



Dorota Koptiew

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie
Instytut Administracyjno-Ekonomiczny
dorotakoptiew@autograf.pl

POLITYKA RYNKU PRACY W POLSCE NA RZECZ GRUP PROBLEMOWYCH W KONTEKŚCIE ZMIAN W PRZEPISACH PRAWA

Streszczenie: Podstawowym celem opracowania jest przedstawienie najnowszych regulacji rynku pracy wprowadzonych nowelizacją Ustawy o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 674 z późn. zm.). Analiza kierunków zmian przepisów prowadzona jest w kontekście ich potencjalnego wpływu na grupy będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, tzw. grupy problemowe. W związku z tym scharakteryzowano tendencje w poziomie i strukturze bezrobocia m.in. wśród osób młodych do 25. roku życia, starszych (50+) oraz osób długotrwale bezrobotnych. Badaniem objęto dane statystyczne pochodzące z opracowań Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Eurostatu, informacji ze sprawozdawczości urzędów pracy oraz materiałów ośrodków badawczych analizujących rynek pracy z lat 2010-2013.

W świetle zaprezentowanych danych uzasadniona wydaje się przyjęta w artykule teza, że szczególnie trudna sytuacja badanych grup na rynku pracy wymaga licznych, konsekwentnie prowadzonych działań i programów z zakresu aktywnej polityki instytucji tego rynku, wspartych odpowiednimi regulacjami prawnymi.

Słowa kluczowe: grupy problemowe na rynku pracy, zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia, aktywna polityka na rynku pracy.

Wprowadzenie

Sytuacja panująca na rynku pracy w Polsce, a także w innych krajach Unii Europejskiej, będąca konsekwencją zachodzących zjawisk o charakterze ekonomicznym, demograficznym i społecznym, wymaga działań regulacyjnych, poprawiających mechanizm jego funkcjonowania. Polityka rynku pracy w krajach UE pozostaje w gestii poszczególnych państw członkowskich, które dobie-

rają i stosują sposoby oraz metody kształtowania polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Jednak ponadnarodowy charakter problemów związanych z nierównowagą na rynku pracy powoduje, że na szczeblu Unii przyjmowane są dokumenty i rozwiązania, które służą koordynacji działań krajowych. W warunkach globalizacji oraz swobodnego przepływu kapitału ludzkiego nieskoordynowane i niespójne działania indywidualne nie wpływałyby w sposób wystarczający na tendencje na rynkach pracy.

W związku z tym w sposób systematyczny dokonuje się nowelizacji przepisów prawa dotyczących rynku pracy pod kątem aktualnych dyrektyw. Podstawowym celem opracowania jest przedstawienie najnowszych regulacji rynku pracy wprowadzonych nowelizacją Ustawy o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy [Ustawa o promocji..., 2013] (dalej: ustawa). Ustawa ta określa zakres i charakter polityki rynku pracy w Polsce. Analiza kierunków zmian w jej przepisach prowadzona jest w kontekście ich potencjalnego wpływu na trzy główne grupy będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, tzw. grupy problemowe, czyli: bezrobotni do 25. roku życia, osoby 50+ oraz długotrwale bezrobotni.

W badaniu wykorzystano dane statystyczne pochodzące z opracowań Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Eurostatu, informacje ze sprawozdawczości urzędów pracy oraz materiały ośrodków badawczych analizujących rynek pracy z lat 2010-2013.

Tak nakreślony problem badawczy oraz cel artykułu pozwalają postawić następującą hipotezę badawczą: „Trudna sytuacja badanych grup na rynku pracy wymaga licznych, konsekwentnie prowadzonych działań i programów z zakresu aktywnej polityki instytucji tego rynku, wspartych odpowiednimi regulacjami prawnymi”.

W celu weryfikacji sformułowanej hipotezy badawczej wykorzystano metodę polegającą na empirycznej analizie danych statystycznych za pomocą badań metodą porównawczą i w odniesieniu do zmian stopy bezrobocia oraz wielkości i struktury bezrobocia wybranych grup problemowych. Ponadto w stosunku do ustawy zastosowano podstawową metodę analizy treści, służącą ustaleniu faktów i idei w kontekście rozpatrywanych problemów.

Ze względu na głównie empiryczny charakter artykułu oraz ograniczenia co do jego objętości wprowadzenie teoretyczne zostało ograniczone do minimum.

1. Sytuacja głównych grup problemowych na rynku pracy w Polsce w świetle danych statystycznych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w pierwszej kolejności działaniami w zakresie wspierania na rynku pracy objęte są osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w aktach prawnych przyjmuje się różne klasyfikacje grup problemowych, ale dla potrzeb niniejszego opracowania badaniem objęte zostaną tylko trzy największe zbiorowości, będące jednocześnie w najtrudniejszym położeniu. Będą to grupy osób: do 25. roku życia, osoby 50+ oraz długotrwale bezrobotni.

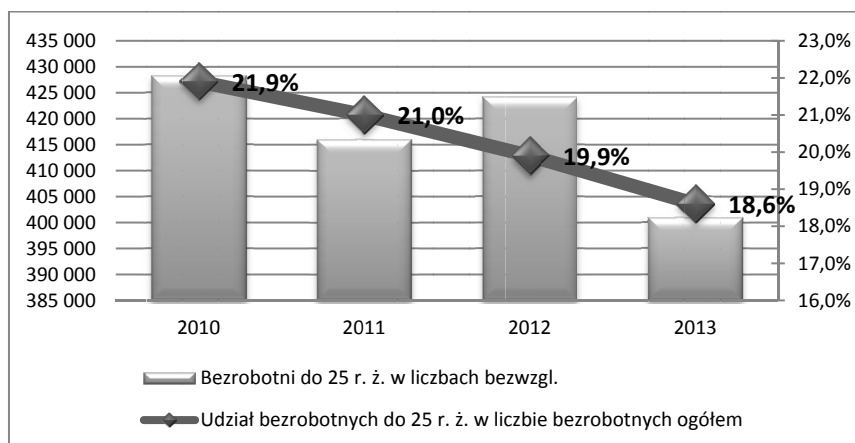
Należy nadmienić, iż zmiany demograficzne, ekonomiczne oraz zakres pojęciowy nadany brzmieniem art. 49 ustawy powodują, iż w rejestrach bezrobotnych znajduje się ok. 90% osób wyczerpujących przesłanki przynajmniej jednej z grup, a ponadto jedna osoba kwalifikować się może do kilku grup jednocześnie.

Wysoki poziom bezrobocia osób młodych w Polsce, jak również w pozostałych krajach UE, oraz kwestia ogromnych skutków społecznych i gospodarczych tego zjawiska powoduje, że poddane jest ono szczegółowej analizie. Wyjaśnić należy także zakres podmiotowy grupy „młodych bezrobotnych”. Statystyki urzędów pracy prezentują dane zgodnie z art. 2, pkt 1. ust. 3 ustawy, który zakłada, że osobą bezrobotną do 25. roku życia jest bezrobotny, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25. roku życia. Nie wyklucza to oczywiście założenia, że osobami pozostającymi w szczególnej sytuacji na rynku pracy, którym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych, są osoby bezrobotne do 30. roku życia.

Jak wynika z danych z IV kwartału 2013 r. z polskiego rynku pracy, stopa bezrobocia wśród osób poniżej 25. roku życia wynosiła 27,3% i przeszło 2,5-krotnie przewyższała wartość charakteryzującą populację w wieku produkcyjnym (9,9%).

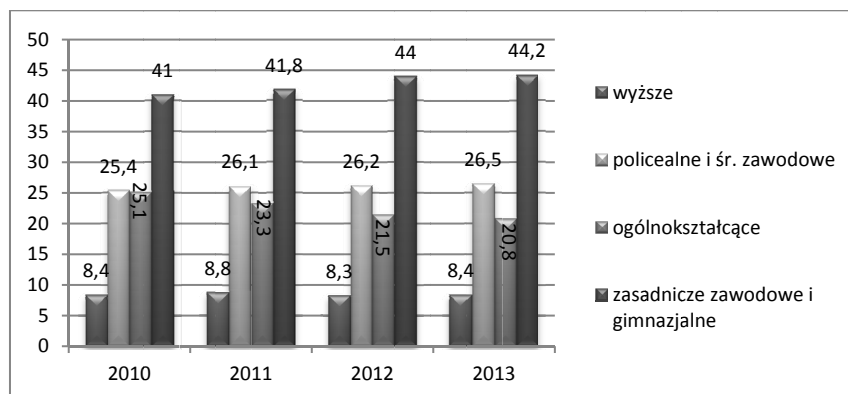
W perspektywie ostatnich czterech lat liczba zarejestrowanych bezrobotnych do 25. roku życia nieznacznie się wahała, natomiast spadał ich udział w liczbie bezrobotnych ogółem. Szczegółowe dane prezentuje wykres 1.

Szanse na rynku pracy zależą od poziomu wykształcenia bezrobotnych. W grupie osób do 25. roku życia, jak przedstawia to wykres 2, konsekwentnie największą grupę stanowią osoby z najniższym poziomem wykształcenia (tzn. zawodowym i gimnazjalnym).



Wykres 1. Bezrobotni do 25. roku życia w liczbach bezwzględnych oraz ich udział w ogóle bezrobotnych w Polsce w latach 2010-2013

Źródło: [Sytuacja na rynku pracy osób młodych..., 2014].



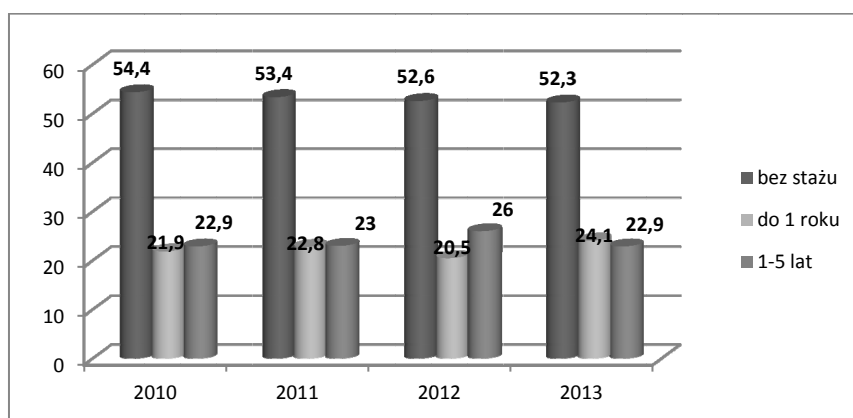
Wykres 2. Struktura bezrobotnych do 25. roku życia według wykształcenia w Polsce w latach 2010-2013 (w %)

Źródło: [Sytuacja na rynku pracy osób młodych..., 2014].

Kolejnym czynnikiem niekorzystnie wpływającym na sytuację osób młodych na rynku pracy jest długość czasu pozostawania bez pracy.

Średni czas pozostawania bez pracy wśród osób młodych, jak i w pozostałej populacji bezrobotnych, wykazuje niestety tendencję wzrostową, i tak w grupie osób do 25. roku życia wynosił kolejno w latach 2010-2013: 6,5; 7,9; 8 i 8,4 miesiąca, a dla ogółu bezrobotnych wskaźnik ten wynosił: 9,7; 11; 11,4; 12,2 miesiąca.

W opinii zarówno pracodawców, jak i potencjalnych pracowników główną przeszkodą w znalezieniu pracy staje się brak doświadczenia zawodowego. Potwierdzają to dane statystyczne uwzględnione na wykresie 3, z których wynika, iż w latach 2010-2013 największą grupę bezrobotnych wśród osób młodych stanowiły osoby bez stażu pracy.



Wykres 3. Struktura bezrobotnych do 25. roku życia ze względu na długość stażu pracy w Polsce w latach 2010-2013

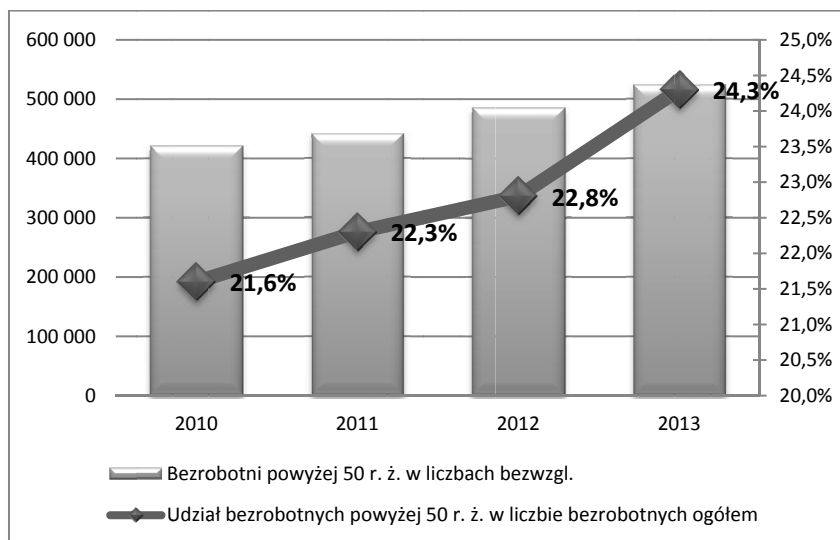
Źródło: [Sytuacja na rynku pracy osób młodych..., 2014, s. 3].

Zarówno wśród bezrobotnych ogółem, jak i wśród bezrobotnych do 25. roku życia przeważają kobiety. Ich udział w grupie młodych bezrobotnych w latach 2010-2013 wynosił kolejno: 54,1%, 55,5%, 52,3% oraz 51,9%. Dodatkowo należy zauważyć, że młode kobiety legitymują się wyższym poziomem wykształcenia niż młodzi mężczyźni (w 2013 r. wyższe wykształcenie posiadało 12% bezrobotnych kobiet i tylko 4,6% bezrobotnych młodych mężczyzn). Mimo to kobiety do 25. roku życia narażone są bardziej na długotrwałe bezrobocie, czego dowodzą takie fakty jak ten, że w 2013 r. pozostawały w ewidencji urzędów pracy przez średnio 9,3 miesiąca, podczas gdy mężczyźni 7,3 miesiąca [Sytuacja na rynku pracy osób młodych..., 2014, s. 5].

Trudną sytuację na rynku pracy generuje nie tylko zbyt młody wiek, ale też i zaawansowany. Kolejną znaczącą grupę defaworyzowanych stanowią zatem osoby powyżej 50. roku życia.

Skalę problemu w tej grupie obrazuje współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 50 lat i więcej, który w IV kwartale 2013 r. wyniósł 34,2%, przy współczynniku dla osób w wieku produkcyjnym kształtującym się na poziomie 73,9% [Sytuacja na rynku pracy osób młodych..., 2014, s. 5].

Podczas analizy skali bezrobocia rejestrowanego uwagę zwraca rosnąca z roku na rok liczba bezrobotnych powyżej 50. roku życia oraz rosnący udział tej subpopulacji w ogólnej liczbie bezrobotnych. Zakres zmian w latach 2010-2013 obrazuje wykres 4.



Wykres 4. Bezrobotni powyżej 50. roku życia w liczbach bezwzględnych oraz ich udział w ogóle bezrobotnych w Polsce w latach 2010-2013

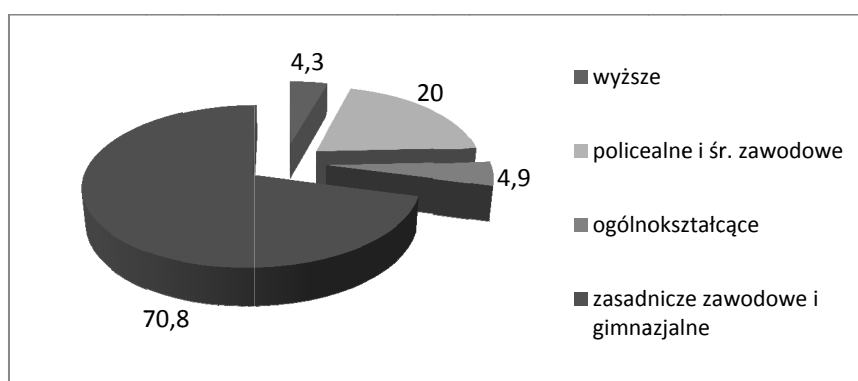
Źródło: [Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy..., 2014].

Sytuację grupy 50+ pogarsza niekorzystna struktura wykształcenia.

Jak przedstawiono na wykresie 5, największą grupę stanowią osoby z najniższym wykształceniem, tj. zasadniczym zawodowym i gimnazjalnym. Bardzo niewielki jest z kolei udział osób legitymujących się wyższym wykształceniem. Stanowią one zaledwie 4,3% wszystkich bezrobotnych 50+, podczas gdy wśród ogółu bezrobotnych jest ich 12%.

W przeciwieństwie do bezrobotnych ogółem, w 2013 r. wśród osób powyżej 50. roku życia zdecydowanie dominowali mężczyźni, którzy stanowili 60,1% tej grupy bezrobotnych.

O trudnej sytuacji na rynku pracy osób 50+ stanowi też wskaźnik czasu pozostawania bez pracy. Na koniec 2013 r. wśród bezrobotnych powyżej 50. roku życia dominowały osoby poszukujące pracy powyżej 24 miesięcy (26,8%) oraz od 12 do 24 miesięcy (18,7%). Tak więc łącznie osoby pozostające bez pracy ponad 12 miesięcy stanowiły 45,5% bezrobotnych powyżej 50. roku życia wobec 38,3% wśród bezrobotnych ogółem. Średni czas pozostawania bez pracy bezrobotnych powyżej 50. roku życia wynosił 14 miesięcy [Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy..., 2014, s. 9-10].



Wykres 5. Struktura bezrobotnych powyżej 50. roku życia wg wykształcenia w Polsce w 2013 r. (w %)

Źródło: [Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy..., 2014, s. 9].

Dokonując charakterystyki kolejnej grupy będącej w trudnej sytuacji na rynku pracy, dla wyodrębnienia której przyjmuje się kryterium długości czasu pozostawania bez pracy, należy odróżnić osoby pozostające bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się od osób długotrwale bezrobotnych.

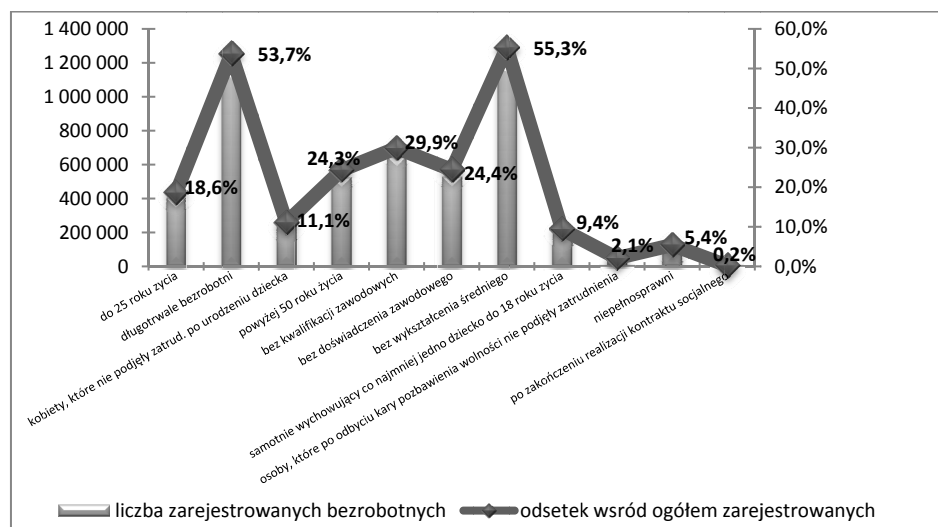
Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy bezrobotną długotrwale jest osoba pozostająca w rejestrach urzędów pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

W analizowanych latach 2010-2013 systematycznie rośnie liczba osób spełniających kryterium kwalifikujące je do kategorii długotrwale bezrobotnych. Rośnie też udział tej grupy w ogóle bezrobotnych. W 2013 r. stanowiła ona 53,7% wszystkich bezrobotnych.

Podobnie jak w populacji bezrobotnych ogółem, tak i wśród długotrwale bezrobotnych przeważają kobiety. W 2013 r. odsetek kobiet w tej subpopulacji wyniósł 54,4%.

Jeśli uwzględnimy poziom wykształcenia, struktura długotrwale bezrobotnych w 2013 r. kształtowała się następująco: 9,7% z wykształceniem wyższym, 20,9% z policealnym i średnim zawodowym, 9,6% ze średnim ogólnokształcącym, 59,9% z zasadniczym zawodowym i gimnazjalnym.

Przeprowadzony przegląd danych statystycznych dotyczących bezrobocia odnosił się tylko do najliczniejszych grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Dla uzupełnienia obrazu grup defaworyzowanych wykres 6 prezentuje całościowy obraz liczebności poszczególnych grup w trudnej sytuacji na rynku pracy i ich udział wśród bezrobotnych ogółem. Ponieważ dane dotyczą 2013 r., klasyfikacja grup problemowych opiera się jeszcze na przepisach art. 49 ustawy sprzed nowelizacji.



Wykres 6. Bezrobotni w sytuacji szczególnej na rynku pracy w końcu 2013 r.

Źródło: [Bezrobocie rejestrowane w Polsce..., 2014, s. 3].

2. Aktualne zmiany w przepisach prawa i ich wpływ na sytuację grup problemowych na rynku pracy

Sytuację na polskim rynku pracy determinują liczne problemy o charakterze strukturalnym, wśród których najbardziej istotne to niska aktywność zawodowa, wysokie bezrobocie długotrwale, widocznie gorsza sytuacja kobiet, zwłaszcza powracających na rynek pracy, niska mobilność Polaków oraz duże zróżnicowanie terytorialne bezrobocia wynikające z nierównomiernego rozwoju gospodarczego. Ponadto na warunki funkcjonowania rynku pracy wpływ będą miały bardzo niekorzystne tendencje demograficzne. Do 2050 r. w Polsce ubędzie 4 mln obywateli, a wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi – czyli stosunek liczby osób w wieku 65 lat i więcej do osób w wieku 15-64 lata – wzrośnie do 53%, czyniąc z Polski jeden z najstarszych wiekowo krajów w Europie. Natomiast zasoby siły roboczej zmniejszą się o blisko jedną trzecią (7,5 mln) [Turek, 2013, s. 13].

W obliczu tych wyzwań, a także w celu dostosowania rozwiązań do dyrektyw i dokumentów strategicznych Unii Europejskiej, przygotowano przepisy wprowadzające szerokie zmiany w polskiej polityce rynku pracy. Z dniem 27 maja 2014 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 598). Druga część przepisów tego aktu

weszła w życie 1 lipca 2014 r., ostatnie zaś zapisy obowiązują od 1 stycznia 2015 r. Większość zmian ujętych w nowelizacji odnosi się do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa o promocji zatrudnienia..., 2013].

Głównym celem wprowadzanych ustawą zmian jest zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych [Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia..., 2013, s. 5].

Podstawowe kierunki zmian dotyczą następujących obszarów:

- a) poprawa efektywności funkcjonowania urzędów pracy,
- b) poprawa jakości usług świadczonych na rzecz bezrobotnych,
- c) nowe narzędzia wspierające tworzenie miejsc pracy i powrót do zatrudnienia bezrobotnych,
- d) wsparcie dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych do 30. roku życia,
- e) wsparcie poczynań pracodawców zatrudniających bezrobotnych, którzy ukończyli 50. rok życia,
- f) wspieranie pracodawców w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników.

Zgodnie z założeniami przyjętymi dla potrzeb niniejszego opracowania, próba analizy treści przepisów nowelizacji dotyczyć będzie tylko tych z nich, które bezpośrednio będą mogły mieć wpływ na sytuację grup problemowych na rynku pracy.

I tak: istotną zmianą, jaka została wprowadzona i powinna wpłynąć na standard i skuteczność pracy urzędów pracy z bezrobotnymi, jest wprowadzenie profilowania pomocy. Urząd pracy niezwłocznie po rejestracji ustala profil pomocy na podstawie oceny aktualnej sytuacji bezrobotnego, biorąc pod uwagę kryteria oddalenia od rynku pracy oraz gotowość do powrotu na rynek pracy. W efekcie osoba bezrobotna zostanie zakwalifikowana do jednego z trzech profili pomocy i otrzyma odpowiedni zakres wsparcia [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 33 ust. 2c i 4]:

- a) pierwszy profil pomocy – skierowany do aktywnych, którzy potrzebują pomocy w formie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego lub wsparcia w podjęciu działalności gospodarczej;
- b) drugi profil pomocy – przeznaczony dla wymagających wsparcia, który zakłada wykorzystanie wszystkich usług i instrumentów, jakie oferują urzędy, np. szkoleń, staży, subsydiowania zatrudnienia;

- c) trzeci profil pomocy – dla osób oddalonych od rynku pracy, czyli osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i tych, które same nie są zainteresowane podjęciem pracy lub legalnym zatrudnieniem. Dla nich przeznaczony jest specjalny Program Integracja i Aktywizacja [Ustawa o promocji zatrudnienia..., rozdział 12a].

W związku z indywidualizacją działań na rzecz bezrobotnego kolejna zmiana dotyczy wprowadzenia stanowiska doradcy klienta [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 91 ust. 2-5], do zadań którego należeć będzie:

- a) stała opieka nad bezrobotnym lub poszukującym pracy, w szczególności ustalanie profilu pomocy, przygotowanie i nadzór nad realizacją indywidualnego planu działania, świadczenie podstawowych usług rynku pracy w formie indywidualnej;
- b) stała współpraca z pracodawcą w zakresie pomocy określonej w ustawie.

Kolejny pakiet zmian kierowany jest do grupy będącej w trudnej sytuacji na rynku, którą stanowią osoby do 30. roku życia. Wprowadza on nowe narzędzia aktywizacyjne:

- a) bon szkoleniowy [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 66k], stanowiący gwarancję skierowania bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie oraz opłacenia kosztów, które zostaną poniesione w związku z podjęciem szkolenia. Przyznanie i realizacja bonu szkoleniowego następuje na podstawie indywidualnego planu działania oraz uprawdopodobnienia przez bezrobotnego podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej;
- b) bon stażowy [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 66l], stanowiący gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres 6 miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy;
- c) bon zatrudnieniowy [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 66m], stanowiący dla pracodawcy gwarancję refundacji części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu PUP przyznał taką formę wsparcia. W ramach bonu pracodawca jest obowiązany do zatrudnienia bezrobotnego przez okres 18 miesięcy;
- d) bon na zasiedlenie [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 66n] – przyznawany w związku z podjęciem przez bezrobotnego poza miejscem dotychczasowego zamieszkania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej, jeżeli spełnione zostaną warunki szczegółowe dotyczące osiąganego wynagrodzenia, odległości dotychczasowego miejsca zamieszkania i trwałości zatrudnienia;

e) refundacja pracodawcy kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenie społeczne za skierowanych bezrobotnych podejmujących pierwszą pracę [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 66c] – refundacja składek za 12 miesięcy, pod warunkiem dalszego zatrudnienia przez minimum 6 miesięcy.

Na rzecz bezrobotnych powyżej 50. roku życia nowelizacja wprowadziła możliwość dofinansowania pracodawcy wynagrodzenia [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 60d] w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę, za zatrudnienie bezrobotnego w przedziale wiekowym 50-60 lat – przez 12 miesięcy, a za osoby po 60. roku życia – przez 24 miesiące.

W ramach wprowadzonej noweli przewidziano także nowe instrumenty na rzecz bezrobotnych powracających na rynek pracy (wychowujących dzieci, sprawujących opiekę nad osobą zależną). Jednym z nich jest grant na telepracę [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 60a]. Pracodawca albo przedsiębiorca otrzymać może z Funduszu Pracy grant w wysokości do 6-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto na utworzenie stanowiska pracy. Pracodawca zobowiązuje się do utrzymania zatrudnienia przez 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez 18 miesięcy w wymiarze 1/2 etatu.

Kolejnym narzędziem, które wspierać ma tworzenie miejsc pracy dla tej samej grupy, jest świadczenie aktywizacyjne [Ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 60b], przyznawane przedsiębiorcy za zatrudnienie bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie na wychowanie dziecka lub na opiekę nad osobą zależną. Świadczenie w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia przez okres 12 miesięcy lub 1/3 przez okres 18 miesięcy w przypadku 1/2 etatu – pod warunkiem dalszego zatrudnienia przez odpowiednio 6 lub 9 miesięcy.

Do zmian, które mogą mieć istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku pracy, ale już nie są bezpośrednio przeznaczone dla określonych grup problemów, należy zaliczyć jeszcze utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Jego celem jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki. Finansowane z niego mają być przede wszystkim działania szkoleniowe na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników.

Nowela do ustawy wprowadziła także pożyczki na utworzenie stanowiska pracy lub na podjęcie działalności gospodarczej.

Podsumowanie

Polski rynek pracy charakteryzuje wciąż nierównowaga i liczne problemy o charakterze strukturalnym. Perspektywa niekorzystnych tendencji demograficznych dodatkowo powoduje konieczność podejmowania efektywnych działań

aktywizujących. Ze względu na fakt, iż ogromną część populacji bezrobotnych stanowią osoby defaworyzowane z różnych przyczyn na rynku pracy, polityka zmian zmierzać musi w kierunku właściwego profilowania pomocy, poprawy efektywności wykorzystania różnych narzędzi aktywizacji, opracowania zasad współpracy pomiędzy urzędami pracy, instytucjami pomocy społecznej, pracodawcami oraz podmiotami niepublicznymi. Dla skuteczności działań niezbędna jest też poprawa organizacji i zarządzania urzędami pracy oraz wypracowanie instrumentów oceny efektywności ich działań.

Podjęta próba analizy wprowadzonych zmian wydaje się wskazywać, że zmierzają one we właściwym kierunku. Jednak ich ocena możliwa będzie dopiero po wejściu w życie wszystkich przepisów, ewaluacji tych działań oraz ocenie efektów zastosowanych nowych instrumentów przynajmniej po roku ich funkcjonowania.

Uzasadnione wątpliwości może budzić kosztochłonność nowych instrumentów, ich wysokie biurokratyzowanie, uznaniowość przyznawania refundacji i dofinansowań oraz dodatkowe obciążenie urzędników indywidualną pracą z bezrobotnym, co spowodować może wydłużenie procedur, a w konsekwencji spadek, a nie wzrost efektywności działania urzędów pracy.

Przyjęcie przepisów, które wprowadzają instrumenty w dużym stopniu skierowane na poprawę sytuacji grup problemowych na rynku pracy, daje jednak szansę, że rozwiązania te wpłyną pozytywnie na zmniejszenie bezrobocia, zachęcą pracodawców do zwiększenia zatrudnienia, a publiczne służby zatrudnienia skłonią do większej elastyczności i dostosowania działań do realiów wspólnego rynku pracy.

Literatura

Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2013 (2014), GUS, Warszawa.

Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny – grudzień 2013 (2014), MPiPS, Warszawa.

Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w latach 2010-2013 (2014), MPiPS, Warszawa.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem (2013), druk sejmowy nr 1949, Warszawa.

Sytuacja na rynku pracy osób młodych w latach 2010-2013 (2014), MPiPS, Warszawa.

Turek K. (2013), *Starzenie się ludności jako wyzwanie dla gospodarki, rynku pracy, polityki i obywateli* [w:] J. Górniak (red.), *Młodość czy doświadczenie. Kapitał ludzki w Polsce*, PARP, Warszawa.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy. Dz.U. 2013, poz. 674 z późn. zm.

**POLICY OF LABOUR MARKET IN POLAND FOR PROBLEM GROUPS
IN THE CONTEXT OF CHANGES IN PROVISIONS OF THE LAW**

Summary: The primary objective of this paper is to present the latest labour market regulations introduced by way of an amendment to the act on promotion of employment and labour market instruments (consolidated text, *Journal of Laws* of 2013, item 674, as amended). The analysis of the directions and trends in changes in the regulations is carried out in the context of their potential impact on the so-called problem groups, being in a particularly difficult situation in the labour market. Therefore, the tendencies in the level and structure of unemployment among, inter alia, the young people under 25 years of age, the elderly (50+) and unemployed for a long time were characterized. The study includes statistical data derived from the studies by Labour Market Department of the Ministry of Labour and Social Policy, Eurostat, as well as the information from the Labour Offices reports and the data collected by the research centers analyzing labour market in the years 2010-2013.

Considering the presented data, the thesis developed in the article, stating that particularly difficult labour market situation of the examined groups requires numerous and consequent activities and programs under active policy of the market institutions, supported by appropriate regulations, seems justified.

Keywords: problem groups on the labour market, changes in the act on promotion of employment and labour market instruments, active policy on the labour market.