

**MAREK BEDNARZ**

## **POLSKA POLITYKA RYNKU PRACY NA TLE EUROPEJSKIM**

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy zagadnień związanych z aktywną i pasywną polityką rynku pracy, jej podmiotami i instrumentami. Głównym celem artykułu jest prezentacja różnic pomiędzy polską a europejską polityką rynku pracy i sformułowania wniosków dotyczących jej dalszych kierunków w Polsce.

**Słowa kluczowe:** praca, zatrudnienie, bezrobocie, polityka zatrudnienia, polityka rynku pracy, aktywne i pasywne instrumenty polityki rynku pracy.

### **1. WSTĘP**

Praca jest centralną sferą aktywności człowieka oraz źródłem rozwoju każdego społeczeństwa. Niezależnie od formacji społeczno-politycznej i okresu historycznego praca spełnia następujące funkcje: ekonomiczną – zatrudnienie jest czynnikiem tworzącym tzw. produkt społeczny (zatrudnienie musi być efektywne), dochodową – zatrudnienie jest środkiem uzyskania przychodów z pracy, pozwala zatrudnionym na zaspokojenie potrzeb własnych oraz rodziny, społeczną – zatrudnienie kreuje społeczną użyteczność, poprzez pracę następuje rozwój człowieka oraz formowanie określonych więzi społecznych. Zjawiska takie jak wysokie ryzyko utraty pracy, redukcje zatrudnienia, czy powiększające się nierówności płacowe przy jednocześnie rażąco niskich dochodach większej części społeczeństwa<sup>1</sup>, w sposób negatywny wpływają na nastroje społeczne,

---

<sup>1</sup> Według wspólnie uzgodnionej i przyjętej przez Eurostat (Urząd Statystyczny Unii Europejskiej) metodologii, za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany dochodu w danym kraju. Jak wiadomo mediana czyli wartość środkowa, to wartość cechy w szeregu uporządkowanym, powyżej i poniżej której znajduje się jednakowa liczba obserwacji. Na podstawie Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia czyli EU-SILC (EU Statistics

budzą poczucie niepewności i zagrożenia. Brak pracy na równi z katastrofalnie niskim poziomem wynagrodzeń prowadzi do masowej emigracji zarobkowej, jest przyczyną ubóstwa i społecznej ekskluzji, a w dłuższej perspektywie może prowadzić nawet do politycznej destabilizacji państwa<sup>2</sup>.

Z tego powodu państwo w obszarze rynku pracy stara się realizować politykę polegającą na stymulacji podaży i popytu na pracę w celu dopasowania, utrzymania bądź przywrócenia równowagi, z uwzględnieniem celu zasadniczego jakim jest zabezpieczenie społecznych potrzeb w zakresie pracy, przekładające się na wysoki poziom zatrudnienia i niski poziom bezrobocia oraz terytorialną spójność społeczną<sup>3</sup>. Podstawowym zadaniem polityki gospodarczej państwa w obszarze rynku pracy jest tworzenie warunków do utrzymania istniejących i powstawania coraz większej liczby, coraz lepszych miejsc pracy.

Celem artykułu jest prezentacja różnic pomiędzy polską a europejską polityką rynku pracy. Dla jego osiągnięcia wykorzystano dane dotyczące polityki rynku pracy, takie jak: ponoszone na nią wydatki w relacji do PKB, struktura wydatków według instrumentów polityki rynku pracy, oraz liczba uczestników pasywnych i aktywnych działań z zakresu polityki rynku pracy na 100 osób chcących podjąć pracę w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Wyniki analizy powyższych danych posłużyły do sformułowania wniosków dotyczących polityki rynku pracy w Polsce.

## 2. CELE I ZADANIA POLITYKI RYNKU PRACY

W nauce polityki społecznej wśród działań w obszarze rynku pracy rozróżnia się politykę zatrudnienia i rynku pracy. Polityka zatrudnienia zorientowana jest na oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce danego kraju a w szczególności na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia. Według Witolda Turnowieckiego polityka zatrudnienia oznacza „działalność polegającą na tworzeniu i realizacji programu rozwoju potrzebnej liczby miejsc pracy, zapewniającego wykorzystanie istniejących zasobów pracy”<sup>4</sup>. Jej instrumentami są głównie środki działania charakterystyczne dla polityki gospodarczej takie jak polityka budżetowa i pieniężna, finansowa i inwestycyjna mające charakter makroekonomiczny. Polityka rynku pracy jest zorientowana na rozwiązywanie

---

on Income and Living Condition) z 2008 roku, wartość mediany dochodu do dyspozycji w Polsce oszacowano na 15720 złotych rocznie (w przeliczeniu na jedną dorosłą osobę w gospodarstwie domowym), co oznacza, że połowa osób w Polsce osiągała dochody niższe od tej kwoty czyli była zagrożona ubóstwem.

<sup>2</sup> Zob. J. Rutkowski, *Rynek pracy w Polsce. Percepcja i rzeczywistość*, [w:] Maroda M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2004, s. 110.

<sup>3</sup> Por. Z. Wiśniewski, *Teoretyczne podstawy polityki rynku pracy*, [w:] Wiśniewski Z. (red.), *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 13.

<sup>4</sup> W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2002, s. 95.

strukturalnych problemów rynku pracy i korektę jego funkcjonowania<sup>5</sup>. Posługuje się wyspecjalizowanymi narzędziami (instrumentami) dostosowującymi strukturę podaży pracy do struktury popytu, takimi jak na przykład szkolenia zawodowe, kształcenie ustawiczne, subsydiowanie zatrudnienia – ma więc charakter mikroekonomiczny<sup>6</sup>.

Politykę rynku pracy (LMP) można podzielić na aktywną i pasywną. Obecnie stoi ona w obliczu wyzwań takich jak: podaż pracy, problem źródeł kapitału niezbędnego w celu tworzenia nowych miejsc pracy, konieczność poprawy jakości i wzrostu mobilności zasobów pracy jako warunku dalszego wzrostu gospodarczego. Zadanie dostosowania rynku pracy do współczesnych wymagań związanych ze zwiększoną przez globalizację konkurencją (problem elastyczności), zwiększanie zdolności bycia zatrudnionym i zdolności do utrzymania zatrudnienia, konieczność eliminacji instytucjonalnych zachęt do uzyskiwania statusu bezrobotnego, rozszerzenie skali pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego oraz przyspieszonej i dobrej jakościowo interwencji silnych, jednolitych służb zatrudnienia<sup>7</sup>. Z uwagi na charakter wymienionych powyżej wyzwań aktywna polityka rynku pracy posiada dominujące znaczenie (ALMP).

Cele aktywnej polityki rynku pracy zorientowane są przede wszystkim na ograniczenie frykcyjnego i strukturalnego bezrobocia za pomocą instrumentów takich jak szkolenia, poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy, a także na zmniejszenie bezrobocia będącego skutkiem braku równowagi na rynku pracy poprzez wymuszanie popytu na pracę za pomocą subwencjonowania zatrudnienia. Można również przyjąć, że aktywna polityka rynku pracy nakierowana jest na aktywizację zawodową bezrobotnych w drodze uczestnictwa w programach przeciwdziałania bezrobociu. Według Eugeniusza Kwiatkowskiego podstawowe funkcje aktywnej polityki rynku pracy polegają na aktywizacji zawodowej bezrobotnych, zmniejszaniu różnic pomiędzy strukturą podaży i popytu na pracę a co za tym idzie oddziaływaniu na wielkość zatrudnienia i bezrobocia, weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych<sup>8</sup>.

Działalność związana z łagodzeniem skutków bezrobocia stanowi domenę pasywnej polityki rynku pracy. W tym celu stosuje się przede wszystkim instrumenty o charakterze finansowym, takie jak zasiłki dla bezrobotnych, odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy, czy zasiłki z pomocy społecznej.

Polityka rynku pracy jest realizowana przez instytucje rynku pracy, to jest publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa

<sup>5</sup> Zob. Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń 1994, s. 29–43.

<sup>6</sup> Szerzej zob. E. Kwiatkowski, *Polityka makroekonomiczna jako instrument ograniczania bezrobocia. Podstawowe kontrowersje teoretyczne*, [w:] S. Krajewski, T. Tokarski (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce*, UŁ, Łódź 2002, s. 335–356.

<sup>7</sup> Por. M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Wyd. KPSW, Bydgoszcz 2008.

<sup>8</sup> Zob. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Postawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 301–302.

lokalnego. Formy i zakres polityki rynku pracy państwa polskiego określa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup>. Zdefiniowano w niej cztery podstawowe usługi rynku pracy, to jest: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy jak również organizację szkoleń. Podstawowe usługi rynku pracy są wykonywane przez publiczne służby zatrudnienia za pomocą instrumentów takich jak: finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy; finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy; dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa; refundację kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; finansowanie dodatków aktywizacyjnych.

Unia Europejska nie prowadzi jednolitej polityki rynku pracy, pozostawiając jej kształtowanie państwom członkowskim, które same wybierają odpowiednie dla siebie sposoby oddziaływania na podaż i popyt na pracę. Stąd różnorodność regulacji i rozwiązań organizacyjnych rynków pracy w krajach UE, która dotyczy również wykorzystywanych instrumentów, programów i wydatków na ich realizację. Dotyczy to sposobów gromadzenia i rozdysponowywania środków na przeciwdziałanie bezrobociu, zasad przyznawania i wypłacania zasiłków dla bezrobotnych, organizacji publicznych służb zatrudnienia, prawa pracy, etc. Wielkość środków finansowych przeznaczanych w danym kraju na politykę państwa na rynku pracy wynika nie tyle z dostępności środków finansowych, ile ze znaczenia jakie przypisywane jest programom, instrumentom i działaniom w sferze ograniczania bezrobocia. Wysokość nakładów na politykę rynku pracy może być zatem uznawana za wyznacznik podejścia danego państwa do administrowania rynkiem pracy. Z tego powodu dane dotyczące wydatków związanych z polityką rynku pracy mogą być wykorzystane dla ukazania różnic, występujących pomiędzy Polską i pozostałymi krajami Unii Europejskiej, w rozwiązywaniu strukturalnych problemów rynku pracy i korygowaniu jego funkcjonowania.

Porównanie skali wydatków związanych z polityką rynku pracy nie jest sprawą prostą ponieważ wykorzystywane w Polsce instrumenty aktywizujące bezrobotnych są klasyfikowane inaczej niż w statystyce Eurostatu i krajach UE<sup>10</sup>. Europejska klasyfikacja instrumentów polityki rynku pracy obejmuje szkolenia, rotacje pracy i dzielenie etatów, programy umożliwiające tworzenie nowych i utrzymywanie

<sup>9</sup> Dz. U. 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

<sup>10</sup> Por. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Labour\\_market\\_policy\\_interventions](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_policy_interventions) [data pobrania 22.02.2011].

istniejących miejsc pracy gdzie zakłada się ponoszenie większości kosztów przez pracodawców, wspieranie zatrudnienia i rehabilitacje osób niepełnosprawnych, tworzenie miejsc pracy na koszt państwa, wspieranie podejmowania działalności gospodarczej. Po stronie pasywnych instrumentów polityki rynku pracy, łagodzących skutki bezrobocia znajdują się w Polsce przede wszystkim zasiłki dla osób bezrobotnych, natomiast w krajach Unii Europejskiej zaliczamy do nich wsparcie z tytułu utraty pracy (zasiłki i odszkodowania związane z utratą pracy) oraz wcześniejsze emerytury. Jak widać struktura polskich instrumentów polityki rynku pracy różni się od unijnej i dlatego niektóre z nich nie są uwzględniane w danych Eurostatu, co może powodować gorszy obraz Polski na tle porównań międzynarodowych.

### **3. PORÓWNANIE DANYCH DOTYCZĄCYCH POLITYKI RYNKU PRACY W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ**

Wydatki na politykę rynku pracy wyrażone jako procent PKB kształtują się w Polsce na niższym poziomie niż w krajach Unii Europejskiej. W roku 2008 wynosiły 0,907% PKB podczas gdy w UE 27<sup>11</sup> wynosiły 1,0604% a w UE 15 wynosiły 1,688%. W okresie 2005–2008 w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, widoczna jest wyraźna tendencja malejąca w wydatkach na politykę rynku pracy.

Jeśli wziąć pod uwagę udział poszczególnych instrumentów LMP w stosunku do PKB, to według danych udostępnionych przez Eurostat, w 2008 roku wydatki związane z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym przyjęły w Polsce poziom 0,088% PKB wobec unijnej średniej wynoszącej 0,190% dla krajów UE 27 i 0,200% dla krajów UE 15. Na ten rodzaj działań przeznaczają się zatem w Polsce relatywnie mniej środków niż wynosi średnia europejska.

Odmierna sytuacja zachodzi w odniesieniu do wydatków związanych z wykorzystywaniem aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. W Polsce w roku 2008 stanowiły one 0,469% PKB, to jest o 0,014% PKB więcej niż wynosi średnia dla krajów UE 27 i 0,003% PKB mniej niż wynosi średnia dla krajów UE 15. Trzeba zauważyć, że w Polsce wydatki w tej kategorii stale rosną, natomiast unijna średnia dla krajów UE 27 i UE 15 wykazuje stałą tendencję malejącą.

Wydatki związane z łagodzeniem skutków bezrobocia czyli wykorzystywaniem pasywnych instrumentów polityki rynku pracy były w Polsce niższe niż średnia dla krajów UE 27 i wynosiły w roku 2008 0,350% PKB w stosunku do 0,959%

---

<sup>11</sup> W artykule zastosowano odrębne oznaczenia dla różnych grup państw członków Unii Europejskiej. I tak kraje grupy UE27, to wszystkie państwa należące do Unii Europejskiej, kraje UE15 to grupa tak zwanych starych państw członkowskich – Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luxemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, kraje UE12 to państwa tworzące grupę tzw. nowych państw członkowskich, tj. tych które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. wraz z Bułgarią i Rumunią, które przystąpiły do UE od 1 stycznia 2007 r.

PKB w krajach UE 27. Były natomiast wyższe niż wydatki na ten cel w krajach UE 15, które w roku 2008 wyniosły 0,016% PKB.

**Tabela 1. Wydatki na politykę rynku pracy jako % PKB w UE i Polsce w latach 2005–2008**

Kategoria	Obszar	2005	2006	2007	2008
<b>Ogółem</b>	UE 27	2,070	1,905	1,683	1,604
	UE 15	2,150	1,983	1,759	1,688
	<b>Polska</b>	<b>1,282</b>	<b>1,164</b>	<b>1,015</b>	<b>0,907</b>
<b>Pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe kategoria 1</b>	UE 27	0,223	0,201	0,193	0,190
	UE 15	0,232	0,208	0,201	0,200
	<b>Polska</b>	<b>0,069</b>	<b>0,094</b>	<b>0,096</b>	<b>0,088</b>
<b>Instrumenty aktywne – kategorie 2–7</b>	UE 27	0,509	0,502	0,470	0,455
	UE 15	0,526	0,520	0,488	0,472
	<b>Polska</b>	<b>0,356</b>	<b>0,359</b>	<b>0,405</b>	<b>0,469</b>
<b>Instrumenty pasywne – kategorie 8–9</b>	UE 27	1,338	1,202	1,020	0,959
	UE 15	1,392	1,254	1,070	0,016
	<b>Polska</b>	<b>0,857</b>	<b>0,711</b>	<b>0,514</b>	<b>0,350</b>

Źródło: Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=CH\\_05\\_2010](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=CH_05_2010) [data pobrania 22.02.2011].

Na obszarze Unii Europejskiej występują duże różnice w poziomie wydatków przeznaczonych na politykę rynku pracy w poszczególnych krajach. Największy udział tych wydatków w stosunku do PKB posiada Belgia i wynosi on 3,3%. Na poziomie powyżej dwóch procent PKB znajdują się wydatki w czterech krajach: Hiszpanii, Danii, Holandii i Finlandii. Natomiast na najniższym poziomie sytuują się wydatki związane z polityką rynku pracy w Rumunii i Estonii (po 0,27%), Litwie (0,37%), Czechach (0,42%), Słowenii (0,45%) i Bułgarii (0,47%)<sup>12</sup>.

Nie ma znaczących różnic pomiędzy krajami UE 15 a krajami UE 27 w strukturze wydatków rozpatrywanych według instrumentów polityki rynku pracy. Dominującym trendem ostatnich lat, lansowanym przez organizacje międzynarodowe jest przechodzenie z obszaru łagodzenia skutków bezrobocia w kierunku wykorzystywania aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. Stąd przeciętny udział wydatków na aktywne programy zatrudnieniowe bez pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego (kategorie 2–7) w UE–27 wynosi 28,4% ogółu wydatków na politykę rynku pracy. Do finansowania aktywnych instrumentów należy zaliczyć również wydatki na administrację publicznych służb zatrudnienia, pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe (kategoria 1) w wysokości 11,8%.

<sup>12</sup> Zob. Eurostat, *Labour market policy – expenditure and participants. Data 2010*, Luxembourg PublicationsOffice of the European Union, Luxembourg, s. 20.

W krajach UE 27 40,2% ogółu środków na politykę rynku pracy wydaje się na aktywizację bezrobotnych.

Bezpośrednim celem aktywnej polityki rynku pracy jest zmniejszenie liczby bezrobotnych, poprzez aktywizację zawodową, lepsze dopasowania strukturalne, wzrost produktywności zasobów pracy i zmniejszenie skali utraty statusu materialnego. Warto przypomnieć, że aktywna polityka rynku pracy oprócz pozytywnych dla rozmiarów zatrudnienia skutków może również wywołać konsekwencje negatywne, takie jak na przykład efekt wypierania (*displacement effect*), efekt substytucji (*substitution effect*), czy efekt jałowego biegu (*dead-weight loss*)<sup>13</sup>.

Jeśli chodzi o udział wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce, to wynosił on w 2008 r. aż 61,3%. Pod tym względem plasujemy się na trzecim miejscu w Unii Europejskiej po Szwecji (67,5%) i Bułgarii (67%). Wydatki na pasywne instrumenty stanowiły w Polsce tylko 38,6% ogółu wydatków, podczas gdy unijna średnia wynosiła aż 59,8%.

Pod koniec XX wieku pojawiły się nowe trendy w polityce społecznej akcentujące zobowiązania jednostki zamiast jej uprawnień socjalnych. W ramach polityki rynku pracy znalazło to odzwierciedlenie w koncepcji łączącej wspieranie gotowości do podjęcia zatrudnienia ze zwiększaniem przymusu pracy<sup>14</sup>. Na tej podstawie przyjęto, że zasadniczym zadaniem systemu osłon socjalnych dla bezrobotnych powinno być zapewnienie dochodów na okres aktywnego poszukiwania pracy oraz stworzenie warunków do aktywizacji zawodowej przy jednoczesnym przeciwdziałaniu powstawania motywacji do utrzymywania statusu bezrobotnego. Stąd właśnie obecnie duży nacisk kładziony jest na wykorzystywanie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Jak się wydaje intensyfikacja takich instrumentów, jak doradztwo zawodowe, częstsze kontakty z urzędem pracy, indywidualne plany działania dla poszukujących pracy, sankcje w stosunku do osób odmawiających podjęcia pracy czy obowiązek świadczenia pracy przez bezrobotnych otrzymujących pomoc socjalną w długim okresie, może poprawić sytuację na rynku pracy.

Udział wydatków na pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracyjnymi publicznych służb zatrudnienia kształtował się w Unii Europejskiej w 2008 r. na poziomie 11,8% ogółu wydatków na politykę rynku pracy, a w Polsce wynosił 9,7%. Ten niższy udział wydatków po części można wytłumaczyć bardzo niskim poziomem płac w Polsce oraz odmiennym poziomem i strukturą zatrudnienia w urzędach pracy w poszczególnych krajach.

<sup>13</sup> Efekt wypierania oznacza wyeliminowanie z rynku pod wpływem zachodzących procesów konkurencji przedsiębiorstw prywatnych pozbawionych wsparcia ze strony aktywnych programów rynku pracy. Efekt substytucji występuje wówczas, gdy pracodawcy zamiast normalnych pracowników, przyjmują do pracy bezrobotnych, których płace są w pewnej części dotowane przez państwo, w rezultacie zatrudnienie ogólne nie zwiększa się. Efekt jałowego biegu ma miejsce wtedy, kiedy uczestnictwo bezrobotnego w programie, które pociąga za sobą pewne nakłady, nie powoduje żadnych efektów zatrudnieniowych.

<sup>14</sup> Por. M. Rymśa, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003, s. 24–32.

**Tabela 2. Struktura wydatków według instrumentów polityki rynku pracy w Unii Europejskiej i wybranych krajach w 2008 r. (w % ogółu wydatków)**

Instrumenty	UE 27	UE 15	Polska	Niemcy	Wielka Brytania	Szwecja	Dania
Pośrednictwo i doradztwo (1)	11,8	11,8	9,7	14,8	51,7	20,8	9,7
Szkolenia zawodowe (2)	11,1	11,1	13,5	15,2	3,2	5,0	9,6
Rotacja i podział pracy (3)	0,1	0,1	–	0,0	–	–	–
Zachęty zatrudnieniowe (4)	6,8	6,8	6,3	4,0	2,4	26,7	5,6
Wspieranie zatrudnienia i rehabilitacja niepełnosprawnych (5)	4,6	4,3	22,9	1,7	2,5	14,0	25,2
Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy (6)	3,8	3,8	2,4	3,3	1,1	–	–
Podjęmowanie działalności gospodarczej (7)	2,0	2,0	6,5	3,5	–	1,0	–
<b>Razem kat. 2–7</b>	<b>28,4</b>	<b>28,8</b>	<b>51,6</b>	<b>27,7</b>	<b>9,2</b>	<b>46,7</b>	<b>40,03</b>
Zasiłki i pomoc dla bezrobotnych (8)	54,8	55,5	15,9	54,6	39,1	32,5	30,1
Wcześniejsze emerytury (9)	5,0	4,7	22,7	2,9	–	–	19,9
<b>Razem kat. 8–9</b>	<b>59,8</b>	<b>60,2</b>	<b>38,6</b>	<b>57,5</b>	<b>39,1</b>	<b>32,5</b>	<b>50,1</b>
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: Eurostat, *Labour market policy – expenditure and participants. Data 2008.*

W celu porównania polskiej polityki rynku pracy z polityką europejską warto również przyjrzeć się liczbie osób będących adresatami aktywnych i pasywnych działań korygujących funkcjonowanie rynku pracy. Jak wynika z danych przedstawionych w tabelach 3 i 4 liczba osób w Polsce objętych działaniami aktywizacyjnymi stale rośnie. Nadal jednak pozostaje niższa niż średnia dla krajów UE 27 i UE 15. Jednocześnie w Polsce widoczny jest spadek liczby osób objętych pasywnymi działaniami polityki rynku pracy, co odpowiada europejskim tendencjom.



**Tabela 3. Uczestnicy aktywnych działań polityki rynku pracy na 100 osób chcących podjąć pracę w krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2009**

Instrumenty aktywne (kat. 2–7)	2009	2008	2007	2006	2005
<b>Kraje UE15</b>					
Austria	32,2	31,8	29,4	28,2	20,7
Belgia	-	100,0	82,7	68,9	54,9
Dania	-	65,5	51,2	58,0	47,3
Finlandia	24,0	28,4	28,1	25,1	24,0
Francja	-	51,7	53,2	46,5	45,2
Grecja	-	8,9	7,6	7,5	:
Hiszpania	-	67,1	104,4	79,0	71,4
Holandia	-	49,8	41,1	39,2	38,8
Irlandia	-	32,4	36,2	31,9	34,8
Luxemburg	-	87,4	120,6	79,6	88,2
Niemcy	-	28,2	26,8	36,3	21,1
Portugalia	-	31,3	28,5	29,4	31,6
Szwecja	21,6	25,4	31,9	38,8	36,4
Wielka Brytania	-	2,3	2,3	2,3	1,9
Włochy	23,6	25,3	28,0	32,1	33,6
<b>Kraje UE12</b>					
Bułgaria	11,9	20,2	14,2	15,9	10,8
Cypr	-	6,3	10,7	4,3	-
Estonia	2,1	1,7	2,1	2,4	2,0
Litwa	-	6,8	13,3	11,0	-
Łotwa	3,6	2,7	2,9	3,7	3,4
Malta	-	2,2	2,9	3,4	-
<b>Polska</b>	-	<b>25,6</b>	<b>12,6</b>	<b>10,4</b>	<b>9,8</b>
Republika Czeska	7,2	11,5	11,7	9,3	8,6
Rumunia	3,3	6,6	6,7	6,5	6,8
Słowacja	-	26,8	23,7	31,6	27,5
Słowenia	35,1	7,4	10,6	15,0	11,7
Węgry	-	10,4	10,0	10,5	10,6
<b>Ogółem kraje UE27</b>	-	<b>31,0</b>	<b>32,3</b>	<b>31,0</b>	<b>26,8</b>
<b>Ogółem kraje UE15</b>	-	<b>34,3</b>	<b>38,3</b>	<b>37,5</b>	<b>32,7</b>

Źródło: Eurostat<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/labour\\_market\\_policy/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/main_tables) [data pobrania 01.03.2011].

W latach 2009–2010 nastąpił bardzo duży wzrost wydatków przeznaczonych na działania aktywizacyjne, które zgodnie z zamierzeniami rządu mają zostać zredukowane w roku 2011, co jak się wydaje bardzo będzie pogodzić z zakładanym przez rząd obniżeniem stopy bezrobocia do poziomu 9,9% w końcu bieżącego roku.

**Tabela 4. Uczestnicy pasywnych działań polityki rynku pracy na 100 osób chcących podjąć pracę w krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2009**

Instrumenty pasywne (kat. 8–9)	2009	2008	2007	2006	2005
<b>Kraje UE 15</b>					
Austria	49,6	39,6	41,9	42,3	40,8
Belgia	–	156,1	154,9	152,7	148,4
Dania	–	56,3	61,1	85,0	80,3
Finlandia	73,2	70,3	66,8	70,2	74,9
Francja	–	76,7	71,9	75,6	79,5
Grecja	–	45,3	–	–	–
Hiszpania	–	44,8	42,8	37,6	34,0
Holandia	–	81,7	76,5	78,1	80,7
Irlandia	–	104,5	86,7	82,0	87,1
Luxemburg	–	57,7	74,0	69,3	82,4
Niemcy	–	57,3	59,1	62,5	64,2
Portugalia	–	47,7	55,6	60,3	60,6
Szwecja	37,6	37,0	48,6	56,5	63,4
Wielka Brytania	–	25,8	22,1	25,1	24,8
Włochy	29,1	19,0	18,1	19,3	19,6
<b>Kraje UE 12</b>					
Bułgaria	24,3	15,0	11,1	9,7	9,5
Cypr	–	34,1	34,0	31,4	–
Estonia	27,6	15,5	11,2	10,3	16,0
Litwa	11,3	11,6	11,0	11,0	11,3
Łotwa	18,7	15,1	15,1	12,7	10,6
Malta	–	41,8	38,4	44,8	–
<b>Polska</b>	–	<b>14,9</b>	<b>15,8</b>	<b>16,6</b>	<b>18,5</b>
Republika Czeska	35,0	25,7	23,4	21,2	20,0
Rumunia	24,2	11,4	13,4	16,2	16,2
Słowacja	–	23,3	17,7	15,9	10,9
Słowenia	50,3	15,1	15,6	21,7	10,1
Węgry	–	23,6	21,9	22,3	20,1
<b>Ogółem kraje UE27</b>	–	<b>40,3</b>	<b>38,9</b>	<b>40,5</b>	<b>40,9</b>
<b>Ogółem kraje UE15</b>	–	<b>46,3</b>	<b>45,5</b>	<b>48,2</b>	<b>49,3</b>

Źródło: Eurostat<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/labour\\_market\\_policy/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/main_tables) [data pobrania 01.03.2011].

**Tabela 5. Wykonane i planowane wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce w latach 2006–2011 (w tys. złotych)**

2006	2007	2008	2009	2010	2011
2133952	2725263	3362509	6204847	6536745	3235080*

\* Wydatki planowane w ustawie budżetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację SPS–023-19773/10.

#### 4. PODSUMOWANIE

Przedstawione powyżej dane pokazują, że początkowo zarówno skala wydatków na politykę rynku pracy w Polsce jak i poszczególne jej części znacznie odbiegały od nakładów średnio ponoszonych w UE. Mniejsza była także grupa osób bezrobotnych objętych działaniami z zakresu aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy. Od 2009 roku sytuacja ta ulegała jednak systematycznej poprawie, szczególnie w zakresie wydatków na aktywne formy walki z bezrobociem.

Porównanie, w ramach dostępnych danych, polskiej i europejskiej polityki rynku pracy dowodzi istnienia grup krajów różniących się poziomem związanych z nią wydatków. Tu na czoło wysuwają się kraje unijnej piętnastki, które od tak zwanych „nowych krajów” unijnych dzielił i nadal dzieli znaczny dystans spowodowany najprawdopodobniej ogromnymi różnicami w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Polska należała w analizowanym okresie do ścisłej czołówki jeżeli chodzi o wykorzystywanie aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. Nieco inaczej przedstawiała się sytuacja w odniesieniu do wydatków na pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, tu wydatki były o 2,1% niższe od unijnej średniej.

W omawianym przedziale czasowym wynikającym z dostępności danych, widoczny był w polskiej polityce rynku pracy – najprawdopodobniej wspólny dla wszystkich krajów UE – trend, do redukcji kosztów łagodzenia skutków bezrobocia i przesunięcia podejmowanych działań w kierunku aktywizowania bezrobotnych. Szerzej powiązać to można ze staraniami o zbliżenie się do standardów europejskiego modelu społecznego oraz o realizację założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Niestety według wydatków przewidzianych w budżecie na te cele w roku 2011, ten kierunek działania uległ istotnej zmianie. W świetle pogarszającej się sytuacji na rynku pracy musi to budzić uzasadniony niepokój. Dla poprawy sytuacji na polskim rynku pracy należałoby zatem zmienić sposób wydatkowania środków przeznaczonych obecnie na politykę rynku pracy. Należałoby przeznaczać jeszcze więcej środków na jej aktywne formy w szczególności na poprawę produktywności bezrobotnych w drodze podniesienia czy też zmia-

ny kwalifikacji zawodowych<sup>17</sup>. Zważywszy na dokonujące się obecnie zmiany struktury popytu na prace pod względem kwalifikacji zawodowych należałoby zwiększyć wydatki na przygotowanie zawodowe dorosłych oraz staże. Wydatki te obok wydatków na system edukacji mają bowiem pierwszorzędne znaczenie w procesie przystosowywania istniejących zasobów pracy do wymagań związanych z funkcjonowaniem rynku pracy w dobie gospodarki postprzemysłowej, mają zatem wpływ na bezpieczeństwo zatrudnionych. Brak sprawnego systemu umożliwiającego zmianę posiadanych kwalifikacji w każdym momencie aktywności zawodowej (Life Long Learning) grozi utratą zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych oraz blokuje możliwość powstania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce<sup>18</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Bednarz M., *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Wyd. KPSW, Bydgoszcz 2008.
- Bednarczyk H. (red.), Woźniak I. (red.), *Edukacja ustawiczna 2005. Raport o stanie edukacji ustawicznej w Polsce w roku 2005*, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Warszawa 2005.
- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/labour\\_market\\_policy/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/main_tables),
- [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2175\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2175_PLK_HTML.htm),
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Postawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Kwiatkowski E., *Polityka makroekonomiczna jako instrument ograniczania bezrobocia. Podstawowe kontrowersje teoretyczne*, [w:] Krajewski S. (red.), Tokarski T. (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce*, UŁ, Łódź 2002.
- *Labour market policy – expenditure and participants. Data 2010*, EUROSTAT, Luxembourg Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
- Rymśa M., *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] Kaźmierczak T. (red.), Rymśa M. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003.
- Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, UG, Gdańsk 2002.
- Wiśniewski Z., Maksim M., *Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania*, [w:] Wiśniewski Z., Dolny E. (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008.
- Wiśniewski Z., *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń 1994.

---

<sup>17</sup> Por. Z. Wiśniewski, M. Maksim, *Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania*, [w:] Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008.

<sup>18</sup> Zob. H. Bednarczyk (red.), I. Woźniak (red.), *Edukacja ustawiczna 2005. Raport o stanie edukacji ustawicznej w Polsce w roku 2005*, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Warszawa 2005.

## **POLISH LABOUR MARKET POLICY ON THE BACKGROUND OF EUROPEAN UNION**

**Summary:** The main goal of this paper is to presentation and identify main differences between labour market policy conducted in Poland and the other European Union members. To achieve this goal the comparative analysis was used with regard to such elements of the labour market policy as: expenditures on labour market policy as % of GDP, expenditures per person willing to take job, number of participants in active and passive labour market policy programmes per 100 person willing to take job in Poland and other EU countries. The results of comparison have allowed to conclusions about condition of polish labour market policy on the European Union background and provide to recommendation of necessary activities.

**Key words:** job, employment, unemployment, Labour Market Policy, Active Labour Market Policy, labour market

*Dr Marek Bednarz  
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy  
Zakład Nauk Społecznych  
ul. Piotrowskiego 12-14,  
85-098 Bydgoszcz  
e-mail: marekbe@onet.pl*

