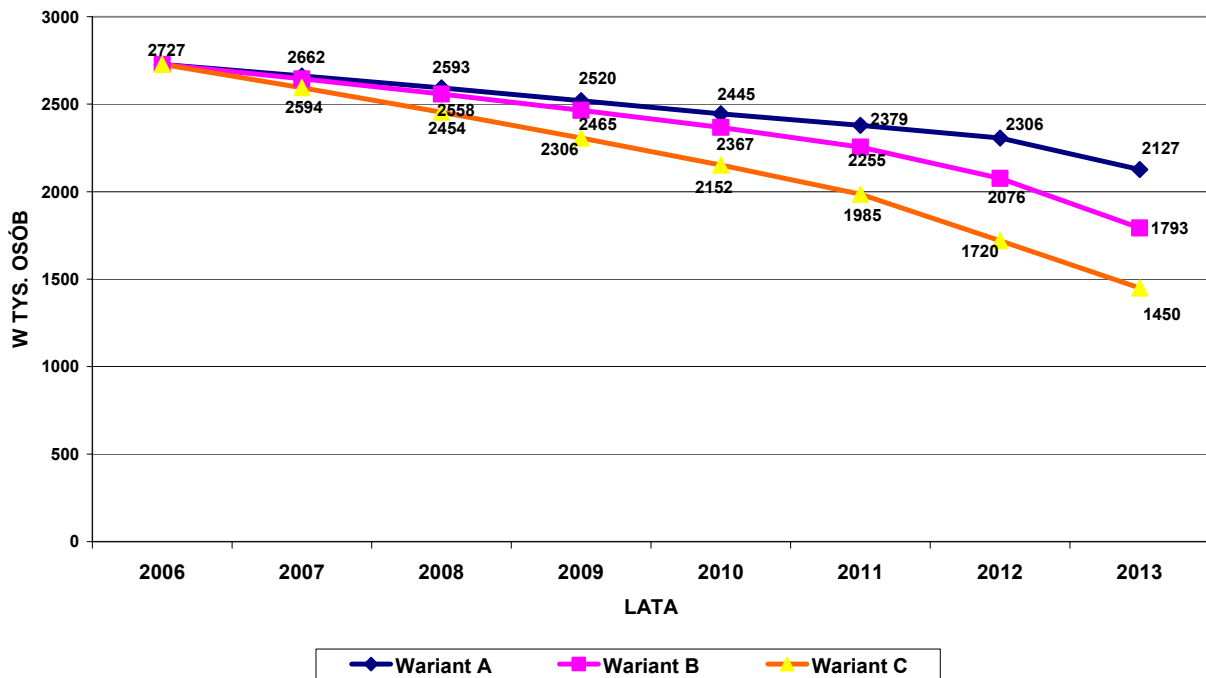
Tab. 2.9. Projekcja współczynników aktywności zawodowej w Polsce w IV kw. w latach 2007-2013 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wariant A	63,1	63,3	63,5	63,7	64,0	64,7	65,5	65,9
Wariant B	63,1	63,8	64,4	65,0	65,7	66,3	66,7	66,7
Wariant C	63,1	63,8	64,4	65,1	65,7	66,3	66,9	67,4

PROJEKCJE STOPY BEZROBOCIA W POLSCE W IV KWARTALE W LATACH 2007-2013



PROJEKCJE LICZBY BEZROBOTNYCH W POLSCE W IV KWARTALE W LATACH 2007-2013



2.5. Wnioski i rekomendacje

Sporządzone projekcje podaży i popytu na pracę w Polsce na lata 2007-2013 pozwalają na sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji:

1. Jednym z istotnych uwarunkowań dla kształtowania się poziomu zatrudnienia i bezrobocia w Polsce w latach 2007-2013 będą zmiany demograficzne. Ze względu na charakter tych zmian wydaje się celowy podział rozpatrywanego okresu na dwa podokresy, a mianowicie: lata 2007-2010 oraz 2011-2013. W pierwszym z nich będzie następował wzrost ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lata) średnio o 74 tys. osób rocznie, natomiast w drugim – spadek o 135 tys. rocznie. W całym rozpatrywanym okresie będziemy mieć do czynienia z procesem starzenia się polskiego społeczeństwa. Ludność w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) w latach 2007 –2013 wzrośnie o 510 tys. osób (o 10%), przy czym proces ten będzie ulegał przyspieszeniu. W latach 2007-2010 średni roczny wzrost ludności w wieku poprodukcyjnym wyniesie zaledwie 14 tys. osób, podczas gdy w latach 2011-2013 będzie równy 151 tys. osób. Z prezentowanych prognoz wynika, że sytuacja demograficzna utrudni pokonywanie problemów bezrobocia w Polsce do 2010 r. oraz stwarzać będzie większe możliwości wzrostu wskaźnika zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia po roku 2010.
2. Przewidywane przemiany strukturalne gospodarki i rynku pracy oraz zmiany demograficzne polegające zwłaszcza na starzeniu się społeczeństwa i spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz możliwości pojawienia się niedoboru siły roboczej wśród pracowników wysokokwalifikowanych, rodzą konieczność przygotowania założeń polityki migracyjnej w odniesieniu do rynku pracy. Podobne tendencje – widoczne już w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej – mogą dotyczyć Polski po 2010 roku, który jest początkiem odpływu z rynku pracy „wyżu demograficznego” oraz pełnego otwarcia dla Polaków rynku pracy krajów UE.
3. Rozpatrzone trzy warianty wzrostu zatrudnienia w Polsce w latach 2007 - 2013 wskazują na konieczność realizacji prozatrudnieniowej polityki gospodarczej. Realizacja wariantu A wymaga bowiem utworzenia 1285 tys. nowych miejsc pracy, wariantu B – 1823 tys. miejsc pracy oraz wariantu C – 2361 tys. miejsc pracy. Szacuje się, że w zależności od przyjętego do realizacji wariantu nastąpi wzrost wskaźnika zatrudnienia od szacowanego poziomu 53% w IV kwartale 2006 r. do poziomu: 58% dla wariantu A, 60% dla wariantu B oraz 62 % dla wariantu C w IV kwartale 2013 r.
4. Analiza projekcji pracujących w Polsce według sektorów ekonomicznych świadczy o występowaniu poważnej „luki” zatrudnieniowej w sferze usług w naszym kraju. Tak znaczne zwiększenie pożądanego zatrudnienia w tej sferze (o 1233 tys. osób w wariantcie A, 1540 tys. w wariantcie B oraz 1847 tys. w wariantcie C) wskazuje na potrzebę radykalnej przebudowy struktury kształcenia kadr w kierunku zwiększenia rozmiarów i poziomu kształcenia dla potrzeb sektora usługowego. Dużym wyzwaniem dla polityki zatrudnienia stanie się również obniżenie zatrudnienia w sektorze rolniczym z uwagi na występujące na wsi wysokie bezrobocie jawne i ukryte. Według projekcji spadek liczby pracujących w sektorze rolniczym - w zależności od rozpatrywanego wariantu - wyniesie od 171 do 321 tys. osób. Dla zagospodarowania uwolnionych zasobów pracy z sektora rolniczego staje się niezbędny wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, umożliwiającą tworzenia na tych obszarach nowych miejsc pracy.
5. Realizacja zakładanej prozatrudnieniowej polityki gospodarczej w Polsce w latach 2007 – 2013 oraz prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy pozwoli na zmniejszenie

natężenia bezrobocia mierzonego stopą bezrobocia od szacowanego poziomu 16% w IV kwartale 2006 r. do poziomu: 12% dla wariantu A, 10% dla wariantu B oraz 8% dla wariantu C w IV kwartale 2013 r.

- Średni roczny wzrost PKB wraz ze średnim tempem wzrostu zatrudnienia będą decydowały w latach 2007-2013 o chłonności zatrudnieniowej gospodarki. Wskaźnik chłonności może się wahać nawet znacznie, w zależności od przyjętego wariantu wzrostu PKB i zatrudnienia. Ilustruje to poniższa symulacja wykonana dla średniego tempa wzrostu PKB=5,5% oraz średniego rocznego tempa zatrudnienia (1,24% dla wariantu A, 1,73% dla wariantu B oraz 2,20% dla wariantu C) otrzymujemy następujące współczynniki chłonności zatrudnieniowej polskiej gospodarki (U_z) w latach 2007-2013: $U_z = 22,5\%$ dla wariantu A, $U_z = 31,3\%$ dla wariantu B, $U_z = 40,0\%$ dla wariantu C. Podane współczynniki wskazują, że realizacja każdego z rozpatrywanych wariantów wymaga prozatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, przy czym najwyższy jego udział występuje w wariantcie C. Podany wskaźnik $U_z = 40,0\%$ oznacza, że średni roczny wzrost PKB wynoszący 5,5% jest uzyskiwany w 40,0% poprzez wzrost zatrudnienia i 60,0% w wyniku wzrostu wydajności pracy. W przypadku niższego wskaźnika wzrostu PKB zmieniają się także wskaźniki chłonności zatrudnieniowej. Decyzje w sprawie wyboru wariantu rozwoju można podejmować jedynie przy pełnej wiedzy o opisywanych wartościach; dla opisanego wyżej przypadku, po uwzględnieniu całokształtu obecnej i przewidywanej sytuacji na rynku pracy w Polsce w latach 2007-2013 oraz wyzwań związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej, przy opracowaniu i wdrożeniu Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013 należałoby przyjąć wariant B.

3. PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ NA RZECZ WZROSTU ZATRUDNIENIA

Prezentowana niżej lista warunków sprzyjających promocji zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobociu jest spójna z kierunkami działań zawartych w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007-2013. Lista ta zawiera tytuły najważniejszych inicjatyw, które powinny być podjęte w ramach cząstkowych strategii i programów realizowanych przez podmioty administracji centralnej i samorządowej.

3.1. Pobudzanie procesów gospodarczych w kierunku innowacyjności i rozwoju prozatrudnieniowego

Wzrost popytu globalnego wewnętrznego i zewnętrznego na krajowe produkty i usługi jest warunkiem koniecznym dla utrzymania istniejących oraz powstawania nowych miejsc pracy. Popyt ten będzie funkcją tempa zmian popytu konsumpcyjnego (gospodarstw domowych), inwestycyjnego (przedsiębiorstw), sektora publicznego (państwa i samorządów) oraz eksportu netto (zagranicy).

3.1.1. Wzrost inwestycji oraz rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w gospodarce

Obserwowalny spadek inwestycji będący jedną z barier powstawania nowych miejsc pracy wymaga podjęcia inicjatyw legislacyjnych, finansowych i kapitałowych, które zapobiegą niekorzystnej tendencji. System zachęt do inwestowania powinien opierać się na takich warunkach jak:

- upraszczanie procedur administracyjnych związanych z rozpoczęciem inwestycji,
- rozwój doradztwa inwestycyjnego,
- tworzenie warunków zachęcających do inwestycji dla zagranicznych podmiotów gospodarczych,
- zapewnienie lepszej ochrony prawnej dla inwestorów,
- zapewnienie dostępu do taniego kredytowania inwestycji,
- premiowanie inwestycji angażujących wolne zasoby pracy zarówno w trakcie jej powstawania jak i funkcjonowania.

Obok inwestycji dużych istotną sprawą jest zapewnienie wzrostu inwestycji podejmowanych na szczeblu małych i średnich przedsiębiorstw. Będą one miały w dużej mierze charakter innowacyjny (technologiczny). W tym zakresie należy zatem spodziewać się przyrostu nowych miejsc pracy wynikających z popytu na specjalistyczne usługi serwisowe. W tym zakresie w szczególności promować należy formę samozatrudnienia.

Odrębnym zagadnieniem są inwestycje rewitalizacyjne. W ciągu ostatnich lat dewastacji uległo wiele obszarów przemysłowych i komunalnych. Ich odnowa nie oznacza przywrócenia pierwotnej funkcji, ale daje pewne szanse rozwojowe dla całego otoczenia w dalszej perspektywie czasowej.

3.1.2. Opracowanie i realizacja programu budownictwa mieszkaniowego oraz modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej

Deficyt nowych mieszkań dostępnych dla kieszeni przeciętnego obywatela, konieczność rewitalizacji budynków mieszkalnych w obszarze wielkich aglomeracji, rosnące aspiracje związane z komfortem życia, rodzą oczywistą potrzebę rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Z drugiej strony istnieją krajowe zasoby surowcowe, które mogłyby być spożytkowane do tego celu oraz wolne zasoby pracy. Zatrudnienie w budownictwie jest o tyle efektywne, że pobudza działalność w innych sektorach gospodarki. Warto też podkreślić, że odpowiednio duża podaż tanich mieszkań mogłaby sprzyjać mobilności przestrzennej ludności i ułatwiać dostosowanie do rynków pracy.

Kompleksowy program rozwoju budownictwa powinien opierać się na realizacji takich zasad, jak:

- wykorzystywanie krajowych surowców do produkcji budowlanej,
- znacząca pomoc państwa (prawna, organizacyjna, finansowa) w zakresie inicjowania inwestycji budowlanych,
- wykorzystywanie wolnych zasobów pracy w działalności związanej z budownictwem.

Ważnym czynnikiem dla rozwoju prozatrudnieniowego jest również modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej obejmuje modernizację dróg, budowę autostrad, rozbudowę lotnisk, budowę szybkiej kolei, rozbudowę szerokopasmowych łączy przesyłu danych itp.).

Infrastruktura komunikacyjna jest warunkiem rozwoju gospodarczego. Polska należy pod tym względem do krajów zaniedbanych. Efekty zatrudnieniowe są wynikiem podejmowania zadań inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, ale także skutkiem wykorzystywania tej infrastruktury. Ludzie znajdują pracę zarówno przy budowie dróg jak i przy ich użytkowaniu. Pochodnym wynikiem funkcjonowania dobrej infrastruktury jest rozwój różnych sektorów gospodarki, w tym sektora usługowego, który będzie głównym źródłem popytu na pracę.

Istotnym problemem polskiego rynku pracy jest stosunkowo niska mobilność przestrzenna ludności. Wobec perspektywy nierównomiernego rozwoju kraju jest rzeczą oczywistą, że ludzie będą poszukiwali miejsc pracy poza swoimi dotychczasowymi miejscami zamieszkania. Sprawna komunikacja publiczna ma w tym zakresie niebagatelną rolę do odegrania. Powstaje jednak problem ekonomicznej racjonalności jej budowy i utrzymania. Rozwiązania w tym zakresie powinny uwzględniać nie tylko kryteria bieżącej opłacalności inwestorskiej, ale także perspektywę korzyści społecznych i narodowych uzyskiwanych w perspektywie wieloletniej.

3.1.3. Wzrost eksportu i optymalizacja importu

Rosnący eksport tworzy sprzyjające warunki do utrzymania i wzrostu zatrudnienia. Polskie produkty mogą być konkurencyjne nie tylko ze względu na relatywnie niższe koszty produkcji, ale powinny być również konkurencyjne ze względu na swoją jakość. Szczególnie dotyczyć to powinno artykułów przemysłowych wysokoprzetworzonych oraz artykułów spożywczych posiadających istotne walory ekologiczne. Otwarcie rynków europejskich i realizacja zasady swobodnego przepływu towarów i usług jest warunkiem istotnym, ale nie wystarczającym dla ekspansji eksportu. Istotne jest trafne zaspokajanie potrzeb konsumentów i zdobycie dobrych marek, ale również odpowiednie relacje kursowe walut zapewniające pożądaną poziom opłacalności produkowania na eksport.

Promocja eksportu powinna zatem polegać na umacnianiu pozycji polskich produktów na rynkach zagranicznych oraz na tworzeniu warunków zachęcających polskich producentów do eksportu.

Produkcja krajowa, z korzyścią dla rynku pracy, mogłaby konkurować na rynku wewnętrznym z wieloma produktami pochodzącymi z importu. Niezbędne jest podjęcie działań obejmujących promocję marketingową krajowych towarów na rynku wewnętrznym oraz eliminację warunków sprzyjających nieuczciwej konkurencji ze strony producentów zagranicznych na polskim rynku.

3.2. Restrukturyzacja rolnictwa i wielofunkcyjny rozwój wsi z wykorzystaniem środków UE

Specyfiką polskiego rynku pracy pozostaje nadmiernie wysoki, w porównaniu z innymi krajami, odsetek ludności zamieszkałej na wsi i utrzymującej się z działalności rolniczej. Mamy do czynienia z ogromnymi zasobami pracy na terenach wiejskich, które nie są w pełni wykorzystane. Podejmowane dotychczas działania na rzecz zmiany tej sytuacji i uzyskane wyniki trudno uznać za zadowalające. Warunkiem powodzenia restrukturyzacji zatrudnienia jest stworzenie odpowiednio dużej liczby nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, ale w działalności pozarolniczej oraz **stworzenie odpowiedniej liczby nowych miejsc pracy dla mieszkańców wsi na terenach innych niż wiejskie.**

Pierwszy z wymienionych kierunków wiąże się z postulatem rozwoju szerokiej gamy usług na wsi. Popyt na nie będzie warunkowany głównie wzrostem dochodów ludności. Za obiecujące uznać można usługi w sektorze turystyki i usług osobistych, choć w tym zakresie obok samej inicjatywy mieszkańców wsi konieczne są działania władz publicznych polegające m.in. na tworzeniu odpowiedniej infrastruktury. Zapowiedzi takich zmian zawarte są w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007-2013. Usługi, o których mowa będą tworzyły nowe miejsca pracy, głównie w oparciu o samozatrudnienie. Oznacza to jednak konieczność wdrożenia takich mechanizmów administracyjnych, które pozwolą na radykalne uproszczenie procedur związanych z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej i/lub powstanie sieci dostępnych i tanich instytucji obsługujących przedsiębiorców.

Co do kierunku drugiego trudno oczekiwać exodusu ludności wiejskiej do miast w aktualnej sytuacji nie tylko ze względu na niską podaż miejsc pracy, ale także ze względu na sytuację mieszkaniową i komunikacyjną. Tworzenie nowych miejsc pracy na terenach innych, niż wiejskie wymaga zatem znaczących inwestycji infrastrukturalnych – rewitalizacji miast średniej wielkości i ich wzmocnienia w wypełnianiu funkcji o znaczeniu sub-regionalnym i regionalnym, sieci komunikacyjnych i ogólnie dostępnych usług (edukacja, zdrowie, kultura).

3.3. Rozwój MSP i samozatrudnienia

Część zasobów pracy może zostać zagospodarowana w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw oraz samozatrudnienia. Wydaje się, że będzie to możliwe przy spełnieniu następujących warunków:

- znaczącego obniżenia pozapłacowych kosztów pracy,
- uproszczenia procedur administracyjnych na styku przedsiębiorstwo - administracja publiczna,

- utrzymania obowiązującej korzystnej opcji podatkowej - 19% stawki podatku dochodowego dla osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą;
- wprowadzenia dostępnego systemu ubezpieczenia od ryzyka podejmowania indywidualnej działalności gospodarczej,
- przełamania barier mentalnych związanych z podejmowaniem działalności gospodarczej;
- rozwijania i promowania działalności proekologicznej.

Co do pierwszego warunku, zakres możliwych zmian uzależniony będzie od polityki fiskalnej państwa. Należałoby przyjąć jednak, jako zasadę niwelowanie niekorzystnego wpływu systemu ubezpieczeń społecznych na możliwości tworzenie nowych miejsc pracy przez przedsiębiorców.

Prace podejmowane w tym kierunku powinny mieć charakter systematycznego (corocznego) porządkowania sytuacji.

Co do drugiego warunku, pewne działania zostały już podjęte. Nie chodzi jednak tylko o uproszczenie rejestracji działalności gospodarczej, ale także o wzmocnienie pozycji obywatela wobec urzędu w tych wszystkich sytuacjach, w których organy administracji publicznej świadczą usługi na rzecz klienta. Działania w tej mierze powinny zaowocować m.in. szybszym wydawaniem decyzji administracyjnych i realną pomocą w zakresie kreowania miejsca pracy.

Trzeci warunek to rozbudowa systemu dostępnych kredytów i poręczeń, obrona praw osób prowadzących działalność gospodarczą a także ubezpieczenie od różnych rodzajów ryzyka gospodarczego. Takie rozwiązania są już stosowane, ale konieczne jest zwiększenie ich dostępności na szczeblach lokalnych i wobec „mniej wartościowych” podmiotów na rynku, jakimi są prowadzący samodzielną działalność gospodarczą. Konieczne jest kreowanie instytucji przedstawicielskich, które swoją działalność będą prowadziły na zasadach „*non-profit*”.

Wreszcie warunek czwarty to nie tylko działalność edukacyjna i medialna, ale także realna sieć instytucji wspierających (pomocowych) zwłaszcza w pierwszych fazach działalności gospodarczej. Mowa tu o instytucjach inkubujących przedsiębiorczość zakładanych w środowiskach szkół wyższych, lokalnych stowarzyszeń gospodarczych, organizacji pozarządowych.

Ważnym elementem rozwoju samozatrudnienia oraz sektora MSP jest promowanie przedsiębiorczości wśród osób młodych wkraczających na rynek pracy. Działaniem podjętym na rzecz wspierania omawianego zagadnienia jest program „Pierwsza Praca - Pierwszy Biznes”. Głównym celem Programu „Pierwsza Praca - Pierwszy Biznes” jest wzmocnienie możliwości zakładania małych firm przez młodych ludzi, realizowane poprzez dotarcie do najaktywniejszych spośród nich, zarejestrowanych w urzędach pracy lub kończących szkoły, i wyposażenie ich w niezbędną wiedzę i narzędzia.

Należy również podkreślić, że rozwój zatrudnienia w sektorze MSP będzie stymulował zatrudnienie w sektorze usług, zarówno w obszarze usług dla ludności, jak i dla firm.

3.4. Działalność proekologiczna jako nowy obszar zatrudnienia

Źródłem przewagi konkurencyjnej Polski może być produkt spełniający wysokie kryteria ekologiczne. Paradoksalnie, tradycyjne i uznane za nieefektywne technologie produkcji pewnych artykułów mogą być powodem utrzymania dotychczasowych i powstawania nowych

miejsce pracy. Do produktów tych zaliczyć można ekologiczne artykuły produkcji rolniczej, które znajdują coraz większy zbytny na rynkach konsumenckich. Konieczne jest oszacowanie wielkości tych rynków i podjęcie odpowiednich działań promocyjnych. Wsparcia udzielić powinny w szczególności instytucje skupiające indywidualnych rolników w grupach produkcyjnych.

Działalność w obszarze ekologii sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości. Takie branże jak: ochrona środowiska; alternatywne źródła energii; *recycling* oraz segregacja odpadów będą w istotnym segmencie sektora usług. Staną się więc nowym obszarem kreowania miejsc pracy w rozwijających się branżach.

Nacisk powinien zostać położony w obszarach, które będą tworzyły nowe miejsca pracy, a jednocześnie przyczynią się do osiągnięcia celów polityki proekologicznej:

- szersze wykorzystanie energii odnawialnej;
- efektywna gospodarka odpadami oraz odzyskiwanie surowców;
- rewitalizacja obszarów przemysłowych.

3.5. Tworzenie warunków dla rozwoju kapitałochłonnych, i pracochłonnych gałęzi gospodarki

Dotychczasowe warunki funkcjonowania gospodarczego sprzyjały rozwojowi określanemu ogólnie jako bezzatrudnieniowy. **Nowe technologie stały się konkurencyjnym czynnikiem wzrostu gospodarczego wobec zatrudniania.** A zatem albo zatrudnianie jest za drogie, albo wprowadzanie innych czynników wzrostu jest za tanie. Spory w tym zakresie wykraczają poza ramy niniejszego dokumentu, jednakże **postulat zmniejszenia kosztów pracy** ludzkiej wydaje się w środowiskach gospodarczych bardziej popularny. Polska znalazła się w sytuacji, w której pracochłonne sektory gospodarki zostały w szybkim tempie zrestrukturyzowane natomiast w równie szybkim tempie nie powstały miejsca pracy w innych sektorach absorbujących wolne zasoby pracy. Napływ nowych technologii (między innymi z inwestycji zagranicznych), zwiększenie dostępu do kapitału (rozwój instytucji finansowych), wdrażanie nowych form organizacyjnych pracy wyeliminowały wiele miejsc pracy, które w nowych realiach okazały się ekonomicznie nieuzasadnione.

Istotnym czynnikiem dla tworzenia nowych miejsc zatrudnienia jest rozwój sektora usług w obszarze zarówno usług dla ludności jak i dla firm. W obszarze usług ważne jest wspieranie rozwoju segmentów związanych z ochroną środowiska, w szczególności technologii związanych z alternatywnym pozyskiwaniem energii, *recyclingiem* oraz racjonalną gospodarką odpadami. W związku ze starzeniem się społeczeństwa będą rozwijać się usługi dla ludności, związane z opieką, rehabilitacją oraz ochroną zdrowia. Wspieranie rozwoju wybranych segmentów sektora usług powinno być spójne z wynikami prognozy popytu i podaży na pracę w Polsce, która świadczy o istnieniu poważnej luki w zatrudnieniu w sektorze usług.

Możliwości ograniczania zjawiska wypierania siły roboczej w procesie pracy i dokonania manewru w tym zakresie są ograniczone. Wiązałoby się to bowiem z koniecznością realizowania dwóch różnych gospodarek – opartej na wzroście zatrudnienia i opartej na czynnikach innych, niż wzrost zasobów pracy. Być może są jednak w tym zakresie możliwe do ustalenia i zaakceptowania kompromisy wspierane polityką interwencyjną państwa.

W szczególności wspieraniu powinny podlegać te obszary gospodarki, w których praca ludzka jest trudna do zastąpienia. W tym zakresie przed Polską stoją ogromne wyzwania

cywilizacyjne, którym sprostanie jest równie ważne jak zwiększenie zatrudnienia. Dotyczy to w szczególności dziedzin świadczenia usług osobistych, takich jak:

- działania edukacyjne i wychowawcze,
- opieka medyczna,
- opieka nad osobami niepełnosprawnymi i starszymi,
- zapewnianie bezpieczeństwa,
- obsługa administracyjna obywateli.

3.6. Racjonalna ochrona miejsc pracy

W dynamicznie zmieniających się warunkach spodziewać się należy, że tendencje do uelastyczniania stosunków pracy i usztywniania ich będą miały charakter naprzemienny i związany z okresową dominacją różnych grup interesów. Jednakże swoboda w zwalnianiu lub zatrudnianiu pracowników nie może podlegać jedynie regułom lokalnego rachunku opłacalności. Z punktu widzenia pracodawcy zwolnienie pracownika jest korzystną metodą obniżania własnych kosztów, z punktu widzenia interesów państwa może to być czynnikiem powodującym wzrost kosztów utrzymania państwa.

Szczególnie ważne jest to na lokalnych rynkach pracy, gdzie występuje niewielu pracodawców. Konieczne jest zatem wypracowanie takich mechanizmów działania, które zapewnią większą ochronę miejsc pracy ze względu na **ogólny bilans korzyści i strat w wymiarze budżetów lokalnych i perspektywy wieloletniej**. W tym kontekście analizy wymaga dotychczasowy sposób subsydiowania miejsc pracy (i pracodawców), organizacja tego procesu i monitorowanie. Istotną rolę mają tu do odegrania publiczne służby zatrudnienia, których działalność winna być ściślej sprzęgnięta z podmiotami odpowiedzialnymi za programowanie rozwoju gospodarczego i społecznego w skali lokalnej.

W związku z trudną adaptacją pracowników zwalnianych z pracy w restrukturyzowanych zakładach należy wzmocnić programy tzw. *outplacementu*. Program realizowany jest zazwyczaj przez zewnętrzną, w stosunku do restrukturyzowanego przedsiębiorstwa instytucję, profesjonalnie zajmującą się tego typu programami. W ramach programu pracownikom pomaga się w wejściu na rynek pracy i pokonaniu stresu wywołanego utratą dotychczasowego zatrudnienia.

4. CELE I PRIORYTETY K SZ

4.1. Cele

Podstawowe cele Krajowej Strategii Zatrudnienia to:

- **Wzrost zatrudnienia - osiągnięcie na koniec 2013 roku ogólnego wskaźnika zatrudnienia w wysokości 58-60% oraz 50-52% dla kobiet.**
- **Ograniczenie bezrobocia - zmniejszenie na koniec 2013 roku ogólnej stopy bezrobocia do poziomu 10-12%.**
- **Uzyskanie znaczących postępów w zakresie jakości zatrudnienia (quality at work).**

Cele te wynikają z:

- 1) przedstawionej diagnozy polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce,
- 2) wyzwań jakie stoją przed Polską, jako członkiem Unii Europejskiej, w związku z przyjęciem do realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej.

4.2. Priorytety

Podstawowe kierunki działań, które w latach 2007-2013 określać będą politykę państwa na rynku pracy zmierzającą do osiągnięcia powyższych celów mieszczą się w ramach następujących priorytetów:

1. **Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności.**
2. **Rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji.**
3. **Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy.**
4. **Aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.**
5. **Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy.**
6. **Niwelowanie różnic regionalnych oraz przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym na rynku pracy.**
7. **Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej.**

Powyższe priorytety uwzględniają przyjęte dla Polski w projekcie „Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” cele i priorytety strategiczne, jak również opracowany przez Komisję Europejską Zintegrowany Pakiet Wytycznych na lata 2005-2008, obejmujący trzy podstawowe obszary: makroekonomiczny, mikroekonomiczny oraz rynek pracy.

W dalszej części rozdziału przedstawiono charakterystykę poszczególnych priorytetów.

4.2.1. Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności

Konieczność utworzenia około półtora miliona nowych miejsc pracy w latach 2007-2013 wydaje się bezdyskusyjna. Aby sprostać temu ambitnemu zadaniu należy podjąć wiele działań cząstkowych – tak w sferze gospodarczo-produkcyjnej jak i w sferze szeroko

rozumianych regulacji instytucjonalno-systemowych. Bez wątpienia zatem konieczny jest **rozwój inwestycji** owocujących przyrostem zatrudnienia w nowoczesnych sektorach gospodarki narodowej jak i radykalna **obniżka kosztów pracy**, szczególnie w obrębie zobowiązań nakładanych na pracodawcę przez system podatkowy i ubezpieczeniowy. Zasadniczym wyzwaniem jest zapewnienie bardziej konkurencyjnego opodatkowania pracy wobec opodatkowania kapitału, a zatem stworzenie warunków dla większej opłacalności zatrudnienia. Zmiany w tym zakresie będą miały charakter stopniowy, a ich rezultat końcowy musi uwzględniać interesy nie tylko pracodawców i pracobiorców, ale także interes państwa.

Nowe rozwiązania technologiczne i organizacyjne w gospodarce pokazują, że wielkie organizacje gospodarcze absorbujące duże zasoby wolnej pracy ludzkiej należą do przeszłości. Nadzieje z inwestycjami należy zatem wiązać głównie z rozszerzaniem się strefy usług. Do takiego modelu muszą być także zastosowane uregulowania wspierające **rozwój przedsiębiorczości**, które wspomogą tworzenie miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji i wysoko wynagradzanych.

Promowaniu zatrudnienia w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw towarzyszyć będzie wspieranie **samozatrudnienia**. Upraszczane będą procedury związane z podejmowaniem własnej działalności gospodarczej oraz zwiększana będzie opłacalność tej działalności przez zmniejszanie obciążeń finansowych ciążących na przedsiębiorcy. Osobom podejmującym samodzielną działalność gospodarczą zaoferowana będzie wszechstronna pomoc – logistyczna, doradcza, finansowa i prawna, które ułatwią start zawodowy.

Ważnym źródłem nowych miejsc pracy będzie **sektor ekonomii społecznej** – sieć organizacji pozarządowych świadczących usługi na rzecz lokalnych środowisk, na zasadach *non-profit*. Organizacje pożytku publicznego uzyskają znaczące wsparcie ze strony władz samorządowych. Wzmocnienia wymagają inwestycje samorządowe w zakresie infrastruktury, telekomunikacji oraz budownictwa mieszkaniowego.

Ważnym czynnikiem umożliwiającym tworzenie nowych miejsc pracy jest **obszar działalności innowacyjnej** w gospodarce. Innowacyjność, pojmowana nie tylko jako rozwój nowoczesnych technologii, ale także jako opracowywanie i wprowadzanie nowych rozwiązań z zakresu zarządzania i organizacji, jest istotnym determinantem rozwoju gospodarczego. Należy dążyć do ograniczenia barier innowacyjności oraz wzrostu wskaźnika innowacyjności tak, aby umożliwić przedsiębiorcom polskim skuteczne konkutowanie na międzynarodowych rynkach. Ustawa o wspieraniu działalności innowacyjnej, która wprowadza instrumenty znacznie ułatwiające podejmowanie i prowadzenie przedsięwzięć innowacyjnych, w celu zmniejszenia dystansu, jaki dzieli polską gospodarkę od gospodarek krajów wysokorozwiniętych, zapewnienia polskim przedsiębiorstwom lepszej pozycji konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych stanowi także ramy prawne do zwiększenia liczby miejsc pracy.

Nowym obszarem tworzenia miejsc pracy powinna stać się działalność proekologiczna. Opracowane przez rząd oraz administrację samorządową programy ochrony środowiska przyjmują, że zróżnicowanie i bogactwo środowiska przyrodniczego Polski oraz poziom występujących zagrożeń w omawianym zakresie stanowią istotne czynniki determinujące procesy społeczno – gospodarcze. W związku z tym bardzo istotny jest rozwój oraz promocja działalności proekologicznej.

Ważnym obszarem tworzenia miejsc pracy powinny być również jednostki ochrony zdrowia, a także innych sektorów realizujących zadania zdrowia publicznego. Zdrowie publiczne jest niezwykle istotną sferą działania na wszystkich szczeblach: lokalnym, regionalnym, ogólnokrajowym oraz międzynarodowym.

Za szczególnie ważne obszary, w których działalności taka będzie się w przyszłości rozwijać należy uznać:

- dalsze ograniczanie emisji zanieczyszczeń do środowiska, w szczególności rosnącej dynamicznie emisji ze środków transportu;
- kontynuowanie efektywnych działań na rzecz poprawy jakości wód rzecznych;
- ochronę strategicznych zasobów wód podziemnych;
- rozwiązanie problemu utylizacji oraz zmniejszenie ilości powstających odpadów komunalnych i przemysłowych;
- zmniejszenie liczby ludności narażonej na nadmierny hałas;
- ochronę różnorodności przyrodniczej obszarów chronionych;
- zmniejszenie powierzchni obszarów zdegradowanych
- rozwój produkcji ekologicznej w rolnictwie.

Rozwijanie i wspieranie działalności w wymienionych obszarach może stać się w przyszłości źródłem nowych miejsc pracy oraz źródłem dodatkowej przewagi konkurencyjnej polskich gospodarstw ekologicznych.

Istotne jest również, aby tworzone nowe miejsca pracy odpowiadały wysokim standardom **jakościowym**. Służyć temu będą działania nakierowane na wzrost bezpieczeństwa zatrudnienia, polepszanie fizycznych i psychologicznych warunków pracy, zapewnianie większych możliwości rozwojowych pracowników, zapewnienie godziwych wynagrodzeń.

4.2.2. Rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji

Wysokie kwalifikacje zawodowe pracowników są warunkiem dalszego rozwoju gospodarczego, a popyt na te kwalifikacje będzie określał dynamikę zdarzeń na rynku pracy. Podejmowane zatem będą działania na rzecz **rozwój kształcenia ustawicznego**, zarówno w systemie edukacji (oświaty i szkolnictwa wyższego), jak i poza nim. Działania te dotyczyć będą zarówno zwiększenia dostępności i wzbogacenia oferty programowej szkół i instytucji edukacyjnych (infrastruktura, programy, metody), jak i wbudowania trwałych mechanizmów aktualizacji i rozwoju kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy (**doskonalenie zawodowe pracowników, jako stała procedura organizacyjna**).

W perspektywie lat 2007–2013 znacząco zwiększy się udział osób dorosłych w kształceniu ustawicznym.

Wobec wyraźnie niekorzystnie kształtujących się wskaźników uczestnictwa dorosłych w kształceniu ustawicznym podjęte zostaną intensywne kompleksowe działania mające na celu zmianę tej sytuacji. Doskonalony będzie system zachęt do inwestowania w edukację, adresowanych do pracowników i pracodawców. Wskazane tu będą takie działania jak:

- szerokie upowszechnianie idei uczenia się przez całe życie, w tym przełamywanie barier świadomości osób niskokwalifikowanych, pokazywanie efektywności nakładów na edukację, kształtowanie spostrzegania kształcenia w kategoriach inwestycji, a nie kosztów, propagowanie dobrych praktyk inwestowania w edukację.
- informacja i doradztwo: rozwój szerokiej informacji o rynku usług edukacyjnych i jakości oferty edukacyjnej, rozwój dostępnego powszechnie poradnictwa zawodowego dla osób, a także rozwój usług konsultacyjnych dla pracodawców.

- zwiększenie nakładów na kształcenie ustawiczne – stworzenie systemu skutecznej pomocy finansowej dla osób podnoszących kwalifikacje, w szczególności adresowanej do grup o niskich dochodach (np. talony szkoleniowe, stypendia), w tym wspieranie rozwoju zakładowych systemów szkoleniowych.
- budowanie systemu potwierdzania kwalifikacji uzyskanych poza systemem kształcenia formalnego - w drodze doświadczenia zawodowego (przy współpracy pracodawców i organizatorów kształcenia/ szkolenia zawodowego).

Znaczącej poprawie ulegnie jakość usług edukacyjnych i adekwatność oferty do potrzeb rynku pracy.

Ponieważ rynek okazał się w tym zakresie słabym regulatorem, konieczne jest stymulowanie podaży wysokiej jakości oferty kształcenia i szkolenia zawodowego, a także dostosowania tej oferty do potrzeb zarówno pracodawców, jak i osób uczestniczących w edukacji. Działania w tym obszarze przede wszystkim będą obejmować:

- diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje na rynku pracy. Opracowywane będą prognozy dotyczące popytu na kwalifikacje w perspektywie krajowej, regionalnej, lokalnej, także z wykorzystaniem narzędzi do badania zawodów deficytowych i nadwyżkowych;
- tworzenie, doskonalenie i upowszechnianie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych, opartych na zidentyfikowanych wymaganiach pracodawców, jako podstawy dla standardów kształcenia i szkolenia zawodowego. Docelowo standardy kwalifikacji zawodowych powinny stanowić narzędzie umożliwiające dywersyfikację ścieżek kształcenia. Powinny także zapewnić przejrzystość uzyskiwanych kwalifikacji i ułatwiać mobilność zawodową.
- stymulowanie działań instytucji szkoleniowych na rzecz podnoszenia jakości oferty edukacyjnej. Oceniana będzie jakość usług edukacyjnych, promowane i wspierane będą instytucje zapewniające wysokie wskaźniki zatrudnienia po szkoleniu (granty, akredytacja, upowszechnianie dobrych praktyk).

Ponieważ wyposażanie w nowe umiejętności, zdobywanie nowej wiedzy powinno mieć charakter ustawicznego procesu, szkoła powinna uczyć tego jak się uczyć, a zatem wyposażać uczniów w metaumiejętność uczenia się. Konieczne jest ściślejsze powiązanie współczesnej szkoły ze współczesną organizacją gospodarczą, a więc przybliżenie edukacji do rynku pracy.

4.2.3. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy

Konieczne jest tworzenie warunków dla zwiększenia **mobilności przestrzennej i zawodowej** z myślą o ułatwieniu dostępu do rynku pracy. Mobilność przestrzenna to nie tylko dostępna i dogodna komunikacja publiczna, sieć dróg, sprawna telekomunikacja i łączność internetowa, ale także tanie budownictwo mieszkaniowe pod wynajem oraz system zachęt do zmiany zamieszkania oparty na rachunku wskazującym, że korzyści związane ze zmianą zamieszkania i pracą są znacznie większe od strat związanych z utratą dotychczasowego lokum.

Będą też tworzone warunki dla zwiększenia mobilności zawodowej, pogłębiająca się zmienność i złożoność procesów pracy będzie skłaniała ludzi do wielokrotnej zmiany zawodu lub specjalności. Zatem w latach 2007-2013 powstać musi powszechnie dostępny i atrakcyjny system zmiany kwalifikacji. Znaczącą rolę odegrają w tej mierze inicjatywy podejmowane

przez środowiska zawodowe, publiczne służby zatrudnienia, organizacje przedstawicielskie pracodawców i pracowników.

Czynnikiem determinującym zwiększenie **mobilności zawodowej** jest podniesienie poziomu wykształcenia i szersze uczestnictwo pracowników w **kształceniu ustawicznym**.

Istotnym warunkiem tworzenia nowych miejsc pracy i rozwoju przedsiębiorczości jest stałe **obniżanie kosztów zatrudnienia**. Redukcja pozapłacowych kosztów wynagrodzenia, a zatem zmniejszenie obciążeń ubezpieczeniowych dotyczących pracodawcę prowadzi do **obniżenia kosztów pracy**, a więc zwiększa opłacalność zatrudnienia. Jednakże zainteresowany pracą musi być także pracobiorca. Chodzi zatem o to, aby płaca netto, jaką otrzymuje pracownik była **dostatecznie atrakcyjna** i konkurencyjna wobec dochodów uzyskiwanych z innego tytułu niż zatrudnienie. Trwające obecnie prace nad zmniejszaniem klina podatkowego koncentrują się wokół płacy minimalnej. Propozycje zmierzają do odciążenia pracodawców i do sprawienia, aby płaca minimalna netto była w sposób istotny wyższa od zasiłku dla bezrobotnych.

Trudno obecnie ocenić skuteczność tego działania. Powstaje także pytanie, jaka musi być różnica między płacą minimalną netto a zasiłkiem, aby pobudzić bezrobotnego do aktywności zawodowej zważywszy na korzyści i straty wynikające z takiej decyzji w kontekście realnych kosztów utrzymania i innych uwarunkowań związanych z podejmowaniem roli pracowniczej.

Bez wątplenia jednak redukcja klina podatkowego jest działaniem pożytecznym w zakresie stymulowania zatrudnienia i powinna dotyczyć wszystkich wynagrodzeń uzyskiwanych z tytułu pracy. Problemem wymagającym rozwiązania jest wybór sposobów uzyskiwania środków na zabezpieczenie społeczne – czy uzyskiwać je z obciążania wynagrodzeń, czy też z obciążania dochodów. Z punktu widzenia pracodawcy redukcja obciążeń wynagrodzeń jest korzystniejsza i może sprzyjać zatrudnianiu, natomiast przeniesienie tych obciążeń na dochody generalnie prowadzi do zubożenia społecznego. Oszacowanie skali tych zjawisk, wdrażanie odpowiednich rozwiązań w czasie, wprowadzanie mechanizmów buforowych w powiązaniu z całokształtem finansów publicznych i systemu ubezpieczeń zdrowotnych, poddane zostanie dokładnemu rachunkowi i rozważeniu. Podobnej analizie zostaną poddane rozwiązania dotyczące podatku PIT pod kątem ich wpływu na wzrost zatrudnienia.

Tworzenie nowych miejsc pracy wymaga wdrożenia na większą niż dotąd skalę **elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy**. Cechą polskiego rynku pracy jest stosunkowo niski odsetek zatrudnionych w formach nietypowych. Składa się na to wiele przyczyn. Jedną z najważniejszych jest ta, że zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy skutkuje niższymi dochodami, co w sytuacji polskiej ma znaczenie podstawowe. W miarę wzrostu poziomu wynagrodzeń siła tego czynnika będzie malała, ale trudno się spodziewać w tym zakresie zasadniczego przełomu w ciągu najbliższej dekady. Inną barierą jest traktowanie zatrudnienia w formach nietypowych, jako pracy „gorszej”. Pracownicy mają poczucie, że traktowani są jako mniej wartościowi, w mniejszym stopniu utożsamiają się z organizacją, w której pracują, ich związek z pracodawcą jest luźniejszy. Mimo, że zapisy kodeksu pracy zakładają, jako zasadę, równe traktowanie wszystkich kategorii pracowników, zjawiska takie występują i ich eliminacja jest zadaniem niezwykle trudnym. Istotnym zatem warunkiem popularyzacji elastycznych form zatrudnienia jest spełnianie wymogów **dobrej pracy**.

W aktualnej sytuacji **promowanie elastycznych form zatrudnienia** będzie skuteczne głównie wobec tych osób, które są zawodowo bierne i pracę traktować mogą, jako dodatek do aktywności innego typu. Dotyczy to zwłaszcza rodziców wychowujących dzieci, osób niepełnosprawnych, osób pobierających różnego typu zasiłki o charakterze socjalnym, uczącą się młodzież, a także wszystkich tych, którzy z różnych względów nie chcą lub nie mogą

podjąć pracy w pełnym zakresie. Komplementarnym działaniem byłoby tworzenie warunków dla budowania „otwartych” organizacji, a więc tworzenie przepisów ułatwiających szybkie zatrudnianie i zwalnianie pracowników.

Odrębnym zagadnieniem jest **uelastycznianie warunków organizacyjnych pracy**. Dotyczy to zwłaszcza prac o charakterze administracyjno-biurowym, a także intelektualnym, które mogą być podejmowane poza stałym miejscem zatrudnienia. Korzyścią organizacji pracy w domu jest obniżanie kosztów utrzymania stanowisk pracy. Rozwiązania takie istnieją w ramach tzw. pracy chałupniczej – nowsze wersje to głównie telepraca, która w naszym kraju wciąż ma charakter inicjatywy eksperymentalnej. Promocja tych form wiąże się nie tylko z odpowiednim wyposażeniem stanowisk pracy domowej, ale przede wszystkim z budowaniem odpowiedniej kultury organizacyjnej. W tym zakresie inicjatywa państwa polegać by mogła na propagowaniu dobrych przykładów i wzmożonej presji na podnoszenie kwalifikacji menedżersko-organizacyjnych oraz na ułatwianiu pracodawcom zakupu technologii dla realizacji telepracy.

Bardzo ważnym aspektem uelastyczniania stosunków pracy jest również organizacja czasu pracy. Coraz częściej wykorzystywane są niestandardowe formy organizacji czasu pracy, w szczególności zadaniowy czas pracy. W wykorzystaniu elastycznych form zatrudnienia regulacja czasu pracy jest czynnikiem determinującym często zatrudnienie większej liczby pracowników. Bardzo istotnym aspektem regulacji czasu pracy, z punktu widzenia rozwoju sektora usługowego, jest uelastycznienie czasu pracy urzędów administracji publicznej. Należy rozważyć wydłużenie czasu pracy urzędów w połączeniu z wprowadzeniem przerwy w godzinach pracy większości interesantów. Poprawi to dostępność do urzędów oraz przyczyni się do większej efektywności realizacji powierzonych zadań.

Należy podkreślić, że uelastycznianie organizacji pracy powinno być skorelowane z budowaniem **przyjaznego środowiska pracy** – pod względem warunków fizycznych i społecznych. Służy temu promowanie dobrych praktyk, tworzenie nowych metod i narzędzi w zakresie systemowego zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy, przyczyniających się do korzyści ekonomicznych i społecznych (zmniejszenie strat z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz wzrost jakości i wydajności pracy).

Wspierania wymaga rozwój edukacji i szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników. W celu zmniejszenia obciążeń ponoszonych przez pracodawców związanych ze szkoleniami pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy niezbędne jest kształtowanie bezpiecznych zachowań pracowników, również poprzez wdrożenie odpowiednich programów edukacyjnych na wszystkich poziomach kształcenia, a także poprzez promowanie kultury bezpieczeństwa dotyczącej zarówno sfery pracy, jak i wypoczynku.

Ponadto, istotne jest wspieranie rozwoju badań naukowych i działalności technologicznej w zakresie skutecznego zapobiegania i ograniczania ryzyka zawodowego w przedsiębiorstwach. W szczególności konieczne jest kontynuowanie realizacji ustanowionego przez Radę Ministrów programu wieloletniego pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej” (obecny etap obejmuje lata 2005-2007). Badania naukowe powinny dotyczyć zwłaszcza nowych technologii produkcyjnych i związanych z nimi zagrożeń chemicznych, fizycznych, biologicznych oraz psychospołecznych, a także tworzenia nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapewniających skuteczne zapobieganie i ograniczanie ryzyka zawodowego.

Rozwijanie kultury i efektywności zarządzania, budowanie organizacji uczących się, podejmowanie społecznej roli przez przedsiębiorstwa, tworzy warunki dodatkowo zachęcające do podejmowania pracy i pozostawania w zatrudnieniu.

Ważnym elementem przyjaznego środowiska pracy jest zapewnienie godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym, w tym rodzinnym. Równowaga między obowiązkami zawodowymi a pozazawodowymi sprzyja także podejmowaniu aktywności na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, uczenia się przez całe życie. Do ważnych środków zapewniających godzenie pracy zawodowej z życiem prywatnym należy zaliczyć zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem. W szczególności zlikwidowanie niekorzystnego zjawiska niskiego uczestnictwa w edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3 – 5 lat (30% w Polsce wobec 70 – 100% w krajach Europy Zachodniej), służy dodatkowo zwiększaniu szans edukacyjnych dzieci z różnych środowisk, a zwłaszcza dzieci mieszkających na wsi.

Zarówno obniżanie kosztów zatrudnienia jak i rozwój elastycznych form zatrudnienia sprzyjać będzie ograniczeniu zasięgu **szarej strefy zatrudnienia**. Wprowadzane zmiany będą wymagały zaangażowania wielu partnerów, a nade wszystko doskonalenia **instytucji dialogu społecznego** zarówno w wymiarze makrospołecznym jak i na poziomie funkcjonowania każdej organizacji gospodarczej.

Zakłada się, że w perspektywie lat 2007-2013 podwoi się liczba pracowników, którzy będą mieli dostęp do kształcenia ustawicznego, umożliwiającego im sprawne dostosowanie się do zmiennych warunków rynku pracy.

Cel ten będzie osiągnięty poprzez następujące działania:

- doskonalenie i upowszechnienie instrumentów wspierających kształcenie pracowników (fundusz szkoleniowy, plany szkoleniowe, urlopy szkoleniowe, praca na zastępstwo, granty na kształcenie związkowych propagatorów szkoleń).
- pomoc dla pracodawców inwestujących w szkolenia pracowników, adresowana w szczególności do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a także do pracodawców inwestujących w szkolenia grup defaworyzowanych – młodych, po 50 roku życia, zagrożonych zwolnieniami, niskokwalifikowanych (np. talony na szkolenia pracowników MŚP).
- wspieranie współpracy partnerów społecznych w obszarze edukacji ustawicznej (granty na wzajemne szkolenia pracowników przez przedsiębiorstwa, granty na lokalne przedsięwzięcia edukacyjne z udziałem wielu partnerów).
- promowanie dobrych praktyk w zakresie rozwoju zawodowego pracowników (w tym wsparcie finansowe i nadanie wysokiej rangi konkursowi na tytuł pracodawcy inwestującego w kadry).
- budowanie zaplecza informacyjnego dla oceny efektywności rozwiązań wspierających inwestowanie w szkolenia pracowników (doskonalenie statystyki GUS, prowadzenie studiów i analiz).

4.2.4. Aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym

Wszędzie tam, gdzie osoba poszukująca pracy natrafia na trudności, wspomagać ją będą różne instytucje rynku pracy. Pomoc ta będzie koncentrowała się głównie wokół takich działań, których celem jest wyposażenie osób poszukujących pracy w atrybuty zwiększające ich szanse w zdobyciu zatrudnienia. Tego typu podejście oznacza jednak:

- **konieczność reprezentowania, przez poszukującego pracy aktywnej postawy wobec własnej kariery zawodowej,**
- **konieczność wysoce profesjonalnego i zindywidualizowanego zbioru oddziaływań na klientów publicznych służb zatrudnienia,**

- **konieczność wypracowania partnerskich relacji między służbami zatrudnienia a otoczeniem społecznym i gospodarczym, w jakim działają.**

Podejmowane będą działania na rzecz zwiększenia oferty działań aktywizacyjnych wobec bezrobotnych i na rzecz polepszenia ich jakości. Przewiduje się, iż wydatki z Funduszu Pracy na zasiłki dla bezrobotnych w latach 2007 – 2013 będą się zmniejszać, co powinno pozwolić na zwiększenie wydatków z tego Funduszu na aktywne formy zapobiegania bezrobociu.

W perspektywie lat 2007-2013 znacząco wzrośnie uczestnictwo bezrobotnych w szkoleniach zawodowych. Instrumenty te aktywizować będą głównie osoby długotrwale bezrobotne.

Wskaźnik szkolonych bezrobotnych, kształtujący się w roku 2004 na poziomie 3,9% ogółu bezrobotnych, żenująco niski, musi ulec zdecydowanej poprawie. Należy poprawić również efektywność szkoleń.

Rozwijaniu systemu szkoleń dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy służyć będą następujące działania:

- znaczące zwiększenie nakładów finansowych na realizację szkoleń bezrobotnych: na kontraktowanie szkoleń przez urzędy pracy, na zasiłki szkoleniowe, pożyczki szkoleniowe dla bezrobotnych. Środki finansowe powinny pochodzić z budżetu Państwa i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze składek pracodawców;
- doskonalenie kontraktowania usług szkoleniowych przez służby zatrudnienia: wprowadzenie systemu umów przedwstępnych między urzędami pracy a instytucjami szkoleniowymi – celem przygotowania odpowiedniej oferty szkoleniowej;
- rozwijanie oferty kształcenia ustawicznego dla bezrobotnych. Wspierane będzie tworzenie i realizacja programów szkolenia zawodowego bazujących na nauce w miejscu pracy oraz modułowych szkoleń zawodowych. Programy te powinny umożliwiać nabywanie kwalifikacji zawodowych potrzebnych do zatrudnienia, na poziomie przyuczenia do wykonywania pracy lub na poziomie wymagań państwowego egzaminu zawodowego. Powinny także umożliwić nabywanie umiejętności ogólnych potrzebnych do sprawnego funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim, opartym na wiedzy;
- rozwijanie technologii informatycznych w szkoleniach bezrobotnych i metod kształcenia na odległość;
- rozwijanie baz danych zawierających wysokiej jakości programy szkoleniowe – rekomendowane przez służby zatrudnienia do wykorzystania w szkoleniach bezrobotnych i udostępnianie nieodpłatnie instytucjom szkoleniowym;
- rozwijanie systemu informacji o ofercie szkoleniowej dla bezrobotnych i systemu akredytacji dla zapewnienia jakości tej oferty, a także wspieranie sieci instytucji szkoleniowych działających na rzecz podnoszenia jakości usług;
- promowanie idei kształcenia ustawicznego wśród osób bezrobotnych i zagrożonych utratą pracy, upowszechnianie informacji o możliwościach wsparcia ze strony służb zatrudnienia, upowszechnianie tzw. dobrych praktyk;
- pogłębione badania potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem różnych grup bezrobotnych, udziału bezrobotnych w szkoleniach oraz efektywności stosowanych instrumentów w obszarze edukacji ustawicznej. Badania powinny stanowić podstawę do doskonalenia rozwiązań systemowych. Konieczne jest rozwinięcie zaplecza metodyczno - badawczego w tym zakresie.

Ważnym zadaniem jest opracowanie i rozwój długookresowych programów przywracania do rynku pracy, z uwzględnieniem programów łączących różne formy aktywizacji osób bezrobotnych.

W szczególności potraktowane będą osoby z grup znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osoby do 25 roku życia, osoby starsze – po 50 roku życia, osoby bez kwalifikacji zawodowych, osoby samotnie wychowujące dzieci, niepełnosprawni, byli więźniowie, Romowie. Dla tych kategorii tworzony i doskonalony będzie zestaw następujących usług i instrumentów:

- Indywidualne Plany Działań, którymi objęci będą wszyscy bezrobotni z tych grup, a osoby z niskimi kwalifikacjami obowiązkowo będą kierowane na szkolenia.
- stypendia dla osób podejmujących dalszą naukę w systemie szkolnym lub w formie pozaszkolnej.
- staże/praktyki zawodowe realizowane według programu pozwalającego nabyć umiejętności praktyczne lub zaktualizować kwalifikacje.
- szkolenia w formie kursowej, o wydłużonym okresie realizacji, umożliwiające uzyskanie kwalifikacji ogólnych i/lub zawodowych potwierdzonych świadectwem państwowym.

Tworzenie środowiska przyjaznego kontynuowaniu lub powrotowi do nauki – pomoc organizacyjna i doradztwo w rozwiązywaniu specyficznych problemów (np. na czas nauki zapewnienie opieki nad dziećmi, zapewnienie opiekuna osobie niepełnosprawnej lub byłemu więźniowi).

Podnoszeniu atrakcyjności osób młodych na rynku pracy służą adresowane do nich **programy aktywizacji zawodowej** (staże, szkolenia, subsydiowanie zatrudnienia), natomiast osobom starszym oferowane są częściej dogodne warunki przechodzenia w stan bierności zawodowej, niż programy reaktywizacji. Dotychczasowa, niewystarczająca skala działań wobec osób młodych oraz rodzaj działań adresowanych do osób starszych powinien ulec zmianie.

Aktywne programy rynku pracy stosowane wobec ludzi młodych powinny zatem obejmować większą część młodzieży niż dotąd, a także powinna być podniesiona ich jakość. Należałoby tu uwzględnić następujące czynniki:

- **wbudowanie systemu staży zawodowych do obowiązujących programów nauczania (za część edukacyjną odpowiedzialne będą władze oświatowe, za część stażową publiczne służby zatrudnienia),**
- **zintensyfikowanie działań szkoleniowych dla aktualizowania, podwyższania i uzyskiwania kwalifikacji zawodowych zapewniających większe szanse zatrudnienia zarówno dla młodych osób pracujących jak i poszukujących pracy,**
- **stosowanie metody „indywidualnego planu działania” (obejmującego usługi z zakresu poradnictwa zawodowego i szkolenia zawodowego), wobec absolwentów szkół nie potrafiących samodzielnie włączyć się w rynek pracy,**
- **rozwijanie form samoorganizacji (przy ośrodkach akademickich, stowarzyszeniach gospodarczych, klubach pracy), służących lepszemu startowi zawodowemu,**
- **okresowe subsydiowanie zatrudnienia ludzi młodych na rynkach pracy zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym.**

Dla osób starszych, poza działaniami mającymi na celu „aktualizację” kwalifikacji zawodowych, celowe byłoby wprowadzanie mechanizmów ułatwiających ich zatrudnienie w formach określanych, jako bardziej elastyczne. W grę wchodzić mogłoby szersze niż dotąd zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Kontynuowane i rozwijane będą programy rynku pracy skierowane do osób starszych, młodzieży oraz kobiet, takie jak:

- zainicjowany w styczniu 2005 r. na szczeblu ogólnokrajowym program „50 PLUS”, nakierowany na zwiększenie zatrudnienia osób starszych,
- program „*Promocja i rozwój spółdzielczych form działalności wśród młodzieży*”, obejmujący: promocję spółdzielczych form działalności dochodowej wśród młodzieży, szkolenie i usługi doradcze oraz utworzenie funduszu pożyczkowego dla ekonomii społecznej, a adresowany do organizacji pozarządowych.
- program „*Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes*”, rozwijający możliwości zakładania małych firm przez młodych ludzi, przy wykorzystaniu partnerstwa społecznego, rozbudowywanego departamenty Ministerstwa Gospodarki i Pracy, służby zatrudnienia wszystkich szczebli, organizacje akademickie i pozarządowe oraz związki.
- program „*Świetlica, Praca i Staż – socjoterapia w środowisku wiejskim*”, której celem jest tworzenie miejsc pracy w gminnych świetlicach socjoterapeutycznych. Działaniami tymi mają być objęte również osoby bezrobotne, w tym absolwenci szkół wyższych. Inicjatywa ma za zadanie łączenie przedsięwzięć osób młodych, nieposiadających doświadczenia zawodowego, z wykorzystaniem kwalifikacji osób starszych, których doświadczenie ulega dezaktualizacji.

Romowie jako grupa szczególnie zagrożona długotrwałym bezrobociem powinni stać się przedmiotem specjalnego zainteresowania publicznych służb zatrudnienia oraz niepublicznych agencji zatrudnienia. Szkolenia powinny być nakierowane na aktywizację Romów na rynku pracy: w pierwszej kolejności na samozatrudnienie, rozbudzenie motywacji do zdobywania, podnoszenia i zmieniania kwalifikacji zawodowych, czynne poszukiwanie pracy, wzmocnienie poczucia własnej wartości, rozbudzenie motywacji do zmiany kwalifikacji i podniesienie poziomu wiedzy ogólnej, przygotowanie do pracy w zawodzie poszukiwanym na rynku.

Odrębnym zagadnieniem jest ułatwienie niepełnosprawnym dostępu do rynku pracy. Jest to zadanie szczególnie trudne w sytuacji dużego bezrobocia i ograniczonej ofercie miejsc pracy. Z jednej strony powinny być podejmowane działania na rzecz wyposażania osób niepełnosprawnych w kwalifikacje przydatne na rynku pracy, z drugiej strony należałoby doskonalić mechanizmy zachęcające pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Konieczne wydaje się podjęcie działań dążących do dostosowania istniejących instytucji rynku pracy w celu polepszenia świadczenia ich usług na polu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Ważną rolę w integracji zawodowej osób niepełnosprawnych spełnić mogą instytucje zapewniające ten rodzaj rehabilitacji, jak również rehabilitację zdrowotną i społeczną, dlatego uzasadnionym wydaje się rozbudowa takich jednostek.

Szczególnością ma tu do odegrania **program zatrudnienia socjalnego** i przedsiębiorstw społecznych. Będzie on wspierany rozwiązaniami zapewniającymi to, że dochody z pracy będą wyższe od dochodów z pomocy społecznej. Inicjatywy takie powinny być podejmowane przy wsparciu ze środków pomocowych oraz jak najszerszym udziale organizacji pozarządowych działających w obrębie lokalnych rynków pracy. Działania w ramach programów zatrudnienia socjalnego rozpoczęły się w roku 2004, poprzez tworzenie Centrów i Klubów Integracji Społecznej, i zostały zintensyfikowane w roku kolejnym. Szacuje się, że

pod koniec roku 2005, będzie działało około 50-centrów przygotowujących grupy osób zaliczonych do trudnych kategorii na rynku pracy i zagrożonych wykluczeniem społecznym do powrotu na rynek pracy. Konieczna jest promocja medialna przedsięwzięć, skierowana głównie do samorządów gmin oraz samorządów województw. Specjalne działania muszą być adresowane do osób bezdomnych, uzależnionych, chorych psychicznie, bezrobotnych długookresowo, zwalnianych z zakładów karnych oraz uchodźców, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Chodzi zatem o przeciwstawienie się wykluczeniu społecznemu jednostek i całych grup społecznych.

4.2.5. Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy

Aby sprostać tym zadaniom należy wprowadzić nowy model instytucjonalnej obsługi rynku pracy, zakładający radykalne wsparcie publicznych służb zatrudnienia zarówno pod względem kadrowym jak i organizacyjno-metodycznym. Proponowane kierunki zmian to m.in.:

- wprowadzenie systemu kontraktowania usług świadczonych na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy,
- doskonalenie kwalifikacji kadr publicznych służb zatrudnienia,
- rozbudowa systemu wspomagania i wzmocnienia usług rynku pracy w szczególności poprzez specjalizacje agencji zatrudnienia oraz upowszechnienie usług doradczych i informacyjnych,
- doskonalenie standardów usług rynku pracy.

Wzmocnieniu ulegnie rola instytucji rynku pracy w kreowaniu lokalnych rynków pracy. Marginalizowana będzie funkcja urzędów pracy, jako ośrodków administrujących środkami pomocy socjalnej. Uzupełnieniem publicznych służb zatrudnienia będą instytucje partnerskie. Niepubliczne agencje zatrudnienia i instytucje działające na rzecz rynku pracy, a w szczególności świadczące usługi zatrudnieniowe (pośrednictwo pracy, informacja i poradnictwo zawodowe) na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawcom pełnić będą istotną rolę wspierającą.

Istotnym czynnikiem hamującym wzrost efektywności lokalnej polityki rynków pracy jest niska efektywność publicznych służb zatrudnienia. Nowe regulacje zawarte w noweli ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy próbują rozwiązać ten problem poprzez wprowadzenia specjalnych dodatków i certyfikatów dla najlepszych pracowników publicznych służb. Dodatki powinny być skorelowane z wynikami pracy poszczególnych pracowników, a zarządzanie polityką rynku pracy powinno być podporządkowane kryteriom efektywności stosownych instrumentów. Znaczenie dla poprawy efektywności polityki rynku pracy będą mieć także działania skierowane na lepszą współpracę i integrację działań publicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy.

Bardzo istotnym czynnikiem jest uruchomienie zarządzania rynkiem pracy poprzez:

- przeznaczenie odpowiednich środków rzeczowych i kadrowych na zarządzanie;
- doskonalenie standardów usług rynku pracy;

- współpraca przy świadczeniu usług rynku pracy z partnerami społecznymi;
- integracja usług rynku pracy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami prywatnymi;
- wprowadzenie nowego systemu informatycznego umożliwiającego ocenę efektywności działań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia.

Podkreślenia wymaga fakt, że bez zakończenia procesu informatyzacji i scalania publicznych służb zatrudnienia nie da się usprawnić i odbiurokratyzować działalności i współpracy PSZ z innymi instytucjami.

Konieczne jest wspieranie rozwoju **niepublicznych agencji zatrudnienia** z uwzględnieniem aspektu poprawy jakości usług i podnoszenia wymogów dotyczących kwalifikacji kadry agencji, a także stworzenie systemu współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia oraz agencjami zatrudnienia (np. wspólna baza informatyczna dotycząca rynku pracy).

W najbliższych latach należy zwiększyć dostępność do publicznych służb zatrudnienia i świadczonych przez nie wysokiej jakości usług. Profesjonalne niepubliczne agencje zatrudnienia powinny być coraz intensywniej zaangażowane w świadczenie usług na rzecz bezrobotnych na terenie całego kraju.

Położony będzie nacisk na systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników instytucji świadczących usługi na rynku pracy, czego wynikiem będzie wzrost poziomu świadczonych usług. Osoby zatrudnione w instytucjach rynku pracy poza kompleksowym przygotowaniem merytorycznym powinny cechować się odpowiednimi cechami psycho-fizycznymi, w szczególności: otwartością, łatwością nawiązywania kontaktów (czy wręcz zdolnościami menedżerskimi w przypadku osób zajmującymi się pozyskiwaniem ofert pracy), odpornością na stres. Ważne jest, aby szkolenia objęły pracowników wszystkich instytucji rynku pracy - wymienionych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a więc także pracowników agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych itp. Jedną z form podnoszenia kwalifikacji może być rozwój platformy e-learningowej.

Konieczne będzie zwiększenie dostępności do baz danych o wolnych miejscach pracy, w tym pracy czasowej oraz udoskonalenie systemu informatycznego i monitoringu realizacji zleconych zadań, zwłaszcza przy zaangażowaniu niepublicznych agencji zatrudnienia.

Priorytetowy charakter będzie miało skoordynowanie działań na rynku pracy pomiędzy różnymi szczeblami samorządu poprzez uzgadnianie pomiędzy województwami i powiatami kwestii dotyczących projektów oraz finansowania programów regionalnych i lokalnych.

Konieczna jest też silna integracja działań służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej połączona z odbiurokratyzowaniem ich działalności, co związane jest z dokończeniem procesu informatyzacji oraz eliminowania wszystkich zbędnych procedur i decyzji.

Jednocześnie promowane będą te wszystkie inicjatywy innych podmiotów działających na rynku pracy (reprezentacje pracodawców i pracowników, organizacje pozarządowe, środowiska zawodowe, instytucje edukacyjne), które zmierzają do aktywizowania zawodowego i społecznego osób bezrobotnych i przywrócenia ich do zatrudnienia. Musi to być wsparte takimi rozwiązaniami w obrębie systemów **zabezpieczenia społecznego**, które gwarantują realnie większą atrakcyjność dochodów z pracy wobec dochodów uzyskiwanych ze środków wsparcia socjalnego.

Osiągnięcie przewidywanego poziomu finansowania zadań na rzecz promocji zatrudnienia wymaga w pierwszym rzędzie konsekwentnej kontynuacji sanacji Funduszu Pracy,

rozpoczętej przekazaniem w 2004 r. przyznawania i wypłaty znaczącej części świadczeń do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, co poprawiło proporcje pomiędzy środkami przeznaczanymi na aktywizację bezrobotnych, a środkami przeznaczanymi na bierną osłonę socjalną. W tym celu niezbędne jest skoncentrowanie się na takich działaniach jak:

- oddłużenie Funduszu Pracy, na którym ciążyą zobowiązania z tytułu kredytów zaciąganych w latach poprzednich;
- wydatkowanie środków Funduszu Pracy, na wszystkich szczeblach decyzyjnych – od powiatu poprzez marszałków województw do wydatków realizowanych centralnie – według kryteriów oceny najwyższej efektywności poszczególnych zadań;
- ujednoczenie zasad kontraktowania zadań należących do kompetencji instytucji rynku pracy;
- wzmocnienie współpracy służb zatrudnienia z samorządem gminnym w celu realizacji określonych zadań – rozwój partnerstwa lokalnego, w szczególności partnerstwa publiczno-prywatnego.

4.2.6. Niwelowanie różnic regionalnych oraz przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym na rynku pracy

Jednym z ważniejszych problemów w Polsce jest duże zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów i wynikające stąd nierówne możliwości utrzymania i kreowania miejsc pracy. Niezbędne jest zatem podjęcie ze strony państwa działań „wyrównujących” oraz zwiększenie aktywności samorządów województw w zakresie realizacji programów wzrostu gospodarczego i społecznego. Odnośnie problematyki zatrudnienia istnieją już obecnie pewne podstawy prawne dla podjęcia takich działań. Ustawodawca zobowiązuje samorządy wojewódzkie do corocznego przygotowania i realizacji Regionalnych Planów Działań na Rzecz Zatrudnienia. Wsparcie tych planów środkami funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 przyczyni się do zwiększenia nowych miejsc pracy w tych województwach, w których tradycyjnie występowała wysoka skala bezrobocia i rozszerzało się ubóstwo.

Do rozważenia pozostaje sprawa regionalnego zróżnicowania kosztów pracy przez zróżnicowanie wysokości płacy minimalnej w zależności od poziomu bezrobocia. Podobnie rozważyć należy możliwość „regionalnego” uzależnienia innych obciążeń ponoszonych przez pracodawców z tytułu zatrudniania i prowadzenia działalności gospodarczej. Tego typu działania nie powinny jednak prowadzić do obniżenia podstawowych standardów socjalnych.

4.2.7. Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej

Politykę migracyjną w warunkach polskich należy rozumieć jako zbiór przepisów, zasad i praktyk regulujących wykonywanie pracy przez cudzoziemców z państw trzecich w Polsce (polityka imigracyjna) i Polaków u pracodawców zagranicznych (polityka emigracyjna). Polityka ta ma za zadanie – poprzez odpowiednią stymulację czynników „wypychających” i „przyciągających”- przyczynić się do optymalnego wykorzystania zasobów pracy i umożliwić zbliżenie się do 70% poziomu zatrudnienia rekomendowanego w Strategii Lizbońskiej.

W stosunku do polityki aktywizacji istniejących zasobów ludzkich, polityka imigracyjna pełni funkcję komplementarną. W sytuacji wysokiego bezrobocia, podstawą polityki imigracyjnej jest ochrona rodzimego rynku pracy poprzez:

- przyjęcie zasady, że zatrudnienie cudzoziemców ma charakter uzupełniający i odpowiadający rzeczywistym potrzebom (co znajduje wyraz w zezwoleniach na wykonywanie pracy przez cudzoziemców),
- przyjęcie i stosowanie odpowiednich przepisów prawa - test rynku pracy, kryteria wydawania zezwoleń na poziomie regionalnym, oraz zobowiązanie pracodawcy do podjęcia działań w celu rekrutacji – w pierwszej kolejności – obywatela polskiego.

Wyjątki od tych przepisów dotyczą cudzoziemców, którym przyznano dostęp do rynku pracy ze względu na standardy międzynarodowe (uchodźcy, cudzoziemcy posiadający zgodę na osiedlenie się, zgodę na pobyt tolerowany lub korzystający z ochrony czasowej), umowy międzynarodowe lub interes społeczny oraz wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Polityka imigracyjna Polski powinna być także spójna z wytycznymi europejskimi. Jakkolwiek migracja zarobkowa jest regulowana przez porządek wewnętrzny danego kraju, to Komisja Europejska podejmuje szereg inicjatyw, które powinny zostać uwzględnione. Należą do nich inicjatywy ukierunkowane na przyznanie rozległych uprawnień cudzoziemcom z krajów trzecich przebywającym legalnie w danym państwie członkowskim. Odpowiednie przepisy zawarte są w dyrektywie o statusie obywateli krajów trzecich będących rezydentami długoterminowymi – która przyznaje prawo pełnego dostępu do rynku pracy oraz projektach dyrektyw dot. wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia i samozatrudnienia oraz odnośnie warunków przyjęcia obywateli krajów trzecich w celu odbycia studiów, nieodpłatnego szkolenia i wolontariatu. Podejmowane są również działania i inicjatywy uzupełniające wewnętrzną politykę migracyjną, mające na celu traktowanie jej w sposób holistyczny i obejmujące: prowadzenie działań integracyjnych na rzecz cudzoziemców z krajów trzecich legalnie przebywających w danym kraju, przeciwdziałanie nielegalnej imigracji i nielegalnemu zatrudnieniu oraz walka z dyskryminacją i ksenofobią.

Przemiany demograficzne, w szczególności starzenie się społeczeństwa, w dłuższej perspektywie czasu będą skutkować zmniejszeniem poziomu ludności w wieku produkcyjnym. Zjawisko to, występujące w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej, doprowadziło do niedoborów siły roboczej w niektórych sektorach gospodarki, takich jak informatyka, służba zdrowia czy szkolnictwo. W perspektywie długoterminowej zjawisko to może wystąpić również na polskim rynku pracy. Oznacza to, że całkowite zatrudnienie może ulec zmniejszeniu w związku ze zmniejszeniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym, nawet w przypadku wzrostu stopy zatrudnienia.

Bilans migracji zarobkowych w kontekście relacji liczby pracujących Polaków za granicą i liczby cudzoziemców w Polsce jest zdecydowanie ujemny. Kształtuje się on w relacji 640 tys. – 12 tys.

Szacuje się, iż co roku podejmuje pracę za granicą ok. 640 tys. osób. Dane te obejmują liczbę Polaków podejmujących pracę w ramach umów międzyrządowych w zakresie zatrudniania (ok. 340 tys.), liczbę osób, które podjęły pracę w krajach UE na podstawie indywidualnych ustaleń z pracodawcą (ok. 250 tys.) oraz liczbę osób, które skorzystały z usług agencji pośrednictwa pracy (ok. 50 tys.).

Powyższe dane należy traktować jako szacunki, które nie oddają rzeczywistego obrazu emigracji zarobkowej. Obywatele polscy mogą bowiem podejmować pracę u pracodawcy zagranicznego bez konieczności informowania o tym fakcie polskiego organu. Dlatego też podana liczba jest niepełna i najprawdopodobniej znacznie odbiega od stanu faktycznego.

Ze względu na sytuację gospodarczą, działania w zakresie polityki migracyjnej będą miały na celu analizę bilansu migracyjnego oraz opracowywanie i wdrażanie na podstawie jej wyników

odpowiednich zasad i warunków dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy, a także sposobu jego organizacji, m. in. w kontekście ewentualnego niedoboru specjalistycznej kadry w stosunku do zapotrzebowania na wykonywaną przez nią pracę w Polsce.

Polityka w zakresie migracji zarobkowych powinna zawierać projekcję przyszłych zmian na rynku pracy w kontekście zapotrzebowania na cudzoziemską siłę roboczą. Istotnym elementem tej polityki powinny być także działania na rzecz uaktywnienia istniejących już zasobów pracy. Do integralnych elementów polityki migracyjnej zaliczyć należy także kryteria selekcji migrantów pod kątem przydatności dla rynku pracy, działania na rzecz integracji migrantów ze społeczeństwem oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji i zatrudnieniu. Sprzyjać temu będą procesy otwierania się rynków pracy krajów UE na polskich pracowników i odwrotnie.

Wypracowanie i wdrożenie polskiej polityki migracyjnej wymaga zintegrowania i koordynowania działań szeregu urzędów administracji rządowej i podległych im jednostek. Należą do nich: MSWiA, MSZ, MGiP, MEN, MPS, KG Straży Granicznej, Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

5. DZIAŁANIA W RAMACH KSZ

Działania podejmowane dla realizacji Strategii zostały sklasyfikowane w grupach tematycznych odpowiadających przyjętemu priorytetowi. Dane te uwzględniają: nazwę działania, opis celu, opis działania, nazwę instytucji odpowiedzialnej oraz wskaźniki wykonania. Działania zostały zgłoszone do Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013 przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne.

5.1. Działania na rzecz priorytetu: Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności

1. Kształtowanie oraz promowanie postaw przedsiębiorczych i innowacyjności

Celem działania jest kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży oraz zwiększenie liczby osób chętnych i przygotowanych do rozpoczęcia działalności gospodarczej, a także wyzwolenie większej motywacji dla zakładania własnych firm.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) uczenie kreatywności i umiejętności poszukiwania i wykorzystywania szans;
- b) rozwijanie zajęć dotyczących przedsiębiorczości, ujętych w standardach nauczania, w szkołach i na uczelniach;
- c) realizację programów szkoleniowych dotyczących przedsiębiorczości dla nauczycieli i wykładowców.

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację działania są: MGiP, MEN, partnerzy regionalni.

Wskaźniki :

- liczba przeszkolonych nauczycieli,
- liczba uczniów/ studentów objętych zajęciami dotyczącymi przedsiębiorczości,
- liczba osób podejmujących działalność gospodarczą,
- liczba innowacyjnych programów kształcenia zawodowego dla szkół ponadgimnazjalnych.

2. Wspieranie powstawania nowych firm oraz promowanie samozatrudnienia

Celem działania jest pomoc, w ramach rozwiązań dopuszczalnych przez wspólnotowe prawo konkurencji, w rozpoczęciu działalności oraz w początkowym okresie funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) zapewnienie osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą wsparcia o charakterze doradczym i finansowym;
- b) wsparcie tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości, w szczególności akademickich;

- c) wprowadzenie rozwiązań zachęcających do podejmowania samozatrudnienia (ubezpieczenia społeczne, podatki itp.);
- d) tworzenie spółdzielni socjalnych przez osoby bezrobotne oraz uczestników zajęć centrów integracji społecznej.

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację działania są: MGiP, partnerzy regionalni.

Wskaźniki:

- liczba nowopowstałych przedsiębiorstw,
- liczba osób, które otrzymały wsparcie,
- liczba utworzonych akademickich inkubatorów przedsiębiorczości.

3. Pomoc dla przedsiębiorców w dostępie do wiedzy i doradztwa

Celem działania jest dostosowanie przedsiębiorstw do zmieniających się warunków działania.

Działanie będzie realizowane poprzez :

- a) promocję uzyskiwania formalnych certyfikatów jakości przez MSP;
- b) zapewnienie przedsiębiorcom większego dostępu do:
 - szkoleń podnoszących kwalifikacje,
 - specjalistycznego doradztwa związanego z wdrożeniem i projektowaniem systemów zarządzania jakością, środowiskiem, BHP, odpowiedzialnością społeczną,
 - specjalistycznego doradztwa związanego z uzyskiwaniem certyfikatów zgodności wyrobów, usług, surowców, maszyn i urządzeń, aparatury kontrolno-pomiarowej oraz kwalifikacji personelu z odpowiednimi normami krajowymi i międzynarodowymi
 - specjalistycznego doradztwa związanego z wprowadzaniem innowacji i nowych technologii,
 - specjalistycznego doradztwa związanego z podejmowaniem i rozwijaniem działalności eksportowej,
 - pomocy w pokonywaniu trudności finansowych, zwłaszcza umożliwienie ratowania przedsiębiorstw przed likwidacją (zgodnie ze wspólnotowym prawem konkurencji).

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację działania są: MGiP; MEN; partnerzy regionalni.

Wskaźniki:

- liczba przeszkolonych przedsiębiorców,
- liczba firm korzystających z usług doradczych,
- liczba firm uzyskujących certyfikaty jakości,
- liczba firm uzyskujących certyfikaty zgodności.

4. Wspieranie rozwoju przedsiębiorstw

Celem działania jest podniesienie poziomu inwestowania w rozwój firmy, zwiększenie zatrudnienia w przedsiębiorstwach.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) finansowe wspieranie przedsiębiorstw (w postaci dotacji inwestycyjnych) w zakupie maszyn i urządzeń, zakupie wyników prac badawczo-rozwojowych i/lub praw własności przemysłowej, wdrażaniu i komercjalizacji technologii i produktów innowacyjnych, zastosowaniu i wykorzystaniu technologii gospodarki elektronicznej, zastosowaniu i wykorzystaniu ITC w procesach zarządzania (przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad konkurencyjności);
- b) finansowe wspieranie przedsiębiorstw w tworzeniu nowych miejsc pracy;
- c) ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji.

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację działania są: MF, MGiP; partnerzy regionalni.

Wskaźniki :

- liczba przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie finansowe,
- wzrost inwestycji przedsiębiorstw,
- liczba stworzonych miejsc pracy,
- liczba funduszy poręczeniowych i funduszy pożyczkowych funkcjonujących w układach regionalnych, lokalnych.

5. Wspieranie zatrudnienia w pracochłonnych sektorach gospodarki

Celem działania jest pełne zagospodarowanie wolnych zasobów pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez rozwój pracochłonnych sektorów gospodarczych, takich jak: budownictwo, infrastruktura komunikacyjna, usługi osobiste, turystyka

Instytucją odpowiedzialną za realizację działania jest MGiP.

Wskaźniki:

- udział zatrudnionych w wyodrębnionych sektorach gospodarki w zatrudnieniu ogółem.

6. Sprzyjanie tworzeniu miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji i wysoko wynagradzanych

Celem działania jest tworzenie nowych miejsc pracy zapewniających wykorzystywanie wysokich kwalifikacji.

Działanie będzie realizowane poprzez :

- a) wdrażanie rozwiązań wspierających tworzenie miejsc pracy z zastosowaniem wysoko rozwiniętych technologii w działalności produkcyjnej i w usługach, w tym w obszarze zdrowia publicznego;
- b) uwzględnianie charakterystyki dostępnych zasobów pracy jako elementu zwiększania atrakcyjności Polski jako miejsca inwestowania.

Instytucjami odpowiedzialnymi są : MGiP; MF.

Wskaźniki:

- liczba utworzonych miejsc pracy wysokiej jakości.

7. Wspieranie inwestycji w pracochłonnych gałęziach sektora usług

Celem działania jest tworzenie warunków dla rozwoju pracochłonnych gałęzi w sektorze usług.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) wspieranie inwestycji z wykorzystaniem środków funduszy strukturalnych oraz wsparcie sektora MSP w wybranych branżach,
- b) stymulowanie rozwoju miejsc pracy w instytucjach realizujących zadania zdrowia publicznego.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP; MF.

Wskaźniki:

- tempo wzrostu (spadku) nakładów inwestycyjnych wg sesji.

8. Stymulowanie rozwoju zatrudnienia w formach pozarynkowych

Celem działania jest tworzenie miejsc pracy w sektorach ekonomii społecznej.

Działanie będzie realizowane poprzez :

- a) budowę przedsiębiorstw społecznych;
- b) stymulowanie rozwoju spółdzielni socjalnych, centrów integracji społecznej i innych instytucji tworzących miejsca pracy poza sektorem przedsiębiorstw;
- c) upowszechnianie i promowanie rozwiązań prawnych dotyczących spółdzielni socjalnych.
- d) realizacja regionalnych programów tworzenia spółdzielni (firm) socjalnych przy wykorzystaniu środków EFS.

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację działania są: MGiP, MPS; partnerzy społeczni; samorządy.

Wskaźniki:

- liczba tworzonych miejsc pracy w sektorach ekonomii społecznej.

9. Rozwój działań proekologicznych

Celem działania jest tworzenie warunków dla wzrostu liczby miejsc pracy w nowych gałęziach technologicznych związanych z ochroną środowiska.

Działanie będzie realizowane poprzez wspieranie inwestycji proekologicznych z wykorzystaniem środków funduszy strukturalnych.

Instytucjami odpowiedzialnymi są : MGiP MF.

Wskaźniki:

- liczba firm w nowych gałęziach związanych z ochroną środowiska.

5.2. Działania na rzecz priorytetu: Rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji

1. Rozwój programów mających na celu wyrównywanie szans uczniów

Celem działania jest wyrównywanie szans uczniów poprzez wczesne diagnozowanie deficytów rozwojowych i innych problemów zdrowotnych u dzieci i młodzieży.

Działanie będzie realizowane poprzez :

- a) rozwój profilaktyki przemocy;
- b) programy przeznaczone dla uczniów pochodzących ze środowisk defaworyzowanych (obszarów wiejskich, środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem oraz środowisk romskich dotkniętych ubóstwem) m.in. poprzez stypendia oraz zajęcia dydaktyczno-wychowawcze i specjalistyczne;
- c) zwiększanie dostępu do edukacji uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych;
- d) rozwój programów nakierowanych na wczesne diagnozowanie deficytów rozwojowych oraz wyrównywanie szans dzieci, u których zaburzenia i odchylenia rozwojowe zostały wykryte;
- e) doskonalenie kwalifikacji pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz nauczycieli nauczania początkowego;
- f) działania mające na celu zapobieganie zagrożeniom związanym ze stanem zdrowia dzieci i młodzieży, narkomanią, nikotynizmem i alkoholizmem oraz zapobieganie przemocy;
- g) wsparcie o charakterze materialnym oraz zapobieganie wypadaniu z systemu edukacji tych uczniów, którym trudno jest sprostać wymaganiom szkoły ponadgimnazjalnej kończącej się egzaminem maturalnym;
- h) kształtowanie postaw proedukacyjnych;
- i) przeciwdziałanie zjawisku dziedziczenia niskiego statusu społecznego, w tym, przede wszystkim, niskiego poziomu wykształcenia;
- j) upowszechnienie w szkołach stanowiska szkolnego doradcy zawodowego;
- k) wprowadzenie nowych standardów pracy szkoły (model „szkoły otwartej”), sytuujący szkołę, jako lokalną instytucję publiczną, która spełnia potrzeby uczniów, rodziców i społeczności lokalnych.

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację działania są: MEN; Organy prowadzące szkoły; Kuratoria Oświaty.

Wskaźniki:

- liczba dzieci w wieku 0-6 lat objętych badaniami przesiewowymi i diagnostycznymi.
- odsetek osób w wieku 18-24, które po ukończeniu gimnazjum nie uczestniczą w żadnej formie kształcenia i nie pracują, w tym niepełnosprawni, w tym dotknięci ubóstwem,
- współczynniki skolaryzacji (netto) według poziomu kształcenia: szkolnictwo ponadgimnazjalne (szkoły zasadnicze zawodowe, licea ogólnokształcące, profilowanie, technika),

- procent młodych ludzi o specjalnych potrzebach edukacyjnych w szkołach ogólnodostępnych, szkołach/ oddziałach integracyjnych oraz szkołach specjalnych,
- liczba /procent szkół zatrudniających szkolnego doradcę zawodowego,
- liczba/ procent szkół, z uwzględnieniem ich typów, zatrudniających specjalistów z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej,
- liczba uczniów objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej w poszczególnych typach szkół,

–

2. Zwiększenie udziału programów wspierających edukację osób dorosłych

Celem działania jest rozwój innowacyjnych form kształcenia (np. kształcenie na odległość, kształcenie modułowe); wzmocnienie roli szkół wyższych.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) zapewnienie drożności systemu kształcenia w tym: budowa systemu uznawania kwalifikacji nabytych poza formalnym systemem kształcenia (we współpracy z pracodawcami), integracja kształcenia ustawicznego nieformalnego z tradycyjnym systemem edukacyjnym w sposób pozwalający na przechodzenie z jednej formy kształcenia do drugiej na wszystkich szczeblach edukacji, umożliwienie zaliczania ocen uzyskanych w wyniku ukończenia modułowych kursów zawodowych przy podejmowaniu nauki w szkołach dla dorosłych prowadzących kształcenie zawodowe;
- b) działania mające na celu stworzenie sprawnie działającego i dostosowanego do potrzeb odbiorców systemu kształcenia na odległość, obejmującego różne poziomy kształcenia – od szkoły podstawowej po szkolnictwo wyższe;
- c) tworzenie Publicznych Punktów Dostępu do Internetu;
- d) rozwój programów modułowych, pozwalających na uzyskanie kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy, opracowywanie lub modyfikowanie modułowych programów kształcenia dla określonych zawodów lub specjalności;
- e) stworzenie elektronicznej bazy danych o modułowych programach dla potrzeb kształcenia zawodowego;
- f) wzbogacenie oferty kształcenia policealnego zwiększającej możliwość zdobywania kwalifikacji poszukiwanych przez pracodawców;
- g) wzmocnienie roli szkół wyższych w kształceniu ustawicznym (w tym na odległość) – tak, by oferowały one kształcenie na poziomie wyższym i podyplomowym adresowane do rosnącej liczby osób z wykształceniem średnim i wyższym;
- h) budowa systemu zarówno formalnego (przez instytucje kształcące i szkolące), jak i praktycznego (przez pracodawców) uznawania (certyfikacji) kwalifikacji nabytych poza formalnym systemem kształcenia i szkolenia;
- i) wzmocnienie rangi dyplomów/ zaświadczeń o ukończonych szkoleniach poprzez przeprowadzenie zewnętrznych egzaminów zawodowych;
- j) wprowadzenie i doskonalenie systemu akredytacji instytucji prowadzących kształcenie w formach pozaszkolnych;

- k) tworzenie programów sektorowych (branżowych) umożliwiających pozyskiwanie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych potrzebnych na rynku pracy;
- l) wprowadzenie regulacji ułatwiających kształcenie ustawiczne;
- m) wprowadzenie rozwiązań systemowych (prawnych) zapewniających preferencje dla osób, które chcą kontynuować naukę w szkole wyższej na kierunku zgodnym lub pokrewnym z wykształceniem ponadgimnazjalnym.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MEN we współpracy z ministerstwami właściwymi dla danych zawodów; jednostki samorządu terytorialnego.

Wskaźniki:

- procentowy udział osób w wieku 25-64 lata uczestniczących w doksztalaniu w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie,
- odsetek osób posiadających wykształcenie: a) średnie, b) wyższe, w grupach wiekowych: 25-64, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 lata,
- odsetek osób w grupie wiekowej 25-64, które uzyskały w danym roku wykształcenie średnie,
- liczba nowo powstałych Centrów Kształcenia na Odległość,
- liczba placówek, które wprowadziły formę kształcenia na odległość,
- liczba nowo opracowanych/ zmodyfikowanych modułowych programów kształcenia zawodowego,
- liczba opracowanych i wdrożonych programów sektorowych umożliwiających pozyskiwanie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
- liczba osób podnoszących kwalifikacje w ramach studiów pomostowych, prowadzonych dla osób kontynuujących naukę na kierunku zgodnym lub pokrewnym z wykształceniem ponadgimnazjalnym;
- liczba modułowych programów kształcenia wprowadzonych do bazy danych.

3. Zwiększenie udziału programów mających na celu zwiększenie zaangażowania społeczeństwa w edukację

Celem działania jest promowanie wczesnego kształcenia – zaangażowanie rodziców i opiekunów w edukację dzieci.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) upowszechnienie wiedzy o korzyściach płynących z kształcenia ustawicznego oraz o dostępnej ofercie edukacyjnej: dlaczego i jak się uczyć – „Twoja ścieżka edukacyjna”;
- b) promowanie przykładów dobrej praktyki w szkołach;
- c) działania mające na celu zaangażowanie społeczności lokalnych w życie placówek edukacyjnych – tak, aby osoby dorosłe włączały się w proces edukacji dzieci i młodzieży, lecz również same korzystały z zasobów edukacyjnych. Propagowanie wiedzy o korzyściach płynących z kształcenia ustawicznego oraz o dostępnej ofercie edukacyjnej (przy ścisłej współpracy administracji oświatowej szczebla lokalnego i centralnego z instytucjami rynku pracy i organizacjami pozarządowymi);

- d) wzmocnienie roli szkoły jako lokalnego centrum kultury, kształcenia ustawicznego, a także ośrodka aktywności obywatelskiej, otwartego na innowacje i alternatywne sposoby poszukiwania rozwiązań dla pojawiających się trudności;
- e) promowanie przykładów najlepszej praktyki w szkołach, zarówno wśród pracowników administracji oświaty, doradców metodycznych, jak i rodziców i opiekunów oraz młodzieży, a także ogółu społeczeństwa. Podkreślanie takich aspektów najlepszych praktyk, jak: podmiotowe podejście do ucznia (słuchacza/studenta), aktywizowanie społeczności lokalnych, działanie na rzecz spójności społecznej, kształtowanie postaw obywatelskich i proedukacyjnych, przekazywanie umiejętności niezbędnych na nowoczesnym rynku pracy;
- f) upowszechnianie w różnych formach idei kształcenia przez całe życie.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MEN; Organy prowadzące szkoły; Kuratoria Oświaty; instytucje rynku pracy.

Wskaźniki:

- liczba szkół realizujących programy współpracy ze społecznościami lokalnymi,
- liczba placówek, które otrzymały akredytację w zakresie kształcenia ustawicznego,
- liczba szkół, objętych dotacjami na programy rozwojowe.

4. Rozwijanie i promowanie współpracy europejskiej w edukacji

Celem działania jest budowanie wśród obywateli umiejętności poruszania się w środowisku edukacyjnym zjednoczonej Europy i bliskiego sąsiedztwa oraz edukacja lingwistyczna społeczeństwa.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) rozwój współpracy międzynarodowej w obszarze wymiany uczniów i studentów z zagranicą, w tym młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym,
- b) działania nakierowane na upowszechnienie w społeczeństwie znajomości języków obcych w szkołach i w szkołach wyższych, a także w kształceniu ustawicznym,
- c) działania na rzecz zwiększenia liczby osób korzystających z edukacyjnych ofert państw członkowskich,
- d) wspieranie i rozwój współpracy międzynarodowej w obszarze wymiany uczniów i studentów z zagranicą, poszerzenie oferty edukacyjnej dla zagranicznych uczniów i studentów,
- e) wspieranie działań ułatwiających i upraszczających międzynarodowe uznawanie okresów studiów, świadectw, dyplomów oraz kwalifikacji zawodowych,
- f) realizacja projektów współfinansowanych z PNWM, z programu „Młodzież”, z innych funduszy UE.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MEN; OHP.

Wskaźniki:

- odsetek uczniów, studentów, którzy opanowali na danym poziomie dwa języki obce,
- znajomość języków obcych w społeczeństwie wyrażona w % dla grup wiekowych: 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 lata,

- liczba uczniów, studentów, praktykantów i uczestników szkoleń odbywających część nauki w innym kraju UE lub w kraju spoza UE,
- liczba i udział uczniów, studentów, praktykantów i uczestników szkoleń pochodzących z UE i spoza UE,
- liczba studentów oraz pracowników naukowych (wyrażona w %), którzy kontynuują naukę w innym kraju UE lub w kraju spoza UE,
- odsetek absolwentów uzyskujących tytuły i stopnie naukowe przyznawane wspólnie przez uczelnie europejskie.

5. Wzmocnienie powiązań edukacji z gospodarką i rynkiem pracy

Celem działania jest wzmocnienie współpracy instytucji edukacyjnych z pracodawcami.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) zwiększenie roli szkół wyższych w procesie rozwoju regionalnego,
- b) podejmowanie inicjatyw na rzecz współpracy świata nauki i biznesu w zakresie Regionalnych Strategii Informatycznych (RSI),
- c) współdziałanie pracodawców z Centrami Kształcenia Praktycznego i szkołami zawodowymi w zakresie kształcenia praktycznego, praktyk i praktycznego szkolenia zawodowego,
- d) zaangażowanie szkół wyższych w proces zwiększania konkurencyjności regionów poprzez otwarcie szkół wyższych na lokalnych przedsiębiorców, pozwalające na transfer wiedzy i najnowszych technologii ze środowisk akademickich do sfer biznesowych,
- e) przekazywanie przez publiczne służby zatrudnienia do placówek oświatowych informacji na temat zawodów nadwyżkowych i deficytowych,
- f) śledzenie losów absolwentów przez szkoły zawodowe i wyższe,
- g) określanie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych - we współpracy z pracodawcami i - organizacjami branżowymi – do wykorzystania m.in. dla celów edukacyjnych,
- h) rozwijanie elektronicznej bazy danych o krajowych standardach kwalifikacji zawodowych i upowszechnianie jej zasobów.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MEN we współpracy z innymi ministerstwami oraz organizacjami pracodawców; Samorzady województw; MGiP.

Wskaźniki:

- współczynniki mobilności zawodowej, przestrzennej i międzyzakładowej pracowników na krajowym oraz międzynarodowym rynku pracy,
- liczba szkół wyższych realizujących programy współpracy ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców,
- liczba podejmowanych inicjatyw na rzecz współpracy świata nauki i biznesu w zakresie Regionalnych Strategii Informatycznych (RSI),
- liczba opracowanych i upowszechnionych standardów kwalifikacji zawodowych.

6. Organizacja kształcenia ogólnego i zawodowego dla młodzieży, która wypadła z powszechnego systemu edukacji

Celem działania jest stworzenie możliwości uzupełnienia wykształcenia ogólnego, zdobycia kwalifikacji zawodowych, zdobycia doświadczenia zawodowego.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) organizowanie klas w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych stosownie do potrzeb uczestników OHP.
- b) organizowanie kształcenia zawodowego we własnych warsztatach szkoleniowo-produkcyjnych lub u pracodawców zewnętrznych.
- c) organizowanie przygotowania zawodowego młodocianych na podstawie umów o pracę.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGIP; MEN; OHP.

Wskaźniki:

- liczba i odsetek młodzieży uzyskującej promocję na następny rok nauki lub kończącej szkołę z wykształceniem ogólnym (średnim) i zawodowym (zasadniczym lub średnim).

5.3. Działania na rzecz priorytetu: Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy

1. Zwiększenie roli partnerstwa społecznego dla zapewnienia równowagi na polskim rynku pracy

Celem działania jest poszerzanie obszaru współdziałania partnerów społecznych na rynku pracy, szczególnie na poziomie województwa i powiatu.

Działanie będzie realizowane poprzez budowę instytucji efektywnego dialogu społecznego w sprawach dotyczących zatrudnienia.

Instytucja odpowiedzialna: MGIP.

Wskaźniki:

- liczba partnerstw zawartych w drodze formalnych porozumień działających na rzecz zapewnienia równowagi na rynkach pracy,
- liczba uczestników partnerstw zawartych w drodze formalnych porozumień działających na rzecz zapewnienia równowagi na rynkach pracy,
- liczba projektów opracowanych przez partnerstwa działające na rzecz zapewnienia równowagi na rynkach pracy.

2. Rozwój dialogu społecznego i umacniania systemu pokojowego rozwiązywania konfliktów w stosunkach pracy

Celem działania jest polepszenie relacji między pracodawcami a pracownikami.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) powszechniejsze przestrzeganie i skuteczniejszą egzekucję prawa pracy,

- b) tworzenie zinstytucjonalizowanego systemu mediacji, koncyliacji i arbitrażu dla indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy.

Institucją odpowiedzialną jest MGIP.

Wskaźniki:

- liczba zawartych porozumień na rzecz rozwiązywania konfliktów w stosunkach pracy.

3. Wdrażanie dwukanałowego systemu informowania i konsultowania pracowników

Celem działania jest wdrażanie i umacnianie rad pracowniczych jako uzupełniającego wobec związków zawodowych kanału dialogu społecznego.

Działanie będzie realizowane poprzez tworzenie rad pracowniczych i rozpowszechnianie tej formy aktywności pracowników.

Institucja odpowiedzialna: MGIP; partnerzy społeczni.

Wskaźniki:

- liczba utworzonych rad pracowniczych.

4. Uelastycznianie rozwiązań w zakresie indywidualnego prawa pracy

Celem działania jest osiągnięcie bardziej racjonalnych rozwiązań prawnych sprzyjających zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników w dostosowaniu do sytuacji ekonomicznej pracodawcy i wymagań rynku pracy, a także uwzględniających specyfikę funkcjonowania małych pracodawców.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) doskonalenie obowiązujących i opracowywanie nowych rozwiązań prawnych z zakresu indywidualnego prawa pracy, które mogłyby stanowić podstawę przygotowania rządowych projektów aktów prawnych;
- b) podejmowanie tych prac w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi (zwłaszcza na forum zespołów problemowych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych) oraz z wykorzystaniem dorobku kontrolnego Państwowej Inspekcji Pracy;
- c) dążenie do osiągnięcia możliwie jak największego poziomu aprobaty społecznej na propozycje nowych rozwiązań prawnych.

Institucją odpowiedzialną jest MGIP.

Wskaźniki:

- stopień regulacji rynku pracy w obszarze indywidualnego prawa pracy (wskaźnik stosowany w OECD).

5. Promocja nietypowych form zatrudnienia, zwłaszcza: samozatrudnienia, telepracy, outsourcingu

Celem działania jest promocja nowych form świadczenia pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) stworzenie regulacji umożliwiających podejmowanie zatrudnienia w zróżnicowanych formach prawnych, z określeniem zakresu oddziaływania norm ochronnych prawa pracy na inne formy zatrudnienia,
- b) doskonalenie obecnych i opracowywanie nowych rozwiązań prawnych, które mogłyby stanowić podstawę przygotowania rządowych projektów aktów prawnych,
- c) podejmowanie tych prac we ścisłej współpracy z partnerami społecznymi (zwłaszcza na forum zespołów problemowych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych), przedstawicielami świata nauki oraz z wykorzystaniem dorobku kontrolnego Państwowej Inspekcji Pracy.

Instytucją odpowiedzialną jest MGiP.

Wskaźniki:

- liczba zatrudnionych w ramach nietypowych form zatrudnienia.

6. Kształtowanie regulacji unijnych z zakresu indywidualnego prawa pracy zgodnych z oczekiwaniami Polski

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) dostosowanie prawa pracy do warunków rynku pracy
- b) uczestniczenie w pracach prowadzonych przez instytucje unijne nad nowymi rozwiązaniami z zakresu indywidualnego prawa pracy.
- c) opracowywanie projektów stanowisk rządu polskiego wobec nowych propozycji z zakresu prawa pracy przedstawianych przez organy i instytucje UE.

Instytucją odpowiedzialną jest MGiP.

Wskaźniki:

- stopień rozbieżności między polskim a unijnym prawem pracy.

7. Redukcja podatkowych i paropodatkowych kosztów pracy

Celem działania jest zapewnienie większej konkurencyjności wynagrodzeń z tytułu pracy wobec dochodów ze świadczeń społecznych.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) zapewnienie większej opłacalności czynnika pracy w procesie wytwarzania dóbr i usług;
- b) obniżanie kosztów wynikających z zatrudniania i tworzenie warunków dla większej konkurencyjności czynnika pracy wobec innych czynników wzrostu
- c) utrzymywanie pożądanych relacji między świadczeniami społecznymi a wynagrodzeniami

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP; MF; MPS.

Wskaźniki:

- wysokość klina podatkowego.

8. Rozwój zasobu mieszkań pod wynajem

Celem działania jest rozwój zróżnicowanych form podaży dostępnych mieszkań na wynajem na rzecz poprawy mobilności przestrzennej zasobów pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) wprowadzenie realizacji programu budownictwa społecznego czynszowego na płaszczyznę regionalną;
- b) przywrócenie mieszkaniom w zasobach TBS-u poziomu rotacji typowego dla sektora mieszkań na wynajem;
- c) uruchomienie programu wsparcia dla inwestorów budujących na wynajem.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: Ministerstwo Infrastruktury; BGK; MGiP.

Wskaźniki:

- liczba wybudowanych mieszkań na wynajem,
- liczba i wartość inwestycji w budownictwie pod wynajem.

9. Pobudzenie „ruchu mieszkaniowego”

Celem działania jest poprawa mobilności przestrzennej przez wykorzystanie rezerw tkwiących w istniejących zasobach mieszkaniowych.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) racjonalizowanie uprawnień i obowiązków lokatorów oraz właścicieli mieszkań wynajmowanych;
- b) obniżanie kosztów transakcyjnych na rynku mieszkań własnościowych.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MI, MF, MGiP.

Wskaźniki:

- współczynnik mobilności przestrzennej.

10. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej (drogi i linie kolejowe)

Celem działania jest stworzenie warunków dla wysokiego tempa rozwoju gospodarczego i swobodnego przemieszczania się zasobów pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez rozwój programów inwestycyjnych w zakresie budowy dróg i ich modernizacji.

Instytucjami odpowiedzialnymi są MI i jednostki samorządu terytorialnego.

Wskaźniki:

- wskaźnik rozwoju infrastruktury dróg publicznych.

11. Wdrażanie rozwiązań zachęcających pracodawców do organizowania różnych form podwyższania kwalifikacji zawodowych pracowników

Celem działania jest zwiększenie do 80% odsetka firm finansujących lub współfinansujących szkolenia swoich pracowników.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) doskonalenie regulacji prawnych ułatwiających osobom pracującym uczestnictwo w jakiejś formie kształcenia ustawicznego oraz śledzenie skutków wprowadzania nowych rozwiązań,
- b) wsparcie doradcze i finansowe osób pracujących podejmujących aktywność edukacyjną, w szczególności z grup nisko kwalifikowanych i nie uczestniczących w kształceniu ustawicznym,
- c) popularyzowanie i doskonalenie instytucji funduszu szkoleniowego i wspieranie inicjatyw szkoleniowych pracodawców środkami publicznymi,
- d) zwiększenie dostępności oferty programów kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Institucją odpowiedzialną jest MGiP.

Wskaźniki:

- liczba nowych/ zmienionych regulacji prawnych ułatwiających pracownikom podnoszenie kwalifikacji,
- odsetek pracujących uczestniczących w szkoleniach w stosunku do ogółu pracujących, z uwzględnieniem grup osób do 25 roku życia i powyżej 50 roku życia, osób z wykształceniem gimnazjalnym i niższym,
- udział kosztów szkolenia pracowników w kosztach pracy,
- odsetek pracowników kontynuujących zatrudnienie po upływie 12-miesięcy od zakończenia szkolenia,
- odsetek pracodawców inwestujących w kształcenie ustawiczne pracowników, w tym z sektora MSP.

5.4. Działania na rzecz priorytetu: Aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym

1. Zwiększenie dostępności oraz wzbogacenie form i metod pośrednictwa pracy

Celem jest działania jest objęcie pomocą w zakresie pośrednictwa pracy większej liczby osób bezrobotnych i poszukujących pracy, a także zwiększenie intensywności oraz zróżnicowanie form współpracy z pracodawcami w zakresie pośrednictwa pracy.

W ramach działania nastąpi:

- a) rozwijanie pośrednictwa otwartego i zamkniętego (w tym kioski informacji o pracy);
- b) tworzenie i rozwijanie sieci elektronicznych baz danych o wolnych miejscach pracy i zapotrzebowaniu na pracowników;
- c) popularyzowanie programów czasowego zatrudnienia bezrobotnych, w tym programów pracy na zastępstwo, pracy subsydiowanej, robót publicznych, zatrudnienia socjalnego, wolontariatu;
- d) organizowanie targów pracy;
- e) organizowanie giełd pracy;

f) wspieranie zatrudnienia bezrobotnych za granicą;

Instytucjami odpowiedzialnymi są : MGIP; administracja samorządowa.

Wskaźniki :

- liczba osób, które skorzystały z różnych form pośrednictwa pracy, w tym z informacji w systemie elektronicznym o miejscach pracy w kraju,
- liczba pozyskanych ofert pracy w wyniku wizyt u pracodawców,
- liczba pracodawców, do których skierowano bezrobotnych,
- średni czas realizacji oferty,
- liczba zorganizowanych targów i giełd pracy,
- liczba osób objętych programami czasowego zatrudnienia bezrobotnych,
- liczba bezrobotnych skierowanych do pracy za granicą.

2. Zwiększenie dostępności i rozszerzenie wachlarza usług poradnictwa zawodowego i pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia

Celem działania jest zwiększenie liczby osób korzystających z poradnictwa zawodowego, zindywidualizowanie pomocy doradczej stosownie do potrzeb klientów oraz zintensyfikowanie pomocy doradczej dla pracodawców.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) dostosowanie form poradnictwa i informacji zawodowej (indywidualnego i grupowego oraz indywidualnej informacji zawodowej, grupowych spotkań informacyjnych) do specyficznych potrzeb klientów publicznych służb zatrudnienia,
- b) objęcie Indywidualnymi Planami Działań grup bezrobotnych w szczególnie trudniej sytuacji na rynku pracy,
- c) udzielanie pomocy pracodawcom w doborze kandydatów do pracy,
- d) rozwój sieci instytucjonalnej w obszarze poradnictwa i informacji zawodowej,
- e) objęcie pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy grup bezrobotnych w szczególnie trudniej sytuacji na rynku pracy,
- f) zwiększenie dostępu do informacji zawodowej i baz danych o rynku pracy, w tym poprzez wykorzystanie technologii informatycznych.

Wskaźniki:

- liczba osób korzystających z poszczególnych form poradnictwa i informacji zawodowej w publicznych służbach zatrudnienia,
- liczba pracodawców korzystających z pomocy w doborze kandydatów do pracy,
- liczba nowoutworzonych jednostek świadczących usługi w zakresie poradnictwa i informacji zawodowej w publicznych służbach zatrudnienia oraz innych instytucjach rynku pracy,
- liczba osób korzystających z poszczególnych form z zakresu pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w publicznych służbach zatrudnienia i instytucjach współpracujących (w tym w klubach pracy),

- liczba stanowisk komputerowych przeznaczonych do samodzielnego korzystania z baz danych o rynku pracy.

3. Popularyzacja usługi EURES

Celem działania jest upowszechnianie usług EURES w celu zwiększenia mobilności zasobów pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) ułatwienie dostępu osobom poszukującym pracy, pracodawcom i innym instytucjom do informacji na temat Sieci EURES i ofert pracy na terenie EOG przy użyciu nowoczesnych technologii informatycznych;
- b) organizowanie akcji rekrutacyjnych w ramach sieci EURES m.in. poprzez organizowanie międzynarodowych targów pracy;
- c) organizowanie międzynarodowych giełd pracy.

Instytucją odpowiedzialną jest MGIP i urzędy pracy.

Wskaźniki:

- liczba bezrobotnych/ poszukujących pracy korzystających z usług EURES,
- liczba pracodawców korzystających z usług EURES,
- liczba zrealizowanych ofert pracy za pośrednictwem EURES,
- liczba inicjatyw popularyzujących usługi EURES i zatrudnienie za granicą.

4. Zwiększenie dostępności oraz wzbogacenie oferty kształcenia ustawicznego dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy

Celem działania jest zwiększenie liczby osób bezrobotnych i poszukujących pracy uczestniczących w szkoleniach lub programach nabywania lub doskonalenia kwalifikacji w miejscu pracy (staży, praktyk zawodowych itp.), pozwalających na dostosowanie się do potrzeb na rynku pracy i niezbędnych do funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim opartym na wiedzy.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) badanie potrzeb szkoleniowych klientów urzędów pracy;
- b) zwiększenie nakładów finansowych na realizację szkoleń i programów podnoszących kwalifikacje, stosownie do potrzeb klientów urzędów pracy;
- c) rozwijanie systemu zachęt finansowych do udziału w kształceniu ustawicznym dla bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym rozwijanie systemu stypendiów na dalszą naukę;
- d) zwiększenie udziału klientów urzędów pracy w szkoleniach organizowanych przez służby zatrudnienia, w tym w szczególności osób z grup znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy;
- e) wydłużanie czasu szkoleń dla bezrobotnych niskokwalifikowanych i bez kwalifikacji zawodowych, w celu umożliwienia im uzyskanie pełnych kwalifikacji zawodowych, poświadczonych świadectwem państwowym;

- f) zwiększenie udziału klientów urzędów pracy w programach nabywania lub doskonalenia kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy (stażach, praktykach zawodowych itp.), w tym rozszerzenie grup adresatów tych programów;
- g) rozwój ilościowy i doskonalenie jakościowe oferty szkoleniowej dla klientów urzędów pracy (wprowadzanie nowych form i metod szkolenia bezrobotnych, w tym rozwijanie szkoleń modułowych, wzbogacenie oferty tematycznej dostosowanej do potrzeb bezrobotnych, rozwijanie i upowszechnianie zasobów baz danych zawierających wysokiej jakości modułowe programy szkoleniowe);
- h) doskonalenie metod współpracy urzędów pracy w zakresie szkoleń z instytucjami rynku pracy, w szczególności z instytucjami szkoleniowymi (wstępne kontraktowanie szkoleń) i partnerami społecznymi;
- i) zwiększenie efektywności i jakości szkoleń oraz programów nabywania lub doskonalenia kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy (np. poprzez wprowadzenie programów monitorujących efekty szkoleń i programów, doskonalenie systemów premiowania kontrahentów za efektywne usługi szkoleniowe/ podnoszenia kwalifikacji itp.);
- j) gromadzenie i upowszechnianie przez urzędy pracy informacji o szkoleniach i programach nabywania lub doskonalenia kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy;

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP; samorządy lokalne; instytucje szkoleniowe, partnerzy społeczni.

Wskaźniki :

- liczba i odsetek klientów urzędów pracy uczestniczących w szkoleniach, w tym z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy,
- liczba i odsetek klientów urzędów pracy uczestniczących w programach nabywania lub doskonalenia kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy (stażach, praktykach zawodowych itp.),
- wskaźniki trafności i jakości szkoleń i programów podnoszenia kwalifikacji dla klientów urzędów pracy (odsetek pozytywnych opinii o szkoleniu),
- liczba modułowych programów szkoleń dla bezrobotnych dostępna w elektronicznej bazie danych,
- liczba instytucji szkoleniowych korzystających z zasobów bazy danych o programach modułowych,
- liczba instytucji szkoleniowych zewidencjonowanych w elektronicznych rejestrach urzędów pracy,
- odsetek osób kończących szkolenie z wynikiem pozytywnym,
- stopa ponownego zatrudnienia uczestników szkoleń i programów podnoszenia kwalifikacji,
- Liczba przedsięwzięć szkoleniowych realizowanych wspólnie przez urzędy pracy i partnerów społecznych.

5. Aktywizacja zawodowa osób powyżej 50 roku życia

Celem działania jest utrzymanie w zatrudnieniu możliwie dużej liczby osób powyżej 50 roku życia

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) tworzenie zachęt dla pracodawców i pracowników do zatrudniania i pozostawaniu w zatrudnieniu;
- b) prowadzenie przez publiczne służby zatrudnienia aktywnej polityki prozatrudnieniowej wobec osób powyżej 50 roku życia.

Instytucją odpowiedzialną jest MGIP.

Wskaźniki:

- wskaźnik zatrudnienia dla osób powyżej 50 roku życia,
- udział bezrobotnych powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych objętych aktywnymi programami rynku pracy,
- stopa ponownego zatrudnienia bezrobotnych powyżej 50 roku życia objętych programami.

6. Aktywizacja młodzieży bezrobotnej

Celem działania jest jak najszybsze wprowadzenie młodych bezrobotnych – do 25 roku życia - na rynek pracy.

Działanie będzie realizowane przez:

- a) rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z innymi instytucjami rynku pracy, w szczególności ze szkołami oraz organizacjami młodzieżowymi;
- b) realizację programów rynku pracy łączących różne usługi i instrumenty aktywizacji bezrobotnych (Indywidualne Plany Działań, zajęcia aktywizujące, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, staże, szkolenia ogólne i zawodowe, wsparcie finansowe);
- c) tworzenie zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób młodych;
- d) tworzenie młodzieżowej sieci informacji o rynku pracy z wykorzystaniem technologii informatycznych;
- e) tworzenie punktów/ sieci instytucjonalnej pomocy dla młodzieży.

Instytucja odpowiedzialną są: MGIP, MEN, organizacje młodzieżowe.

Wskaźniki:

- liczba inicjatyw realizowanych na rzecz młodzieży angażujących różnych partnerów rynku pracy,
- liczba młodych ludzi objętych programami adresowanymi specjalnie do tej grupy bezrobotnych,
- stopa ponownego zatrudnienia uczestników programów rynku pracy adresowanych do młodzieży,
- nowe/ udoskonalone rozwiązania prawne wspomagające wejście młodzieży na rynek pracy,

- liczba elektronicznych baz danych/ sieci z informacją adresowana do młodzieży,
- liczba korzystających z sieci informacji dla młodzieży o rynku pracy,
- liczba utworzonych Młodzieżowych Biur Karier i innych punktów pomocy dla młodzieży.

7. Aktywne metody zapobiegania bezrobociu młodzieży zagrożonej marginalizacją społeczną

Celem działania jest objęcie szerokiej populacji młodych osób zagrożonych marginalizacją społeczną działaniami ułatwiającymi jej start zawodowy i życie w społeczeństwie.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) realizację pośrednictwa pracy przez agencje zatrudnienia i OHP;
- b) realizację usług z zakresu poradnictwa i informacji zawodowej w stacjonarnych placówkach rynku pracy OHP oraz w systemie Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej;
- c) rozwijanie współpracy między OHP a szkołami i innymi instytucjami rynku pracy w zakresie poradnictwa zawodowego, m.in. poprzez tworzenie i funkcjonowanie „Platformy Programowej OHP dla Szkoły”;
- d) realizację kompleksowych usług z zakresu rynku pracy w Młodzieżowych Centrach Kariery OHP, rozpoczynających swoje funkcjonowanie od września 2005 r.;
- e) organizowanie staży, szkoleń, kursów w celu nabycia dodatkowych kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności poruszania się po rynku pracy;
- f) realizację programów aktywizujących młodzież na rynku pracy, m.in. Szansa 13-18 i Szansa 18-24 i innych programów finansowanych z EFS;

Instytucją odpowiedzialną są OHP i agencje zatrudnienia.

Wskaźniki

- liczba młodych osób rocznie objętych różnymi formami kształcenia i podnoszenia kwalifikacji oraz programami zapobiegania bezrobociu,
- liczba Młodzieżowych Biur Karier OHP.

8. Ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej młodzieży poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka, w tym również młodzieży niepełnosprawnej

Celem działania jest aktywizacja społeczno-zawodowa młodzieży i zapobieganie patologiom wśród młodych osób.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) wzmocnienie integracji społecznej młodzieży niepełnosprawnej, w tym upowszechnianie wiedzy w środowisku osób niepełnosprawnych i ich rodzin o możliwościach uzyskania pomocy;
- b) prowadzenie profilaktyki społecznej, zdrowotnej, działania prewencyjne w środowiskach lokalnych, w tym utworzenie sieci Ośrodków Profilaktyki i Interwencji Społecznej;

- c) organizację imprez kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych; aktywizację kulturalną i sportową młodzieży;
- d) edukację europejską.

Instytucją odpowiedzialną są OHP, ośrodki pomocy społecznej.

Wskaźniki :

- liczba osób objętych rocznie działaniami/ programami, w tym liczba niepełnosprawnych,
- liczba imprez/ programów,
- liczba kampanii informacyjnych,
- liczba utworzonych Ośrodków Profilaktyki i Interwencji Społecznej.

9. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych

Celem działania jest zmniejszenie bierności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) doskonalenie systemu zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych;
- b) wprowadzanie ułatwień dla podejmowania działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne;
- c) popularyzację nietypowych form zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym rozwijanie programu zatrudnienia socjalnego;
- d) realizację programów łączących różne usługi i instrumenty aktywizacji bezrobotnych niepełnosprawnych (Indywidualne Plany Działań, zajęcia aktywizujące, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, programy podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy, szkolenia ogólne i zawodowe, wsparcie finansowe).

Instytucja mi odpowiedzialnymi są: Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, PFRON, MGIP.

Wskaźniki:

- nowe/ zmodyfikowane rozwiązania prawne wspierające zatrudnienie niepełnosprawnych,
- udział niepełnosprawnych w nowych formach zatrudnienia,
- udział niepełnosprawnych w programach rynku pracy,
- stopa ponownego zatrudnienia osób niepełnosprawnych uczestniczących w programach rynku pracy,
- dynamika wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

10. Aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych

Celem działania jest zmniejszenie bierności zawodowej osób długotrwale bezrobotnych .

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej oraz centrami i klubami integracji społecznej;

- b) realizację programów łączących różne usługi i instrumenty aktywizacji bezrobotnych (Indywidualne Plany Działań, zajęcia aktywizujące, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, programy podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy, szkolenia ogólne i zawodowe, wsparcie finansowe);
- c) tworzenie zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych;

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MPS; Administracja samorządowa; Agencje zatrudnienia
Wskaźniki:

- odsetek długotrwale bezrobotnych w populacji bezrobotnych ogółem,
- udział uczestników programów wśród osób bezrobotnych długotrwale,
- stopa ponownego zatrudnienia długotrwale bezrobotnych objętych programami.

11. Aktywizacja zawodowa kobiet

Celem działania jest zmniejszenie bierności zawodowej kobiet i ułatwienie im powrotu na rynek pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z innymi instytucjami rynku pracy, w tym organizacjami kobiecymi i ośrodkami pomocy społecznej;
- b) realizację programów łączących różne usługi i instrumenty aktywizacji bezrobotnych (Indywidualne Plany Działań, zajęcia aktywizujące, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, programy podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy, szkolenia ogólne i zawodowe, wsparcie finansowe);
- c) tworzenie zachęt dla pracodawców do zatrudniania kobiet;
- d) wspieranie inicjatyw lokalnych mających na celu pomoc w zorganizowaniu opieki nad dziećmi lub osobami starszymi na czas udziału kobiet w programach aktywizacji, szkoleniach, zatrudnieniu.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGIP, MPS; Pełnomocnik ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Administracja samorządowa; Agencje zatrudnienia, organizacje kobiece.

Wskaźniki :

- odsetek długotrwale bezrobotnych kobiet w populacji bezrobotnych ogółem,
- udział uczestników programów wśród bezrobotnych kobiet,
- stopa ponownego zatrudnienia bezrobotnych kobiet objętych programami.

12. Budowa instytucji finansowych na rzecz rozwoju partnerstwa społecznego

Celem działania jest wzmocnienie systemu finansowania organizacji społecznych działających na rzecz wspierania zatrudnienia w środowisku lokalnym.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) wsparcie Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich;
- b) powołanie instytucji Regionalnych Funduszy Ekonomii Społecznej.

Instytucją odpowiedzialną jest: MPS.

Wskaźniki:

- liczba instytucji finansowych na rzecz rozwoju partnerstwa społecznego,
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działania instytucji finansowych na rzecz rozwoju partnerstwa społecznego,
- wzrost udziału trzeciego sektora w działaniach na rzecz rynku pracy.

5.5. Działania na rzecz priorytetu: Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy

1. Podwyższenie jakości usług pośrednictwa pracy

Celem działania jest zwiększenie skuteczności usług z zakresu pośrednictwa pracy poprzez wzrost jakości tej usługi.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) zwiększenie liczby zatrudnionych pośredników pracy w urzędach pracy, stosownie do potrzeb;
- b) doskonalenie kwalifikacji pośredników pracy (badanie potrzeb szkoleniowych, tworzenie wysokiej jakości programów szkoleń, wspieranie organizacji szkoleń z wykorzystaniem technologii informatycznych, doskonalenie zachęt do doskonalenia kwalifikacji, badanie efektywności szkoleń);
- c) doskonalenie metod i narzędzi pośrednictwa pracy, w tym opracowywanie rozwiązań dla pośrednictwa korzystającego z technologii telekomunikacyjnych i informatycznych,
- d) doskonalenie standardu usługi „pośrednictwo pracy” (w tym opracowanie i wdrożenie narzędzi pomocnych przy realizacji standardu);
- e) rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy z innymi instytucjami rynku pracy, w tym w szczególności z agencjami zatrudnienia oraz ze szkołami wyższymi i innymi instytucjami szkoleniowymi.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP, urzędy pracy i inne instytucje rynku pracy.

Wskaźniki:

- udział pośredników pracy w zatrudnieniu w urzędach pracy,
- liczba bezrobotnych przypadająca na jednego pośrednika pracy,
- liczba pracodawców obsługiwana przez jednego pośrednika pracy,
- liczba zadań zleconych wybranym agencjom zatrudnienia,
- udział pośredników posiadających licencję I stopnia wśród wszystkich zatrudnionych pośredników pracy,
- udział pośredników posiadających licencję II stopnia wśród wszystkich zatrudnionych pośredników pracy,
- liczba opracowanych i wdrożonych programów szkoleń ukierunkowanych na doskonalenie kwalifikacji pośredników pracy w publicznych służbach zatrudnienia,
- średni czas realizacji oferty pracy,

- średni czas obsługi bezrobotnego,
- liczba nowych/ udoskonalonych rozwiązań prawnych/ instytucjonalnych/ organizacyjnych w zakresie pośrednictwa pracy,
- liczba wspólnych inicjatyw w zakresie pośrednictwa pracy z instytucjami rynku pracy i innymi partnerami,
- wskaźnik akceptacji usługi „pośrednictwo pracy” przez klientów urzędów pracy (na podstawie badania opinii).

2. Podwyższenie jakości usług poradnictwa zawodowego i usług sieci EURES

Celem działania jest profesjonalizacja świadczenia różnych form usługi poradnictwa i informacji zawodowej na każdym etapie rozwoju zawodowego człowieka (realizacja idei całościowego poradnictwa zawodowego).

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) zwiększenie liczby doradców zawodowych i pracowników sieci EURES, zatrudnionych w urzędach pracy, stosownie do potrzeb;
- b) doskonalenie kwalifikacji doradców zawodowych i pracowników sieci EURES, na poziomie studiów wyższych i studiów podyplomowych oraz szkoleń (badanie potrzeb szkoleniowych, tworzenie wysokiej jakości programów szkoleń, wspieranie organizacji szkoleń z wykorzystaniem technologii informatycznych, doskonalenie zachęt do doskonalenia kwalifikacji, badanie efektywności szkoleń i studiów);
- c) doskonalenie i wdrażanie nowych metod i narzędzi wspierających usługi poradnictwa zawodowego;
- d) doskonalenie standardu usługi „poradnictwo zawodowe” i usługi EURES (w tym opracowanie i wdrożenie narzędzi pomocnych przy realizacji standardu);
- e) rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia w zakresie poradnictwa zawodowego z innymi instytucjami rynku pracy, w tym w szczególności z agencjami doradztwa personalnego oraz ze szkołami wyższymi i innymi instytucjami szkoleniowymi;
- f) rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia w zakresie poradnictwa zawodowego i usług EURES z instytucjami międzynarodowymi.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP, urzędy pracy.

Wskaźniki:

- udział doradców zawodowych w zatrudnieniu w urzędach pracy i innych instytucjach rynku pracy,
- liczba bezrobotnych trafiających do jednego doradcy zawodowego,
- udział doradców zawodowych posiadających licencję I stopnia wśród wszystkich zatrudnionych doradców zawodowych,
- udział doradców zawodowych posiadających licencję II stopnia wśród wszystkich zatrudnionych doradców zawodowych,
- liczba nowych/ zmodyfikowanych metod i narzędzi pracy doradcy zawodowego opracowanych i wdrożonych w urzędach pracy,

- liczba opracowanych i wdrożonych programów szkoleń ukierunkowanych na doskonalenie kwalifikacji doradców zawodowych i pracowników EURES w publicznych służbach zatrudnienia,
- liczba wspólnych inicjatyw realizowanych z instytucjami rynku pracy i innymi partnerami w obszarze poradnictwa zawodowego i usług EURES,
- wskaźnik akceptacji usługi „poradnictwo zawodowe” i „usługi EURES” przez klientów urzędów pracy (na podstawie badania opinii).

3. Podwyższenie jakości organizacji usług szkoleniowych

Celem jest zapewnienie profesjonalnej obsługi osób a także pracodawców, umożliwiającej dostosowanie kwalifikacji bezrobotnych, poszukujących pracy i pracowników zagrożonych zwolnieniami do potrzeb rynku pracy.

Działanie będzie realizowane przez:

- a) zwiększenie liczby specjalistów ds. rozwoju zawodowego w urzędach pracy, adekwatnie do realizowanych zadań;
- b) doskonalenie kwalifikacji specjalistów ds. rozwoju zawodowego (badanie potrzeb szkoleniowych, tworzenie wysokiej jakości programów szkoleń, wspieranie organizacji szkoleń z wykorzystaniem technologii informatycznych, doskonalenie zachęt do doskonalenia kwalifikacji, badanie efektywności szkoleń i studiów);
- c) upowszechnienie metod, narzędzi i materiałów promocyjnych wspierających organizację usług szkoleniowych;
- d) doskonalenie standardu usługi „organizacja szkoleń” (w tym opracowanie i wdrożenie narzędzi pomocnych przy realizacji standardu).

Wskaźniki:

- udział specjalistów ds. rozwoju zawodowego w liczbie zatrudnionych w urzędach pracy,
- odsetek specjalistów ds. rozwoju zasobów ludzkich doskonalących kwalifikacje zawodowe,
- liczba opracowanych i wdrożonych programów szkoleń ukierunkowanych na doskonalenie kwalifikacji specjalistów ds. rozwoju zawodowego w publicznych służbach zatrudnienia,
- wskaźnik akceptacji usługi „organizacja szkoleń” przez klientów urzędów pracy (na podstawie badania opinii).

4. Realizacja monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych

Celem działania jest utrzymywanie wysokiej jakości usług rynku pracy w oparciu o analizy lokalnych rynków pracy.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a). prowadzenie przez pracowników powiatowych urzędów pracy monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (z wykorzystaniem wypracowanej uprzednio metodologii) systematycznie z częstotliwością półroczną i roczną;

- b). udostępnianie wyników analiz zawodów deficytowych i nadwyżkowych władzom oświatowym i dyrektorom szkół w celu korygowania treści i struktury kształcenia zawodowego.

Wskaźniki:

- wykorzystanie wyników monitoringu w usługach rynku pracy.

5. Doskonalenie systemu prognozowania popytu na pracę w Polsce

Celem działania jest usprawnienie zarządzania kapitałem ludzkim i doskonalenie programowania rozwoju zasobów ludzkich.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) prowadzenie prac prognostycznych obejmujących określenie kierunków i natężenia zmian zachodzących w strukturze zawodowo-kwalifikacyjnej na regionalnych i krajowym rynku pracy;
- b) ciągłą aktualizację baz danych niezbędnych do opracowania prognoz.

Instytucją odpowiedzialną jest MGiP oraz RCSS.

Wskaźniki:

- liczba użytkowników systemu prognozowania popytu na pracę w Polsce,
- wskaźnik wykorzystania prognoz w usługach rynku pracy,
- zmiany wskaźnika szansy zatrudnienia dla poszczególnych grup zawodów.

6. Rozwój partnerstwa publiczno – prywatnego

Celem działania jest wspieranie instytucjonalnej obsługi rynku pracy.

Działania będą skierowane na rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami prywatnymi działającymi na lokalnych rynkach pracy.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP; samorządy

5.6. Działania na rzecz priorytetu: Niwelowanie różnic regionalnych oraz przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym na rynku pracy

1. Różnicowanie działalności mieszkańców wsi, jako metoda zapewnienia alternatywnych źródeł dochodu

Celem działania jest zmniejszenie bezrobocia jawnego i ukrytego na wsi.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) reorientację zawodową osób odchodzących z rolnictwa;
- b) promocję zatrudnienia poza sektorem rolnym;
- c) działania skierowane do gospodarstw o niewielkiej skali produkcji rolniczej i dużych zasobach pracy;

- d) przewidziana jest pomoc inwestycyjna w przejściu do działalności pozarolniczej, wsparcie dla rozwoju mikroprzedsiębiorstw;
- e) opracowywanie indywidualnych planów działań dla osób zagrożonych utratą pracy w sektorze rolnym.

Instytucjami odpowiedzialnymi są MRiRW i MGiP.

Wskaźniki:

- liczba zatrudnionych w działalności pozarolniczej na wsi,
- wskaźnik bezrobocia jawnego na wsi,
- poziom bezrobocia ukrytego na wsi,
- liczba utworzonych miejsc pracy na obszarach wiejskich poza rolnictwem,
- skuteczność indywidualnych planów działań.

2. Promocja równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy

Celem działania jest wzrost stopy zatrudnienia kobiet i podniesienie ich statusu społecznego i zawodowego.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) podejmowanie działań na rzecz przełamywania stereotypów zawodowych;
- b) promowanie przedsiębiorczości kobiet i dróg awansu zawodowego;
- c) wspieranie partnerskiego modelu rodziny;
- d) eliminowanie praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy;
- e) promowanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP, Pełnomocnik ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, organizacje pozarządowe.

Wskaźniki:

- udział zatrudnienia kobiet w zawodach sfeminizowanych,
- udział kobiet w ogólnej liczbie prowadzących i podejmujących działalnością gospodarczą,
- udział kobiet wśród zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych,
- udział zatrudnionych kobiet w instytucjach władzy i administracji publicznej,
- relacja między średnim wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn,
- udział kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu w ogólnej liczbie pracujących kobiet.

3. Aktywizacja zawodowa osób z terenów zagrożonych bezrobociem strukturalnym

Celem działania jest zwiększanie szans zatrudnieniowych dla osób zamieszkujących na terenach o bardzo wysokiej stopie bezrobocia i zagrożonych bezrobociem strukturalnym, w tym mieszkańców obszarów wiejskich i małomiasteczkowych.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) realizację programów łączących różne usługi i instrumenty aktywizacji bezrobotnych zamieszkujących na terenach o bardzo wysokiej stopie bezrobocia i zagrożonych bezrobociem strukturalnym (Indywidualne Plany Działań, zajęcia aktywizujące, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, programy podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy, szkolenia ogólne i zawodowe, wsparcie finansowe);
- b) realizację programów wspierających podejmowanie działalności gospodarczej i samozatrudnienia, również w formie spółdzielni socjalnych;
- c) wsparcie instytucjonalne dla pracodawców oferujących nowe miejsca pracy na terenach o bardzo wysokiej stopie bezrobocia i zagrożonych bezrobociem strukturalnym.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP; administracja samorządowa.

Wskaźniki:

- liczba programów i osób uczestniczących w programach,
- stopa ponownego zatrudnienia osób zamieszkujących na terenach o bardzo wysokiej stopie bezrobocia i zagrożonych bezrobociem strukturalnym,
- nowe/ udoskonalone instrumenty stymulujące tworzenie miejsc pracy na terenach o bardzo wysokiej stopie bezrobocia i zagrożonych bezrobociem strukturalnym.

4. Promocja równości szans w dostępie do edukacji i zatrudnienia dla młodzieży wiejskiej i miejskiej

Celem działania jest wyrównywanie startu życiowego i szans zdobycia zatrudnienia na obszarach dla młodzieży ze środowisk wiejskich, szczególnie popegeerowskich oraz miejskich obszarach zaniedbanych.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) realizacja programów zawierających informację o rynku pracy i poradnictwo zawodowe (typu „Zaplanuj swoją karierę”), adresowanych do młodzieży z terenów wiejskich, w tym popegeerowskich oraz z zaniedbanych obszarów miejskich;
- b) rozwijanie mobilnych form poradnictwa zawodowego w oparciu o Mobilne Centra Informacji Zawodowej;
- c) realizowanie szkoleń i programów umożliwiających nabycie lub doskonalenie kwalifikacji zawodowych i ogólnych, z uwzględnieniem specyficznych potrzeb młodzieży z terenów wiejskich, w tym popegeerowskich oraz z zaniedbanych obszarów miejskich;
- d) przyznawanie pomocy materialnej i rzeczowej dla uczniów i studentów o utrudnionym starcie edukacyjnym z terenów wiejskich, w tym popegeerowskich oraz zaniedbanych obszarów miejskich;
- e) promocja alternatywnych form gospodarowania na wsi i wspieranie rozwoju spółdzielczości wiejskiej wśród młodzieży z obszarów wiejskich, w tym popegeerowskich;
- f) promocja samozatrudnienia i pomoc w zakładaniu małe firmy osobom młodym z obszarów wiejskich, w tym popegeerowskich oraz z zaniedbanych obszarów miejskich.

Instytucją odpowiedzialną są OHP.

Wskaźniki:

- liczba uczestników programów adresowanych do młodzieży z obszarów wiejskich, w tym popegerowskich oraz z zaniedbanych obszarów miejskich,
- liczba osób korzystających z usług poradnictwa i informacji zawodowej Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej,
- liczba młodych osób otrzymujących wsparcie materialne i rzeczowe na wyrównywanie szans edukacyjnych,
- Liczba akcji promujących zatrudnienie i samozatrudnienie, adresowanych do młodzieży z obszarów wiejskich, w tym popegerowskich oraz z zaniedbanych obszarów miejskich.

5. Wyrównywanie szans w dostępie do kształcenia na poziomie wyższym, rozwój zasobów ludzkich w celu zwiększenia konkurencyjności regionów.

Celem działania jest wyrównywanie szans młodzieży pochodzącej ze środowisk defaworyzowanych (obszarów wiejskich, środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem oraz środowisk romskich dotkniętych ubóstwem) oraz młodzieży niepełnosprawnej w dostępie do kształcenia na poziomie wyższym.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) badania i analizy zasad finansowania studiów pod kątem tego, czy nie przyczyniają się one do dyskryminacji osób z grup defaworyzowanych (czy rzeczywiste koszty studiowania nie zniechęcają osób najbiedniejszych do podjęcia studiów wyższych oraz analiza rozkładu i wielkości zwrotu z inwestowania w kształcenie na poziomie wyższym), a także analiza uwarunkowań, zagrożeń i korzyści wprowadzenia powszechnej odpłatności za studia wraz z systemem pomocy (kredyty, stypendia) adresowanym do potrzebujących studentów (bez względu na rodzaj studiów),
- b) doskonalenie systemu stypendiów socjalnych przyznawanych najbiedniejszym studentom;
- c) doskonalenie systemu stypendiów naukowych, w znaczący sposób promujących najlepsze osiągnięcia w nauce;
- d) zreformowanie systemu kredytów, który musi zawierać rozwiązania umożliwiające łatwą spłatę kredytu oraz jego ewentualne umorzenie w przypadku osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej;
- e) stałe monitorowanie rozkładu i wielkości zwrotu z inwestowania w kształcenie na poziomie wyższym;
- f) dostosowanie szkół wyższych (pod kątem wyposażenia oraz rozwiązań architektonicznych) do potrzeb niepełnosprawnych studentów.

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MEN; Samorzady województw.

Wskaźniki :

- współczynnik skolaryzacji (netto) według poziomu kształcenia: szkolnictwo wyższe (w tym niepełnosprawni, w tym dotknięci ubóstwem, w tym dotknięci ubóstwem Romowie).

5.7. Działania na rzecz priorytetu: Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej

1. Realizacja polityki migracyjnej w kontekście rynku pracy

Celem działania jest ochrona polskiego rynku pracy i interesów polskich pracowników za granicą.

Działanie będzie realizowane poprzez:

- a) wdrażanie regulacji prawnych zapewniających optymalne wykorzystanie krajowych zasobów pracy;
- b) ograniczanie nieuczciwej konkurencji na polskim rynku pracy wynikającej z podaży pracowników obcokrajowców;
- c) budowa instytucji ochrony polskich pracowników za granicą;
- d) promocja rozwiązań ułatwiających mobilność międzynarodową na rynkach pracy;
- e) wprowadzenie rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu na rynku pracy ewentualnych niedoborów kadr specjalistycznych różnych dziedzin (w tym m.in. pracowników ochrony zdrowia).

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MGiP; MSWiA; MSZ; MZ.

Wskaźniki:

- liczba Polaków pracujących za granicą,
- liczba obcokrajowców pracujących w Polsce,
- liczba wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemców,
- poziom nielegalnego zatrudnienia obcokrajowców.

2. Wdrażanie prawa wspólnotowego sprzyjającego mobilności zawodowej i uznawaniu kwalifikacji

Celem działania jest ułatwienie swobodnego przepływu osób na międzynarodowym rynku pracy, w tym zatrudnianie osób spełniających określone wymogi kwalifikacyjne w tzw. zawodach regulowanych.

Działanie będzie realizowane przez:

- a) współdziałanie w tworzeniu prawa i dokumentów unijnych regulujących swobodny przepływ osób na międzynarodowym rynku pracy oraz uznawanie kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia;
- b) tworzenie/ doskonalenie i wdrożenie polskich regulacji prawnych wprowadzających prawo wspólnotowe dotyczące swobody zatrudnienia i uznawania kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia;
- c) rozwijanie sprawozdawczości na potrzeby Unii Europejskiej, dotyczącej uznawania kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia;
- d) tworzenie i doskonalenie działań instytucji zaangażowanych we wdrażanie prawa wspólnotowego dotyczącego swobodnego przepływu osób na międzynarodowym rynku pracy oraz uznawania kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia;

Instytucjami odpowiedzialnymi są: MEN, urzędy centralne administracji rządowej, instytucje wdrażające regulacje dotyczące uznawania kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia.

Wskaźniki:

- liczba opiniowanych unijnych dokumentów i aktów prawnych, dotyczących swobody zatrudnienia i uznawania kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia,
- liczba wydanych lub zmienionych polskich regulacji prawnych dotyczących swobody zatrudnienia i uznawania kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia,
- liczba osób starających się w Polsce o uznanie kwalifikacji dla potrzeb zatrudnienia,
- liczba osób, którym uznano kwalifikacje potrzebne do zatrudnienia.

6. FORMY REALIZACJI KSZ

Zakłada się, że realizacja KSZ będzie obejmowała:

- 1) opracowanie i wdrożenie corocznie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia (KPD/Z), zawierającego wybrane na dany rok priorytety oraz uszczegółowione, zawarte w KSZ, kierunki działań.
- 2) opracowanie i wdrożenie programu horyzontalnego „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH I KAPITAŁU SPOŁECZNEGO” na lata 2007-2013, w ramach którego będą realizowane:

□ Program operacyjny „WYKSZTAŁCENIE I KOMPETENCJE”.

Celem programu jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, czyli wyposażenie jednostek w kompetencje kluczowe zwiększające ich konkurencyjność na rynku pracy oraz przygotowanie ich do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym. Cel zostanie osiągnięty poprzez realizację następujących priorytetów:

- wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych i kompetencji kluczowych społeczeństwa,
- zapewnienie wysokiej jakości kształcenia i efektywnego systemu zarządzania systemem edukacji.

□ Program operacyjny „ZATRUDNIENIE I INTEGRACJA SPOŁECZNA”.

Celem programu jest wspomaganie wzrostu zatrudnienia oraz integracji społecznej grup zagrożonych marginalizacją. Realizacja tego celu następować będzie poprzez koncentrację środków na następujących priorytetach:

- wspomaganie wzrostu aktywności zawodowej, uelastyczenie rynku pracy, unowocześnienie systemu zabezpieczenia społecznego,
- podnoszenie kwalifikacji pracowników w wybranych sektorach gospodarki,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wybranych grup społecznych (np. imigrantów, młodzieży trudnej, zwolnionych z zakładów karnych),
- wsparcie restrukturyzacji wybranych sektorów przeżywających trudności gospodarcze,
- aktywizacja osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,

□ Program operacyjny „SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE”

Celem programu jest podjęcie działań służących wzmocnieniu podmiotowości obywateli i ich wspólnot oraz stworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Realizacja tego celu następować będzie poprzez koncentrację środków na następujących priorytetach:

- aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne;
- silne organizacje pozarządowe w dobrym państwie;
- trzeci sektor w usługach społecznych,
- ekonomia społeczna.

- opracowanie i wdrożenie w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 priorytetu o nazwie „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH”, obejmującego w szczególności działania dotyczące:
 - rozwoju zawodowego, reorientacji zawodowej, rozwoju kadr regionalnych;
 - wyrównywania szans w dostępie do edukacji;
 - aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu;
 - przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Znaczący wpływ na realizację Krajowej Strategii Zatrudnienia będzie miał Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, określający ramy implementacji Strategii Lizbońskiej na poziomie narodowym. Program zawiera szereg działań z obszaru zatrudnienia i sytuuje je w szerszej perspektywie makroekonomicznej. Ich pełna realizacja w latach 2005-2008 stworzy będzie korzystne warunki dla podejmowania działań w zakresie priorytetów wyznaczonych na lata następne przez Krajową Strategię Zatrudnienia.

7. OKREŚLENIE RAM FINANSOWYCH KSZ

Zakłada się, że realizacja Krajowej Strategii Zatrudnienie będzie finansowana ze środków pochodzących z następujących źródeł²⁰:

I. Środki krajowe:

- a) środki publiczne:
 - budżet państwa,
 - budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - fundusze celowe, w tym w szczególności: Fundusz Pracy, PFRON,
- b) kapitał prywatny,
- c) partnerstwo publiczno-prywatne.

II. Środki zagraniczne:

- a) budżet Unii Europejskiej,
- b) międzynarodowe instytucje finansowe,
- c) kapitał prywatny.

Zasady wykorzystywania krajowych środków finansowych pochodzących z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządów terytorialnych i funduszy celowych określa ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 15, poz. 148, z późniejszymi zmianami) zgodnie z którą, środki publiczne przeznaczone na finansowanie programów wieloletnich powinny być ujmowane w ustawie budżetowej oraz w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego powinno być poprzedzone analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich.

Limity wydatków z budżetu państwa na programy wieloletnie ustanawiane przez Radę Ministrów są ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej (art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). W załączniku tym określa się m. in. zadania programu, łączne nakłady niezbędne do realizacji programu, w tym nakłady z budżetu państwa oraz wysokość wydatków w danym roku budżetowym i w dwóch kolejnych latach.

Środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie programów wieloletnich są ujmowane w odpowiednim wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 110 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Załącznik ten określa nazwę programu, jednostkę organizacyjną realizującą program, okres realizacji programu, łączne nakłady finansowe, wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach.

W związku z trwającą obecnie w Unii Europejskiej debatą nad funkcjonowaniem polityki spójności w latach 2007-2013 nie zostały jeszcze określone przyszłe zasady wdrażania funduszy strukturalnych, jak również nie są jeszcze znane obszary interwencji dla

²⁰ Opracowano na podstawie publikacji RCSS pt. „Zarys metodyki opracowywania programów strategicznych”, Warszawa 2004

poszczególnych funduszy. Z tego też względu nie można obecnie określić wielkości środków jakie mogą być przeznaczone na finansowanie K SZ.

Według wstępnych projektów Komisja Europejska proponuje, aby priorytety polityki strukturalnej w latach 2007-2013 były osiągane w ramach trzech nowych celów²¹: konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie oraz europejska współpraca terytorialna. Źródłami ich finansowania miałyby być trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności. Koncepcja ograniczenia liczby funduszy strukturalnych wynika z chęci uproszczenia systemu i nadania mu większej przejrzystości.

Zakres instrumentów polityki strukturalnej i regionalnej UE na lata 2007-2013 - po ich przyjęciu - będzie podstawą do prac nad przygotowaniem programów operacyjnych w ramach realizacji NPR na te lata. Jednocześnie przyjmuje się założenie, że jednostki sektora finansów publicznych realizujące programy i projekty z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będą mogły otrzymać z budżetu państwa w formie pożyczki środki na prefinansowanie tych programów i projektów. Natomiast zwrot pożyczki będzie następował po otrzymaniu środków z budżetu Unii Europejskiej.

Zakłada się, według wstępnie przeprowadzonych szacunków, że pożądana średnia roczna kwota na finansowanie K SZ w Polsce w latach 2007-2013 powinna wynieść ok. 2671 mln Euro (według cen stałych z 2006 r.), z tego:

a) środki krajowe:

- Fundusz Pracy na aktywne programy rynku pracy – 600 mln Euro,
- PFRON – 121 mln Euro,
- inne środki publiczne – 378 mln Euro,
- inne środki krajowe – 60 mln Euro (10% FP),

b) środki zagraniczne:

- EFS – 1191 mln Euro,
- EFRR – 291 mln Euro,
- inne środki zagraniczne (międzynarodowe instytucje finansowe, kapitał prywatny) – 30 mln Euro (5% FP).

Podane wyżej kwoty uwzględniają planowane wydatki na zakładane do realizacji w ramach NPR 2007-2013 następujące Programy Operacyjne:

- „WYKSZTAŁCENIE I KOMPETENCJE”,
- „ZATRUDNIENIE I INTEGRACJA SPOŁECZNA”,
- „SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE” oraz wydatki na realizację priorytetu „Rozwój Zasobów Ludzkich” w ramach 16 REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH.

Szczegółową projekcję środków finansowych na realizację K SZ 2007-2013 zawiera Tab.7.1.

²¹ por. w opracowaniu „Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013”, Warszawa 2004

Tab. 7.1. Projekcja środków finansowych na realizację KSZ 2007-2013 (w mln Euro)

Lp	Wyszczególnienie	Ogółem	Z tego								
			środki krajowe					środki zagraniczne			
			razem	FP	PFRON	inne środki publiczne	inne środki	razem	EFS	EFRR	inne środki
1=2+7	2=3+4+5+6	3	4	5	6	7=8+9+10	8	9	10		
1	Program Operacyjny „WYKSZTAŁCENIE I KOMPETENCJE”*	5489,3	2722,3	922,3		1800		2767	2767		
2	Program Operacyjny „ZATRUDNIENIE I INTEGRACJA SPOŁECZNA”*	4689,3	1922,3	922,3	500	500		2767	2767		
3	Program Operacyjny „SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE”*	773,2	343,3			343,3		429,9	300,9	129,0	
4	Priorytet „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZICH” w ramach 16 RPO**	5880	1470	1000	300		170	4410	2500	1910	
5	Razem Programy Operacyjne (w1+w2+w3+w4)	16831,8	6457,9	2844,6	800	2643,3	170	10373,9	8334,9	2039	
6	Wydatki na aktywne programy rynku pracy (z wyłączeniem PO)	1405,4	1405,4	1355,4	50						
7	Inne wydatki na realizację KSZ	460	250				250	210			210
8	Ogółem wydatki na realizację KSZ (w5+w6+w7)	18697,2	8113,3	4200	850	2643,3	420	10583,9	8334,9	2039	210
9	Średnie roczne planowane wydatki na realizację KSZ (w8/7)	2671,0	1159,0	600***	121,4	377,6	60	1512	1190,7	291,3	30

*/ Zamieszczone kwoty podano na podstawie „Wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007 – 2013” – dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2005 r.

**/ Założono, że wydatki na realizację priorytetu „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZICH” wyniosą 15% ogółu wydatków zaplanowanych na realizację 16 RPO.

***/ Przy założeniu oddłużenia Funduszu Pracy

8. KOORDYNOWANIE I MONITOROWANIE REALIZACJI KSZ

Dla zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji KSZ niezbędny jest proces koordynacji i monitorowania podejmowanych działań. W procesie monitorowania zbierane będą w sposób systematyczny dane pozwalające kontrolować postęp w realizacji celów KSZ i jej efekty. Funkcję koordynacji i monitorowania podejmowanych w ramach KSZ działań na szczeblu krajowym, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, sprawować będzie minister właściwy do spraw pracy.

Zakłada się następujący tryb postępowania przy koordynacji i monitorowaniu podejmowanych w ramach KSZ działań:

1. Zawarte w KSZ kierunki działań będą uszczegóławiane i konkretyzowane w przygotowywanych i realizowanych co roku Krajowych Planach Działań na rzecz Zatrudnienia (KPD/Z).
2. Monitorowanie realizacji KSZ będzie odbywać się przy zastosowaniu przyjętych wskaźników zarówno w strategii zatrudnienia jak i użytkowanych zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej w monitorowaniu polityki zatrudnienia. Znajomość powyższych wskaźników pozwoli zarówno na ocenę sytuacji na rynku pracy w Polsce w odniesieniu do stanu wyjściowego i stanu w kolejnych latach, jak również porównawczo w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej.
3. Minister właściwy do spraw pracy sporządzać będzie okresowo (raz na dwa lata) analizy dotyczące realizacji zadań KSZ. Podstawowym źródłem informacji do opracowania analiz będą roczne sprawozdania z realizacji KPD/Z oraz informacje dotyczące realizacji przyjętych w ramach KSZ programów operacyjnych. Analizy te pozwolą na ocenę stopnia realizacji zakładanych w KSZ celów, a także w razie potrzeby dokonanie jej korekty. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że działanie to jest niezbędne w związku z dynamicznie zmieniającymi się w czasie uwarunkowaniami, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, które mogą w sposób istotny wpływać na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a tym samym potrzebę aktualizacji KSZ z punktu widzenia przyjmowanych priorytetów rozwoju.
4. Analizy, o których mowa w pkt 3, zostaną zaopiniowane przez Naczelną Radę Zatrudnienia, stanowiącą organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw pracy, a następnie przedłożone do akceptacji Radzie Ministrów.

Przyjęty sposób koordynacji i monitorowania realizacji KSZ, bazując na monitoringu KPD/Z, i monitoringu programów operacyjnych, pozwala na elastyczne podejście do uwzględnienia w KSZ nowych pojawiających się priorytetów i zadań. Jednocześnie jest on zgodny z zaleceniami Komitetu ds. Zatrudnienia Komisji Europejskiej (EMCO) dotyczącymi koordynacji i monitorowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

9. ZAKOŃCZENIE

Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007 – 2013 stanowi zbiór kierunków działań, których realizacja umożliwi wzrost produktywnego zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia.

Zawarte w KSZ kierunki działań uwzględniają przyjęte przez rząd m. in. następujące dokumenty:

- „Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013”,
- „Tezy do Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007 – 2013”,
- „Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006”,
- „Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013”.
- „Zarys metodyki opracowywania programów strategicznych”,

a także zalecenia i wytyczne Unii Europejskiej zmierzające do realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

KSZ stanowi z jednej strony kontynuację przyjętej przez rząd w 2000 r. „Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 – 2006”, z drugiej zaś - wytycza nowe cele i kierunki działań, uwzględniające różnorodne uwarunkowania i wyzwania o charakterze społeczno-gospodarczym, jakie pojawią się przed Polską w latach 2007 – 2013. Przyjęty w KSZ horyzont czasowy wynika z cyklu planowania środków finansowych w Unii Europejskiej i możliwości współfinansowania z tych środków działań ujętych w KSZ.

Zakłada się, że realizacja KSZ będzie obejmowała:

- 1) Opracowanie i wdrożenie corocznie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia (KPD/Z), zawierającego wybrane na dany rok priorytety oraz uszczegółowione, zawarte w KSZ, kierunki działań.
- 2) Opracowanie i wdrożenie w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 priorytetu o nazwie „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH”.
- 3) Opracowanie i wdrożenie programu horyzontalnego „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH I KAPITAŁU SPOŁECZNEGO” na lata 2007- 2013, w ramach którego będą realizowane:
 - Program operacyjny „WYKSZTAŁCENIE I KOMPETENCJE”,
 - Program operacyjny „ZATRUDNIENIE I INTEGRACJA SPOŁECZNA”,
 - Program operacyjny „SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE”

Przewiduje się, że w wyniku realizacji KSZ zostanie utworzonych ponad 1,5 mln. nowych miejsc pracy, a liczba osób bezrobotnych zmniejszy się o ok. 800 tys. Można oczekiwać, iż w końcu 2013 roku wskaźnik zatrudnienia odzwierciedlający zaangażowanie ludności w procesie pracy będzie kształtował się w Polsce na poziomie 58-60%, natomiast stopa bezrobocia wyniesie 10-12%

Dla efektywnej realizacji KSZ niezbędne jest zapewnienie odpowiednich warunków ekonomicznych i organizacyjno-instytucjonalnych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- stymulację stabilnego wysokiego tempa wzrostu gospodarczego (tempo wzrostu PKB powyżej 5% rocznie),
- prowadzenie polityki sprzyjającej rozwojowi przedsiębiorczości,
- ograniczenie skali transferów socjalnych i impulsów do dezaktywizacji zawodowej (realizacja planu racjonalizacji wydatków publicznych),
- gotowość struktur rządowych do kreowania kompleksowej i zintegrowanej polityki zatrudnienia, w tym efektywnej polityki migracyjnej,
- realizację polityki społecznej zapewniającej warunki zwiększające integrację społeczną,
- staranne planowanie, realizację i rozliczanie efektów KPD/Z,
- wzmocnienie efektywności zarządzania sektorem edukacyjnym – rozstrzygnięcia dotyczące poprawy jakości szkół wyższych, edukacji reagującej na potrzeby rynku pracy, budowy sieci usług szkoleniowych certyfikowanych itp.,
- gotowość struktur rządowych i samorządowych do zdrowej kooperacji w sferze polityki zatrudnienia (co wiąże się z klarownością modelu polityki regionalnej w Polsce, czyli modelem decentralizacji),
- wykorzystanie efektów synergii w obszarze szeroko pojętej polityki rynku pracy w okresie realizacji SPO RZL i innych programów (np. ZPORR) w latach 2004-2006,
- wdrożenie w pełnym zakresie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (nowe instrumenty i metody działania),
- stworzenie wzoru partnerstwa w planowaniu projektów na rzecz zatrudnienia (aktywna rola partnerów społecznych) – szczególnie na poziomie lokalnym i regionalnym,
- stabilne i długoterminowe finansowanie polityk rynku pracy oraz wprowadzenia takiego modelu rozdziału środków, który premiować będzie aktywność i efektywność działań wobec bezrobotnych. Niezbędny jest w tym celu montaż finansowy Funduszu Pracy z Europejskim Funduszem Społecznym i innymi funduszami krajowymi i zagranicznymi oraz wprowadzenie systemu kontraktowania zadań.

Należy oczekiwać, że realizacja KSZ stanie się skuteczną odpowiedzią na wyzwania jakie stoją przed polską gospodarką, a mianowicie: wchłonięcie zasobów pracy wynikających z wyżu demograficznego oraz restrukturyzacji nieefektywnych sektorów, zwiększenie stopnia zaangażowania ludności w procesie pracy, zmniejszenie poziomu i natężenia bezrobocia oraz przeciwdziałanie poszerzaniu się „szarej strefy” zatrudnienia.

BIBLIOGRAFIA

1. Communication from the Commission: Strengthening the implementation of the European Employment Strategy, Brussels, 7.04.2004, COM (2004) 239 final.
2. Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects. European Commission, Directorate – General for Employment and Social Affairs, Unit EMPL/A.1, manuscript completed in September 2003.
3. Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.
4. Szomburg J.: Polska wobec Strategii Lizbońskiej. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk – Warszawa 2003.
5. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok. DRP w MGiP, Warszawa wrzesień 2004.
6. Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce. Materiał z posiedzenia Rady Społeczno-Gospodarczej. RCSS, marzec 2003.
7. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Podstawowe informacje. MGPIPS, Warszawa 2003.
8. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006. MPiPS, Warszawa 2000.
9. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne – Polska. DAE w MGiP 10/2004.
10. Polska 2004. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym. MGiP, Warszawa 2004.
11. Prognoza ludności do 2030 r. GUS, Warszawa 2002.
12. Prognoza makroekonomiczna na lata 2005 – 2020. DAE w MGiP, Warszawa wrzesień 2004.
13. Projekcja rynku pracy na lata 2004-2020. DAE w MGiP, Warszawa wrzesień 2004.
14. Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2001-2002. PARP, Warszawa 2003.
15. Tezy do Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007 – 2013. DRP w MGiP, Warszawa listopad 2004.
16. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. Nr 15 z 2003 r., poz. 148).
18. W trosce o pracę – Raport UNDP, Warszawa 2004.
19. Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013. MGiP, Warszawa kwiecień 2004.
20. Zarys metodyki opracowywania programów strategicznych. RCSS, Warszawa 2004.

ZALĄCZNIKI

Tabl. Z-1. Wybrane dane statystyczne dotyczące rynku pracy według województw w 2003 roku.

Województwa	Pracujący	Bezrobotni	Bierni zawodowo	Wskaźnik zatrudnienia ogółem	Stopa bezrobocia ogółem	Stopa bezrobocia kobiet	Stopa bezrobocia młodzieży (15-24 lata)	Stopa bezrobocia na wsi	Udział długotrwale bezrobotnych w bezrobot. ogółem	Liczba bezrobotnych na ofertę pracy (stan w końcu 2003 roku)
	przeciętne roczne według BAEL									
	w tysiącach			w procentach						
POLSKA	13617	3329	14007	44,0	19,6	20,4	43,0	17,8	49,7	307
Dolnośląskie	895	315	1074	39,2	26,0	26,0	48,3	29,0	47,6	302
Kujawsko-pomorskie	775	217	791	43,5	21,8	22,5	46,7	21,2	49,3	425
Lubelskie	898	171	795	48,2	16,0	15,3	37,7	12,1	45,0	626
Lubuskie	357	116	411	40,4	24,5	24,8	51,2	23,1	35,3	647
Łódzkie	1078	264	1092	44,3	19,7	21,0	42,1	17,3	56,4	246
Małopolskie	1212	266	1133	46,4	18,0	17,9	41,8	15,1	56,4	166
Mazowieckie	1879	366	1677	47,9	16,3	16,1	37,8	14,4	54,6	435
Opolskie	320	72	382	41,4	18,3	19,5	42,4	18,3	47,2	520
Podkarpackie	768	166	732	46,1	17,7	17,9	42,5	14,7	54,2	608
Podlaskie	428	93	416	45,7	17,8	18,4	38,2	10,6	58,1	813
Pomorskie	684	177	735	42,9	20,6	22,1	42,2	23,5	33,9	508
Śląskie	1533	390	1876	40,3	20,3	22,8	47,9	18,3	51,0	123
Świętokrzyskie	483	114	557	41,8	19,2	19,3	47,4	15,0	52,6	1172
Warmińsko-mazurskie	460	145	516	41,0	24,0	26,0	48,0	25,6	63,4	865
Wielkopolskie	1301	269	1170	47,5	17,2	19,2	36,8	17,6	39,4	246
Zachodniopomorskie	546	188	652	39,4	25,6	27,1	53,5	31,0	44,7	363

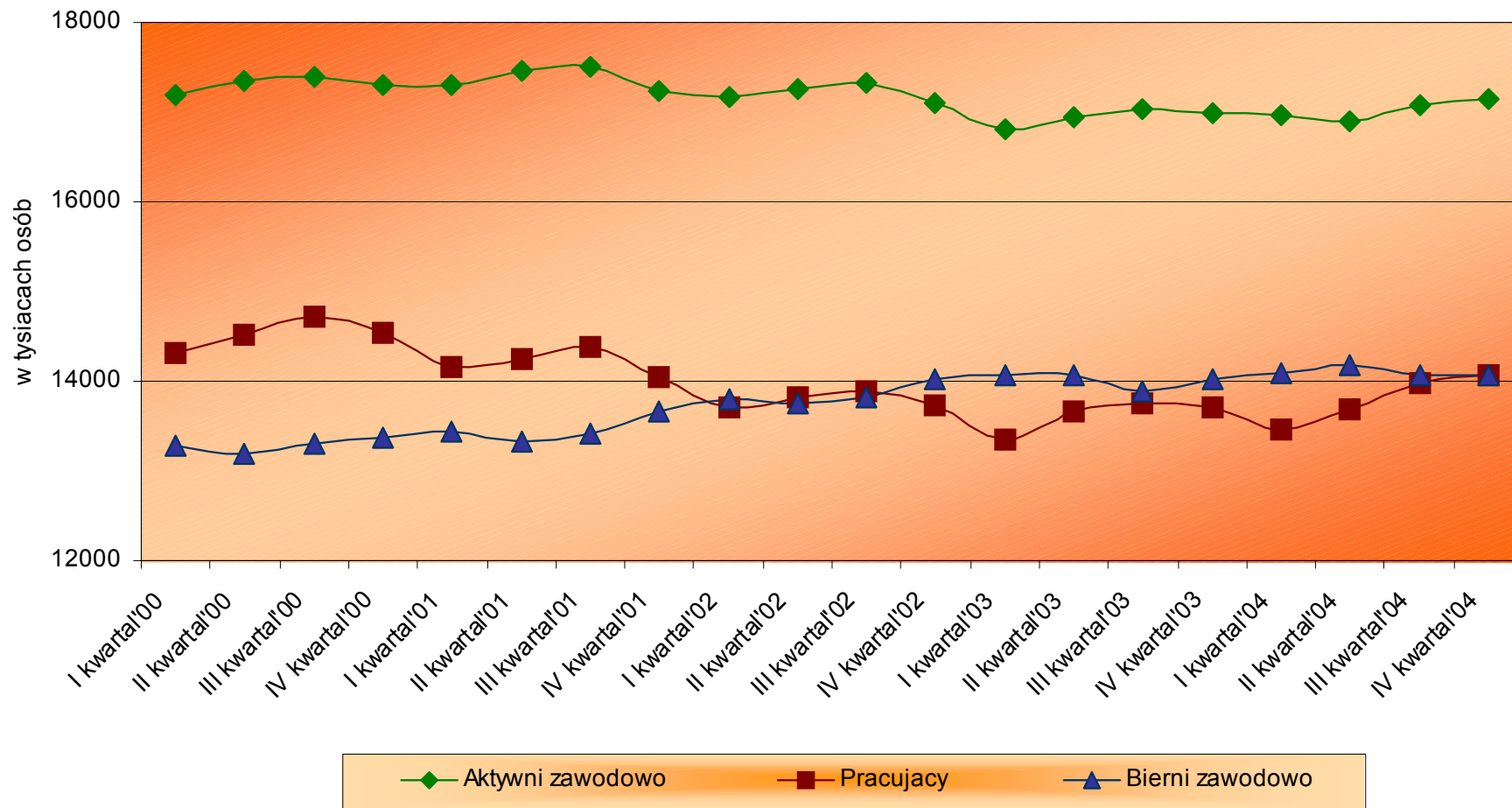
Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 2004. GUS, Warszawa 2004.

Tabl. Z-2. Wybrane dane statystyczne dotyczące rynku pracy według województw w 2003 roku.

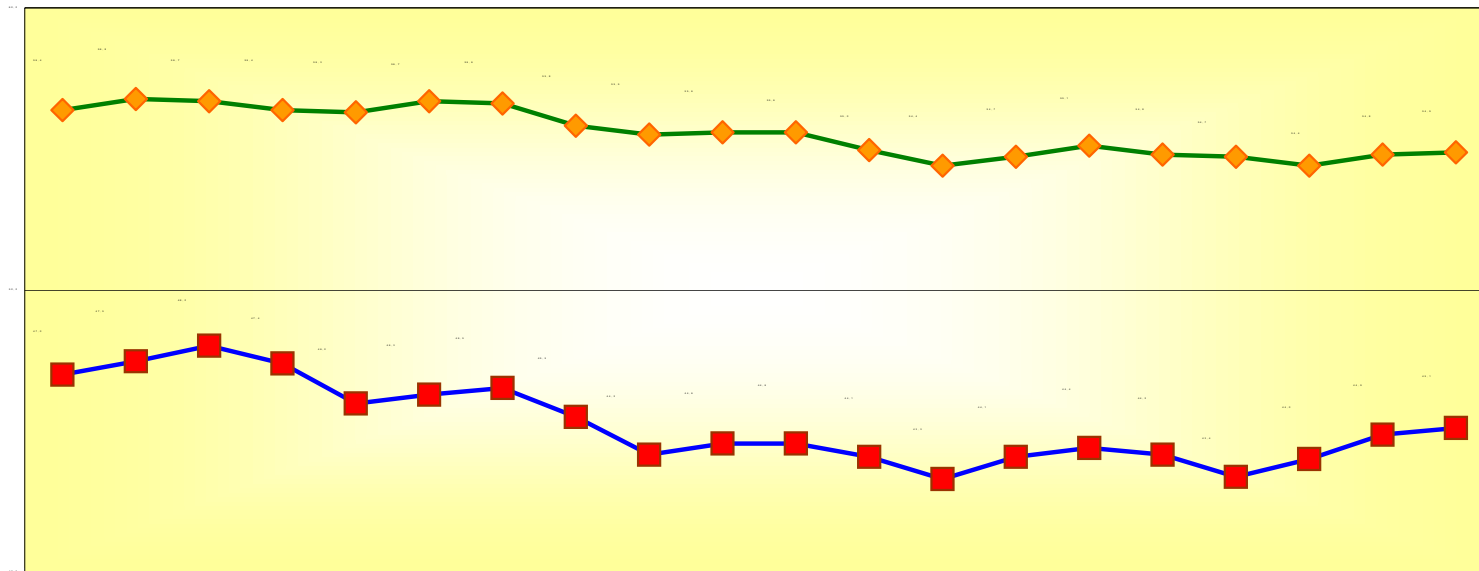
Województwa	Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	Nakłady inwestycyjne (w mln zł)	Nakłady na działalność badawczą i rozwojową (w mln zł)	Współczynnik przyjęć	Współczynnik zwolnień	Bezrobotni zarejestrowani (w tys.)		Struktura bezrobotnych zamieszkałych na wsi (w %)	Udział bezrobotnych zamieszkałych na wsi w ogólnej liczbie bezrobotnych (w %)
							ogółem	zamieszka <li na="" th="" wsi<=""> 		
stan w końcu roku		ceny bieżące		w procentach		stan w końcu roku				
POLSKA	3581593	2795860	110859,8	4558,3	21,1	21,6	3175,7	1325,8	100,0	41,7
Dolnośląskie	305888	233566	9068,6	258,2	22,1	22,4	278,3	92,9	7,0	33,4
Kujawsko-pomorskie	191029	155537	4431,8	101,0	22,0	22,4	212,1	91,3	6,9	43,0
Lubelskie	154849	122835	3604,9	136,7	16,2	17,5	174,5	93,9	7,1	53,8
Lubuskie	97313	74605	2587,0	32,7	24,6	23,4	108,0	43,5	3,3	40,3
Łódzkie	241440	195603	6160,2	274,4	19,5	22,1	233,1	76,9	5,8	33,0
Małopolskie	287816	224514	9235,7	520,0	19,0	19,0	208,0	112,1	8,5	53,9
Mazowieckie	575598	429885	25697,3	1997,4	19,2	20,1	363,6	155,0	11,7	42,6
Opolskie	87412	65894	2126,9	28,3	21,8	21,7	81,6	36,9	2,8	45,2
Podkarpackie	142682	113523	4546,2	115,4	18,2	17,9	182,5	115,1	8,7	63,1
Podlaskie	96938	79677	2476,3	39,1	21,1	20,2	81,3	29,4	2,2	36,2
Pomorskie	226329	172885	5786,5	198,4	21,1	21,5	191,5	81,3	6,1	42,5
Śląskie	424031	330097	13421,0	374,9	27,5	27,7	325,5	56,8	4,3	17,5
Świętokrzyskie	103679	84512	2567,2	12,7	21,3	23,0	126,5	69,1	5,2	54,6
Warmińsko-mazurskie	110390	83928	2857,7	53,1	24,1	23,6	170,4	82,4	6,2	48,4
Wielkopolskie	335573	269243	12259,1	358,2	19,3	18,7	247,9	113,0	8,5	45,6
Zachodniopomorskie	200626	159556	4033,4	57,7	21,9	23,5	190,9	76,1	5,7	39,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 2004. GUS, Warszawa 2004.

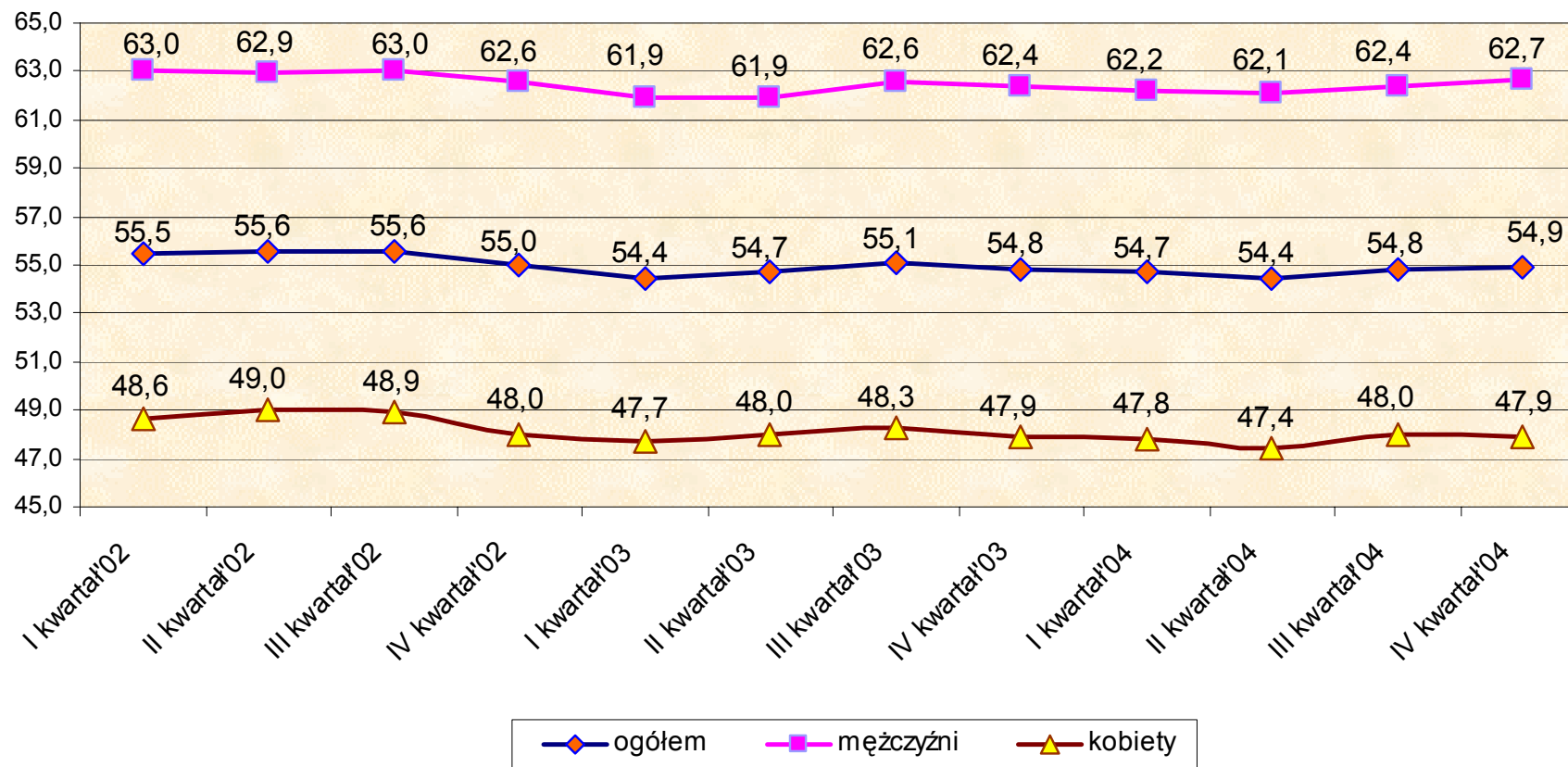
AKTYWNI ZAWODOWO, PRACUJACY I BIERNI ZAWODOWO WEDLUG BAEŁ



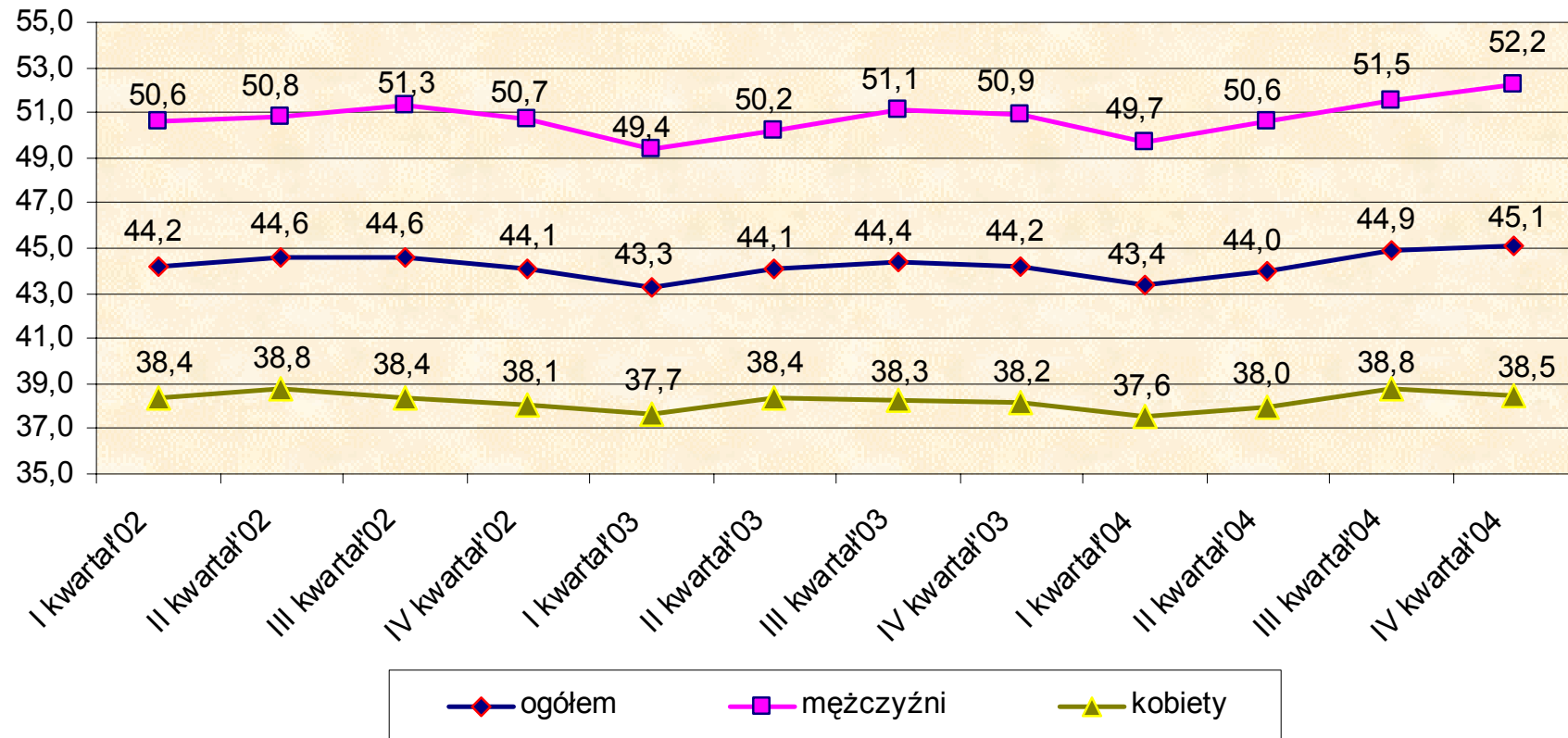
**WSPÓLCZYNNIK AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ
ORAZ WSKAZNIK ZATRUDNIENIA WEDŁUG BAEL (W %)**



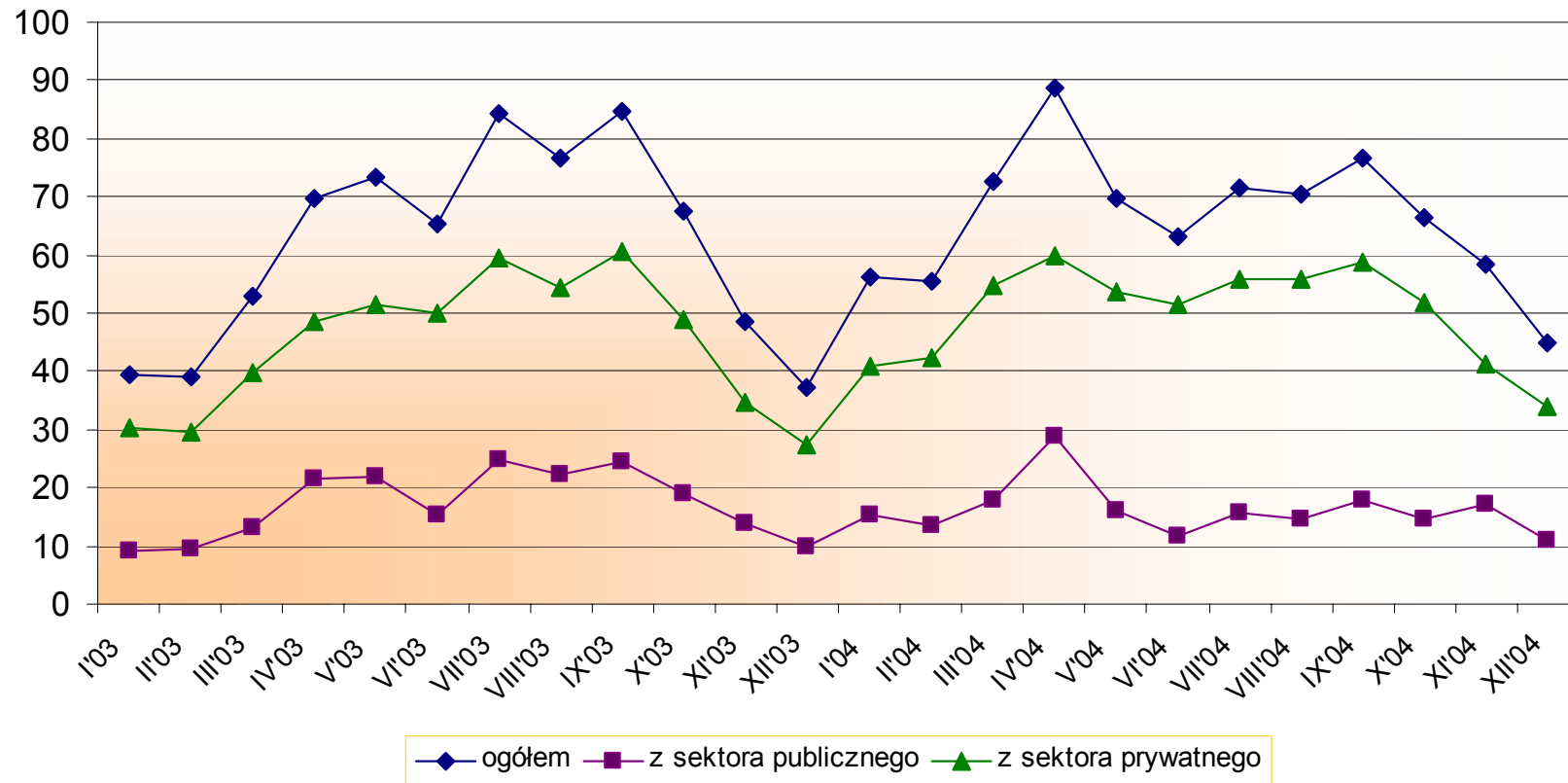
WSPÓŁCZYNNIK AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ w %



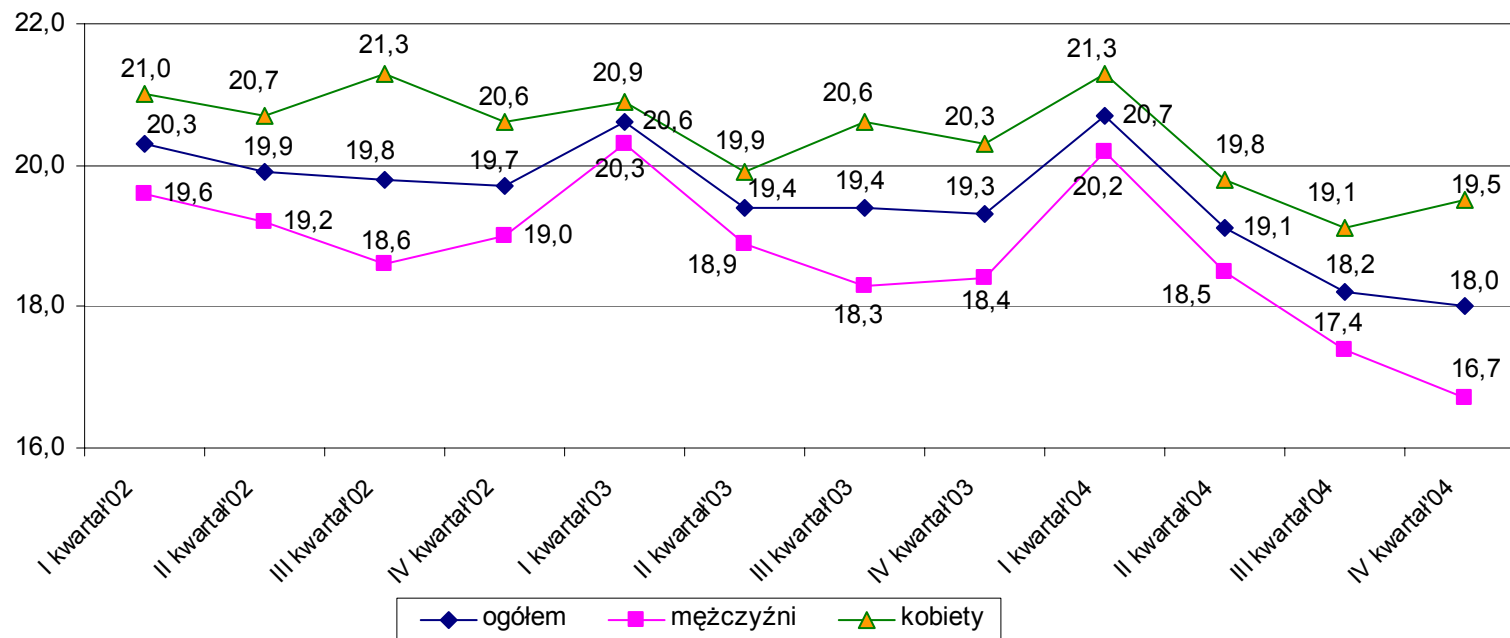
WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA w %



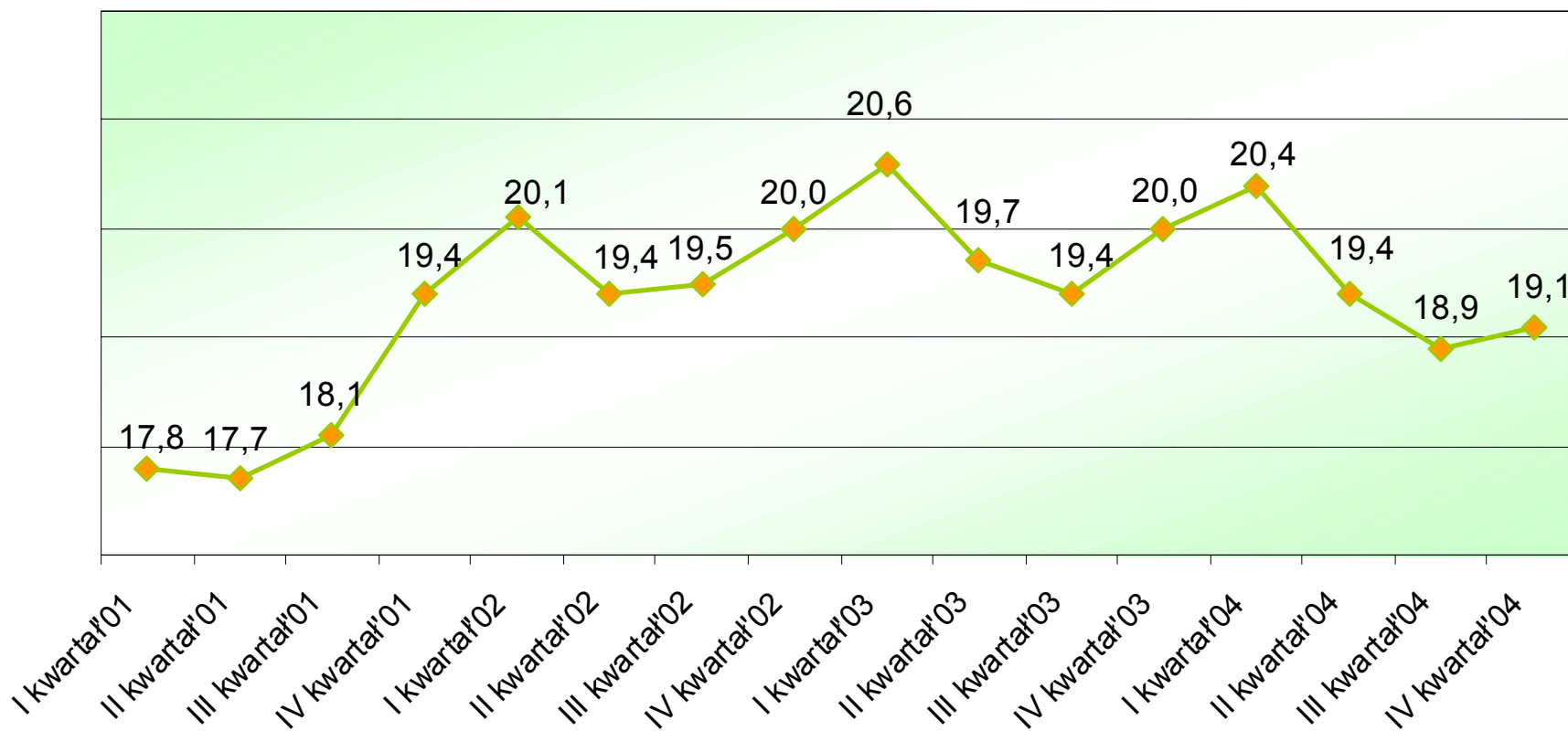
OFERTY PRACY ZGŁOSZONE W LATACH 2003 - 2004
(w miesiącu sprawozdawczym)



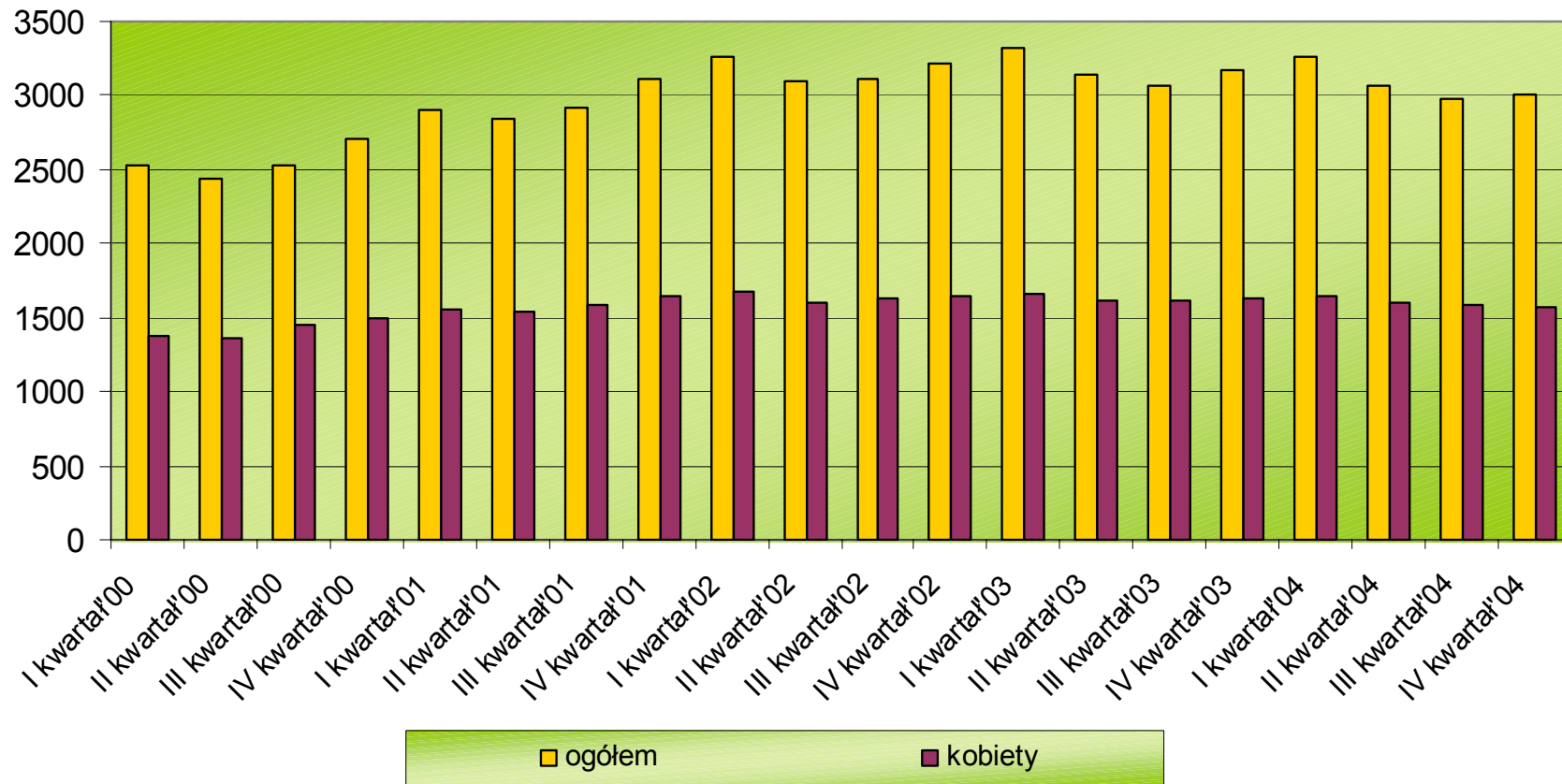
STOPA BEZROBOCIA (BAEL) w %



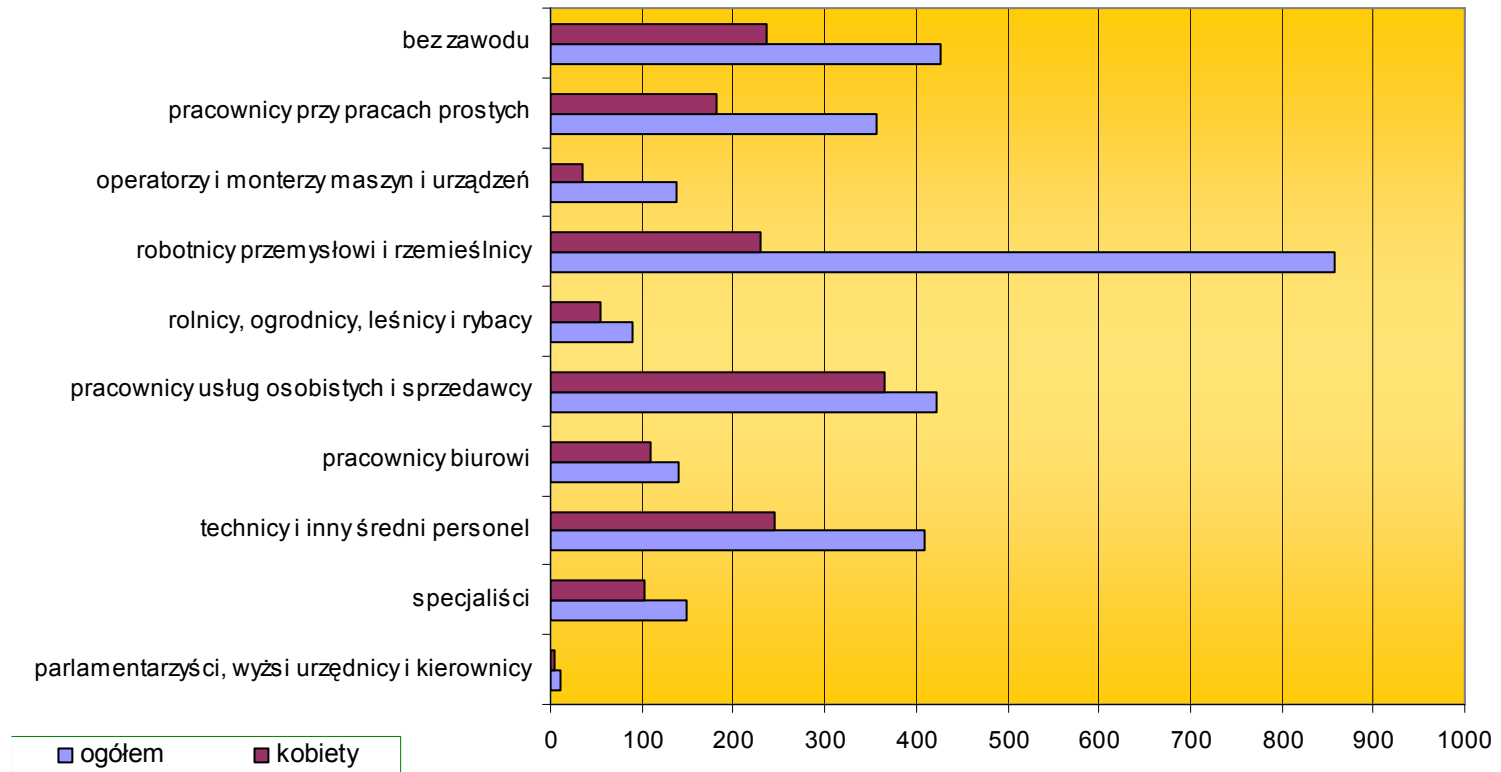
STOPA BEZROBOCIA REJESTROWANEGO (W %)



ZAREJESTROWANI BEZROBOTNI
 stan w końcu kwartału (w tys. osób)



BEZROBOTNI WEDŁUG GRUP ZAWODÓW I SPECJALNOŚCI
stan w końcu 2004 r. (w tysiącach osób)



BEZROBOCIE NA WSI WEDŁUG WOJEWÓDZTW
 stan w końcu grudnia 2004 r. (w tysiącach osób)

