

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 348

Polityka ekonomiczna

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-422-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Dyfuzja innowacji w regionach transgranicznych...	13
Joanna Buks, Robert Pietrzykowski: Efekty produkcji gospodarstw w Polsce w odniesieniu do WPR w latach 2005-2008	22
Marek Chrzanowski: Wykorzystanie analizy przepływów międzygałęziowych do badania obszarów kooperacji w gospodarce regionu na przykładzie województwa lubelskiego	34
Paweł Dziekański: Metoda taksonomiczna w ocenie środowiskowej konkurencyjności powiatów województwa świętokrzyskiego.....	44
Monika Fabińska: Prorozwojowa gotowość polskich MŚP do absorpcji wsparcia w ramach nowej perspektywy programowej 2014-2020.....	54
Małgorzata Fronczek: Przewaga komparatywna Polski w handlu z Chinami w latach 1995-2012	66
Małgorzata Gasz: Reguły nowego modelu zarządzania gospodarczego na tle kondycji ekonomicznej państw Unii Europejskiej	76
Alina Grynia: Obciążenia fiskalne a konkurencyjność litewskich przedsiębiorstw	91
Anna Jankowska: Struktura obszarowa gospodarstw w krajach bałkańskich kandydujących do UE.....	103
Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maciej Stępiński: Formy aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych w kontekście strategii Europa 2020.....	112
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Podatek bankowy w krajach Unii Europejskiej – ocena implementacji	124
Dariusz Klimek: Transakcje offsetowe jako instrument polityki ekonomicznej w Polsce	134
Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska: Kierunki działań Unii Europejskiej na rzecz podniesienia konkurencyjności gospodarki	145
Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak: Możliwości finansowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.....	157
Renata Lisowska: Wpływ otoczenia regionalnego na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach rozwiniętych i zmarginalizowanych ...	172
Agnieszka Malkowska: Program INTERREG IV A jako instrument wspierania turystyki w województwie zachodniopomorskim	181
Arkadiusz Malkowski: Mały ruch graniczny jako element kształtowania współpracy transgranicznej.....	190
Natalia Mańkowska: E-administracja a efektywność sektora publicznego...	200

Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk: Koncepcja usprawnienia procesu ofertowania w przetargach publicznych.....	210
Elżbieta Izabela Misiewicz: Łączne opodatkowania dochodów małżonków – preferencja podatkowa wspierająca rodzinę.....	220
Andrzej Miszczuk: Dystans instytucjonalny jako uwarunkowanie rozwoju regionów przygranicznych.....	230
Karolina Olejniczak: Polityka klastrów w regionach jako wzmacnianie konkurencyjności MSP.....	239
Małgorzata Pawłowska: Wpływ kapitału zagranicznego oraz własności państwowej na zmiany konkurencji w polskim sektorze bankowym.....	249
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Problem starzejącego się społeczeństwa w dokumentach strategicznych wybranych polskich województw	263
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Social issues in the program's documents of Polish political parties in the elections to the European Parliament of the VIII term.....	274
Robert Pietrzykowski: Rozwój gospodarczy a ceny ziemi rolniczej na przykładzie wybranych państw z Unii Europejskiej	285
Piotr Podsiadło: Pomoc regionalna jako przykład dopuszczalnej warunkowo pomocy publicznej w Unii Europejskiej.....	297
Gabriela Przesławska: Instytucjonalne aspekty w aktualnej debacie ekonomicznej.....	309
Małgorzata Raczkowska: Nierówności ekonomiczne w krajach europejskich.....	319
Jarosław Ropęga: Ograniczenia małych firm w wykorzystaniu zewnętrznych źródeł wsparcia dla ich przetrwania	328
Jerzy Sokolowski: Strategie sprzedaży ofert turystycznych biur podróży.....	339
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Bariery rozwoju przedsiębiorczości sektora MSP na przykładzie województwa lubelskiego.....	349
Andrzej Szuwarzyński: Model DEA do oceny efektywności funkcjonowania publicznych uniwersytetów w Polsce	361
Dariusz Tłoczyński: Accessibility jako instrument kształtowania polskiego rynku usług transportu lotniczego	371
Agnieszka Tomczak: Konwergencja czy dywergencja – kierunki zmian w polityce monetarnej po 1999 r.	384
Adam Wasilewski: Skuteczność wybranych instrumentów finansowych wspierania rozwoju przedsiębiorczości w gminach wiejskich w Polsce....	394
Anetta Waśniewska: Potencjał społeczny gmin Zalewu Wiślanego w latach 2003-2012.....	404
Grażyna Węgrzyn: Źródła informacji dla działalności innowacyjnej w Unii Europejskiej.....	415

Lucyna Wojcieszka: Społeczna odpowiedzialność biznesu wybranych banków komercyjnych na świecie – ocena wymiarów CSR.....	424
Jarosław Wołkonowski: Przyczyny i struktura emigracji obywateli Litwy w okresie 2003-2013	437
Urszula Zagóra-Jonszta: Proces polonizacji górnośląskiego przemysłu w latach 30. XX wieku	449

Summaries

Franciszek Adamczuk: Diffusion of innovation in cross-border regions	21
Joanna Buks, Robert Pietrzykowski: Effects of farms production in Poland with respect to the CAP in the period of 2005-2008	33
Marek Chrzanowski: The use of input-output analysis for the cooperation areas determination in regions on the basis of Lubelskie Voivodeship.....	43
Paweł Dziekański: Taxonomic method in the examination for environmental competitiveness of poviats of Świętokrzyski Voivodeship	53
Monika Fabińska: Pro-development readiness of Polish SMEs for absorption of support under the new programming perspective 2014-2020	65
Małgorzata Fronczek: Revealed Comparative Advantage of Poland in trade with China in the years 1995-2012	75
Małgorzata Gasz: Rules of the new economic model management against economic condition of the European Union states	89
Alina Grynia: Fiscal charges and competitiveness of Lithuanian enterprises	102
Anna Jankowska: The structure of holdings in the Balkan states candidating to the European Union	111
Elżbieta Jantoni-Drozdowska, Maciej Stępiński: Forms of activation of long-term unemployed in the context of the Europe 2020 strategy	123
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: The bank tax: an assessment of implementation in the EU member states	133
Dariusz Klimek: Offsets – an instrument of economic policy in Poland	144
Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska: The European Union activities to improve the regions competitiveness.....	156
Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak: Opportunities of financing the development of rural areas in the years 2014-2020 within the frames of cohesion policy and Common Agricultural Policy	171
Renata Lisowska: Impact of the regional environment on the development of small and medium-sized enterprises in developed and marginalised areas	180
Agnieszka Malkowska: The Program INTERREG IVA as an instrument to support tourism in the West Pomeranian Voivodeship	189

Arkadiusz Malkowski: The small cross-border movement as an element of the cross-border co-operation.....	199
Natalia Mańkowska: E-government and the efficiency of public sector	209
Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk: Concept of public procurement offering process improvement	219
Elżbieta Izabela Misiewicz: Joint taxation of spouses – tax allowance supporting family	229
Andrzej Mischczuk: Institutional distance as a condition for the development of cross-border regions	238
Karolina Olejniczak: Cluster policy in the regions as strengthening the competitiveness of SME	248
Małgorzata Pawłowska: The impact of foreign capital and state capital on competition in the Polish banking sector	261
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Aging population in strategic documents of selected Polish voivodeships	273
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Problematyka społeczna w dokumentach programowych polskich ugrupowań politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji ...	284
Robert Pietrzykowski: Economic development and agricultural land prices in selected countries of the European Union.....	296
Piotr Podsiadło: Regional aid as an example of permitted conditionally state aid in the European Union	308
Gabriela Przesławska: Institutional aspects in contemporary economic debate	318
Małgorzata Raczkowska: Economic inequality in the European countries ..	327
Jarosław Ropęga: Limitations of small firms in using external sources of support for their survival	337
Jerzy Sokolowski: Strategies for the sale of tourist travel agencies offers	348
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Barriers to the development of enterprise of SMEs sector on the example of the Lublin Voivodeship ..	360
Andrzej Szuwarzyński: DEA model to evaluate the efficiency of the public universities in Poland.....	370
Dariusz Tłoczyński: Accessibility as an instrument for shaping Polish air transport market	383
Agnieszka Tomczak: Convergence or divergence – directions of the monetary policy development after the year 1999	393
Adam Wasilewski: Effectiveness of selected financial instruments supporting entrepreneurship development in rural counties of Poland	403
Anetta Waśniewska: Social potential of communities of the Vistula Lagoon in 2003-2012	414
Grażyna Węgrzyn: Sources of information on innovation within the European Union	423

Lucyna Wojcieszka: CSR of selected commercial banks in the world – dimensions of CSR ratings	436
Jarosław Wolkonowski: Causes and structure of emigration of Lithuania citizens in the period between 2003 and 2013.....	448
Urszula Zagóra-Jonszta: The process of Polonization of Upper Silesian industry in the 30s of the twentieth century.....	458

Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maciej Stępiński

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mails: ejanton@o2.pl; mstep@amu.edu.pl

FORMY AKTYWIZACJI OSÓB DŁUGOTRWALE BEZROBOTNYCH W KONTEKŚCIE STRATEGII EUROPA 2020

Streszczenie: We wstępnej części artykułu przedstawiono priorytety strategii Europa 2020, które bezpośrednio bądź pośrednio odnoszą się do zatrudnienia i rynku pracy. Następnie analizie poddane zostały formy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w ujęciu literatury ekonomicznej oraz współczesnej polityki zatrudnienia, z odniesieniami do strategii Europa 2020. Szczególną uwagę poświęcono stosowanym w krajach UE sposobom aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, których powrót na rynek pracy wymaga intensywnego wsparcia ze strony służb zatrudnienia. Analiza rozwiązań wykazała, że kluczowe w aktywizacji długotrwale bezrobotnych jest zastosowanie trzech elementów: profilowania bezrobotnych, współpracy publicznych służb zatrudnienia z prywatnymi operatorami i uzależnienia finansowania aktywizacji od jej efektów. Zastosowanie tych rozwiązań służy realizacji części zawartych w strategii priorytetów.

Słowa kluczowe: strategia Europa 2020, polityka rynku pracy, bezrobocie, aktywizacja bezrobotnych.

DOI: 10.15611/pn.2014.348.10

1. Wstęp

W czerwcu 2010 r. przyjęta została strategia Europa 2020, której celem jest rozwój zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej, cechującej się konkurencyjnością, innowacyjnością oraz wysokim poziomem integracji. W strategii tej połączone zostały ścieżki wyjścia z trwającego wówczas kryzysu z planem reform strukturalnych. Poza tym celem przewidzianych działań jest zapobieganie zwiększaniu się rozbieżności (dywergencji) między krajami strefy euro (Unii Gospodarczej i Walutowej), które negatywnie wpływają na wspólną walutę euro. Znacząca część inicjatyw UE wiąże się z rynkiem pracy, a w szczególności z aktywizacją osób bezrobotnych i wykluczonych.

Celem artykułu jest identyfikacja form aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, które zostały lub będą wprowadzone w życie w związku z realizacją strategii Europa 2020.

2. Priorytety strategii Europa 2020 w zakresie rynku pracy

W strategii Europa 2020 określone zostały trzy priorytety dla zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia. Wszystkie one związane są bezpośrednio lub pośrednio z problematyką poruszaną w niniejszym artykule, tzn. z rynkiem pracy, zatrudnieniem i bezrobociem [European Commission 2010b]:

1. Rozwój inteligentny, który należy rozumieć jako rozwój oparty na innowacjach, edukacji i wiedzy. W zakresie innowacji główny akcent został położony na poprawę warunków ramowych i dostępu do środków finansowych przeznaczonych na badania i innowacje w celu umocnienia łańcucha innowacyjnego i wysokiego poziomu inwestycji w całej UE. Ma to z kolei doprowadzić do wzrostu produktywności przez poprawę wyników w zakresie badań i rozwoju oraz innowacji, a także lepsze wykorzystanie potencjału technologiczno-informacyjnego. Uzasadnienie dla przyjęcia priorytetu – wzrost oparty na wiedzy i innowacjach – i nadania mu najważniejszej rangi wynika z porównań międzynarodowych, których wyniki były bardzo niekorzystne dla UE [European Commission 2010a].

Głównym celem działań w obszarze edukacji i wiedzy jest osiągnięcie wysokiego poziomu kształcenia i podniesienie międzynarodowej atrakcyjności europejskich szkół wyższych.

Informatyzacja społeczeństwa ma polegać przede wszystkim na przyspieszeniu upowszechniania Internetu i osiągnięciu przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa korzyści z jednolitego rynku mediów cyfrowych. Komisja szacuje, że globalny popyt na technologie informacyjne i komunikacyjne wynosi około 2000 bilionów euro, przy czym tylko jedna czwarta tego popytu pochodzi z firm UE.

2. Rozwój zrównoważony. Ten priorytet oznacza budowanie gospodarki mniej surowcochłonnej, zrównoważonej i konkurencyjnej, rozwijającej nowe procesy i technologie, także te służące ochronie środowiska (*green technologies*). Umacnianie przewag konkurencyjnych dotyczy w szczególności przemysłu przetwórczego i związane jest z pozycją innowacyjną małych i średnich przedsiębiorstw. Narzędziami realizacji tego celu mają być, w zamyśle Komisji, europejska sieć współpracy, modernizacja bazy przemysłowej UE i zwiększanie efektywności wykorzystania zasobów. Poza tym niezbędne jest zdefiniowanie polityki przemysłowej i dostosowanie jej do wymogów globalizacji [European Commission 2014]. Zabieg ten musi obejmować zarówno rynek wewnętrzny i konkurencję, jak i politykę regionalną, handel i inwestycje oraz dalszą konwergencję standardów i regulacji. W ramach tego priorytetu zapisano także walkę ze zmianami klimatycznymi, przede wszystkim przez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (ten cel wykracza poza dekadę określoną przez strategię) oraz pełne wykorzystanie nowych technologii. Ochronie

środowiska ma sprzyjać także zwiększenie efektywnego i czystego wykorzystania własnych zasobów energetycznych UE. Pożądane byłoby zmniejszenie do 2020 r. importu ropy naftowej i gazu (podano wartość tego zmniejszenia: 60 bilionów euro), co poza względami finansowymi ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Na własne zasoby energetyczne UE w 20% mają się składać odnawialne źródła energii, których wykorzystanie może potencjalnie stworzyć ponad 600 000 miejsc pracy [European Commission 2010b].

3. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli rozwój zintegrowany. Głównymi wyznacznikami tego priorytetu są: wysokie zatrudnienie, spójność społeczna i terytorialna oraz przeciwdziałanie ubóstwu. Rozwój zintegrowany (inkluzyjny) oznacza wzmacnianie społecznej pozycji ludności poprzez wysoką stopę zatrudnienia, inwestycje w rozwój zdolności, umiejętności i kompetencji jednostek, walkę z ubóstwem i modernizację rynku pracy, szkolenia i system ochrony społecznej. Wszystko to ma sprzyjać antycypowaniu i zarządzaniu zmianami oraz budowie zintegrowanego społeczeństwa.

Uzasadnienie dla wymienionych działań wynika ze zmian demograficznych, które przejawiają się malejącymi zasobami siły roboczej. Tylko dwie trzecie ludności w wieku produkcyjnym znajduje obecnie zatrudnienie, co w porównaniu z ponad 70% w USA i Japonii stawia UE w niekorzystnym świetle. Również stopa zatrudnienia kobiet i osób starszych jest relatywnie niska, a zatrudnienie w grupie ludzi młodych drastycznie obniżyło się wskutek kryzysu i stopa bezrobocia wynosi tutaj ponad 21%. Powiązane z zatrudnieniem są inwestycje w rozwój zdolności, umiejętności i kompetencji społeczeństwa. Wymogi rozwoju gospodarczego są w tym względzie wysokie: do końca okresu objętego strategią liczba miejsc pracy wymagających wysokich i specjalistycznych kwalifikacji powiększy się o 16 mln, a popyt na zasoby pracy o niskich kwalifikacjach zmniejszy się o 12 mln [European Commission 2010b].

Podstawowe działania w ramach tego priorytetu wymagają modernizacji polityki w zakresie edukacji, szkoleń i zatrudnienia, a także systemu ochrony społecznej. Natomiast głównymi instrumentami będącymi w dyspozycji instytucji UE oraz rządów państw członkowskich mają być redukcja bezrobocia strukturalnego oraz zwiększenie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Scharakteryzowane wyżej skrótowo priorytety mają być realizowane za pomocą pięciu kluczowych celów:

- zwiększenie stopy zatrudnienia ludności w wieku 20-64 lata z obecnych 69% do 75%;
- zwiększenie wydatków na badania i rozwój: inwestycje w badania i rozwój powinny osiągnąć 3% PKB Unii;
- zrealizowanie celów klimatycznych, tzn. redukcję emisji gazów o co najmniej 20% w stosunku do 1990 r. lub w sprzyjających warunkach nawet o 30%, zwiększenie udziału energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii do 20% i osiągnięcie 20% wzrostu wydajności energii;

- zmniejszenie udziału osób wcześniej rezygnujących z edukacji do 10% (obecnie 15%) i zwiększenie udziału populacji młodej generacji (30-34 lata) z wyższym wykształceniem do przynajmniej 40% (obecnie 31%);
- zmniejszenie liczby ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa o 20 mln osób (o 25%).

Komisja przedstawiła siedem projektów przewodnich, które warunkują realizację każdego z trzech priorytetów. Bezpośrednio związane z rynkiem pracy, a w szczególności z aktywizacją zawodową zasobów pracy i zmniejszaniem bezrobocia są projekty:

- „Unia innowacji” – projekt dotyczy poprawy warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, a jego celem finalnym jest wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy;
- „Młodzież w drodze” – ten projekt ma na celu poprawę jakości kształcenia i systemów kształcenia oraz ułatwienie młodzieży wejścia na rynek pracy. Lepsze wykształcenie oznacza większe szanse na rynku pracy;
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” – projekt ma na celu modernizację rynków pracy i wzmocnienie pozycji społeczeństw przez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz ustawiczne podnoszenie jej umiejętności i kwalifikacji, co w efekcie ma doprowadzić do zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i lepszego dostosowania popytu do podaży na rynku pracy;
- „Europejski program walki z ubóstwem” – w projekcie tym istotną rolę przypisano wzrostowi stopy zatrudnienia jako czynnikowi zmniejszającemu rozmiary ubóstwa i wykluczenia społecznego.

3. Formy aktywizacji zawodowej w świetle literatury ekonomicznej

Strategia Europa 2020 stanowi spójną strategię rozwoju gospodarki europejskiej. Mimo że cechuje ją duży stopień ogólności formułowanych założeń i postulatów właściwy dla dokumentów tego typu, to nie brakuje w niej jednoznacznych wskazówek dla polityki gospodarczej krajów członkowskich i całej europejskiej wspólnoty¹. Autorzy koncepcji pozostawili oczywiście członkom Unii Europejskiej znaczną swobodę dotyczącą doboru konkretnych instrumentów, za pomocą których można by osiągnąć zamierzone efekty. Z jednej strony pozwala to poszczególnym rządóm uwzględnić w swych działaniach realia krajowe, w tym w odniesieniu do kwestii zatrudnienia, specyfikę lokalnych rynków pracy, z drugiej zaś daje możliwość wyboru metod zgodnych z przyjętym sposobem rozumienia roli państwa w kształtowaniu życia gospodarczego i oceną efektywności konkretnych rozwiązań.

Niezależnie od przyjętego przez władze stopnia interwencjonizmu (od leseferyzmu po skrajny etatyzm) oraz oceny skuteczności poszczególnych narzędzi polityki

¹ Uwaga ta dotyczy polityki ekonomicznej w ogóle, ale również jej elementów, zatem nie traci nic na znaczeniu w kontekście rozpatrywanej tu polityki zatrudnienia i rynku pracy.

gospodarczej, przyjęło się stosować w tym zakresie określone typologie i podziały. W obszarze rynku pracy jedną z głównych klasyfikacji jest podział na politykę zatrudnienia i politykę państwa na rynku pracy.

Nie sposób jednoznacznie określić relacji pomiędzy zakresami obydwu polityk. Gdyby użyć do tego celu rachunku na zbiorach, to z jednej strony można by powiedzieć, że tworzą one dwa odrębne zbiory. Polityką zatrudnienia określa się bowiem te działania państwa, które opierają się na różnorodnych instrumentach oddziałujących pośrednio na rynek pracy, a wpływających pozytywnie na dynamikę wzrostu gospodarczego. Wzrost ten ma zapewnić nie tylko utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy, ale także tworzenie nowych. Z kolei polityka rynku pracy posługuje się instrumentami, które mają bardziej bezpośredni charakter i często dotyczą usprawnienia funkcjonowania rynku pracy w istniejących wielkościach i strukturze popytu i podaży pracy. Obie grupy narzędzi są więc względem siebie komplementarne [Jarmołowicz (red.) 2008].

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę główny cel polityki zatrudnienia, czyli pełne zatrudnienie, można stwierdzić, że polityka rynku pracy jest wycinkiem polityki zatrudnienia, czyli stanowi jej podzbiór. Należałoby jednak w tym kontekście zauważyć, że niektóre instrumenty polityki rynku pracy mają charakter pasywny i nie prowadzą do zwiększenia i racjonalizacji zatrudnienia, a ich zadanie polega jedynie na osłonie socjalnej osób bezrobotnych, co każe umieścić część działań polityki rynku pracy poza zbiorem polityki zatrudnienia [Jarmołowicz (red.) 2008].

Zadaniem trudnym i niecelowym byłaby próba odniesienia się w tym artykule szczegółowo do wszystkich założeń strategii Europa 2020 związanych z rynkiem pracy i zatrudnieniem oraz wszystkich celów, jakim mają one służyć. Nacisk położony zostanie na omówienie aktywnych instrumentów polityki rynku pracy, czyli narzędzi, które powinny przyczyniać się do zwiększenia stopy zatrudnienia w sposób bezpośredni, a które pozostają w dyspozycji głównie służb zatrudnienia.

3.1. Aktywne instrumenty polityki rynku pracy

Do aktywnych narzędzi stosowanych przez państwo w odniesieniu do rynku pracy zaliczyć można pięć podstawowych grup działań (por. [Kwiatkowski 2002]):

- Publiczne programy zatrudnienia (w tym tzw. roboty publiczne), zakładające tworzenie przez państwo dodatkowych miejsc pracy w obszarach, które nie są atrakcyjne ekonomicznie dla sektora prywatnego. Instrument ten zwiększa popyt na pracę ponad ten, który występowałby w warunkach swobodnego działania rynku pracy, więc trudno uznać je za narzędzia służące tworzeniu efektywnych i trwałych miejsc pracy, co nie oznacza, że tak wykreowane zatrudnienie jest ekonomicznie bezużyteczne, zważywszy choćby na zaspokojenie popytu na usługi użyteczności publicznej.
- Subsydiowanie zatrudnienia, czyli udzielanie przez państwo bezzwrotnej pomocy finansowej firmom, które rezygnują z planów redukcji zatrudnienia lub pozyskują nowych pracowników (do tego typu działań zaliczyć można w Polsce pra-

ce interwencyjne). Ta forma pomocy budzi kontrowersje ze względu na ograniczoną efektywność sztucznie podtrzymywanych lub tworzonych miejsc pracy oraz łamanie zasady uczciwej konkurencji względem przedsiębiorstw, które wsparcia nie otrzymują. Wydaje się, że podmioty decydujące o jej zastosowaniu powinny brać pod uwagę ogólny interes społeczny i ewentualnie ograniczać obszar subsydiowania do sektorów i branż o znaczeniu strategicznym. Otwarte pozostaje pytanie, czy sensowne jest na przykład okresowe dopłacanie (poprzez subsydia) do tych miejsc pracy, które zajmą osoby znajdujące się w trudnej sytuacji na rynku pracy (absolwenci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze czy niepełnosprawne). Dopłacanie choćby do wynagrodzenia osób bez doświadczenia zawodowego mogłoby się odbywać do czasu pozyskania przez nie praktycznych kwalifikacji zawodowych².

- Pożyczki dla przedsiębiorstw służące tworzeniu nowych miejsc pracy i pożyczki dla bezrobotnych chcących rozpocząć działalność na własny rachunek. Ten rodzaj wsparcia daje większą szansę na efektywne wykorzystanie nakładów ze względu na możliwość odzyskania poniesionych kosztów. Ponadto, wspierając najbardziej przedsiębiorczą grupę społeczną, czyli mikroprzedsiębiorców, państwo promuje samodzielność i tym samym zwiększa szanse na powstanie trwałych miejsc pracy.
- Szkolenia zawodowe i treningi interpersonalne wspierające zdobywanie, poszerzenie lub zmianę kwalifikacji. Jest to instrument, który wiąże się ściśle z trzecim priorytetem strategii Europa 2020, czyli rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu (rozwojem zintegrowanym). W przypadku szkoleń zawodowych pojawia się niestety problem dotyczący ich dopasowania do zapotrzebowania na określone umiejętności na rynku pracy oraz dotarcia do osób, które najbardziej potrzebują wsparcia w kwestii poprawy jakości kapitału ludzkiego. W polskich realiach często zdarzało się jednak, że ze szkoleń tego typu organizowanych przez urzędy pracy korzystały osoby, których oddalenie od rynku pracy (zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części tekstu) było niewielkie i które w większości poradziłyby sobie ze znalezieniem zatrudnienia bez tej pomocy. Z kolei osoby wymagające intensywnej pomocy (w tym długotrwale bezrobotne), często z powodu niewiary i braku motywacji do powrotu na rynek, z tego rodzaju pomocy nie korzystały. Tymczasem wspieranie akurat tej grupy wymaga zindywidualizowanego podejścia, a często wsparcia psychologicznego. Potrzebne są zatem maksymalne zaangażowanie i odpowiednie umiejętności ze strony służb zatrudnienia.

² Tego typu rozwiązanie wprowadzono w podpisanej w kwietniu bieżącego roku nowelizacji Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zakładającej zwolnienie przedsiębiorców zatrudniających skierowanych przez urząd pracy bezrobotnych w wieku do 30 lat z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Firmy te będą miały również możliwość refundacji składki na ubezpieczenia społeczne i dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnionego bezrobotnego [Ustawa z 20 kwietnia 2004].

- Usługi pośrednictwa pracy świadczone przez służby zatrudnienia, dotyczące zwłaszcza gromadzenia i udzielania informacji o wakatach oraz o poszukujących pracy.

Wydaje się, że spośród wymienionych grup działań potencjalnie najbardziej efektywnymi instrumentami polityki rynku pracy, zwiększającymi poziom zatrudnienia, są trzy ostatnie, przy czym szkolenia i treningi oraz usługi pośrednictwa pracy można uznać za takie, które nie zakłócają naturalnego procesu rynkowego poprzez zwiększenie popytu na pracę ponad ten, jaki wynikałby z zapotrzebowania rynkowego. W kolejnym rozdziale poddane zostaną analizie doświadczenia krajów UE w stosowaniu wybranych instrumentów przynależących do tych właśnie grup, a dokładniej działania służące aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych.

3.2. Specyfika zjawiska długotrwalego bezrobocia

Zanim przedstawione zostaną konkretne rozwiązania w zakresie przywracania osób długotrwale bezrobotnych do zasobu zatrudnionych, warto uzasadnić, dlaczego aktywizacja osób długo pozostających bez pracy zasługuje na szczególne traktowanie.

Przykładową definicją osób długotrwale bezrobotnych można zaczerpnąć z polskiego prawodawstwa. Zgodnie z Ustawą z 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy długotrwale bezrobotnymi są osoby pozostające w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych [Ustawa z 20 kwietnia 2004]. Mowa zatem o bezrobotnych, którzy pomimo starań i pomocy ze strony służb zatrudnienia od dłuższego czasu nie mogą znaleźć stałego zatrudnienia. Taki stan rzeczy, zgodnie z teorią kapitału ludzkiego, prowadzi do dewaluacji kompetencji i kwalifikacji skumulowanych podczas edukacji i/lub pracy zawodowej. Obniżenie jakości kapitału ludzkiego powoduje spadek atrakcyjności bezrobotnego na rynku pracy i zmniejszenie jego szans na zatrudnienie. To z kolei wiąże się ściśle ze stopniowym obniżaniem motywacji do aktywnego poszukiwania pracy i skutkuje często praktycznym i mentalnym wykluczeniem bezrobotnego z rynku pracy.

Długotrwale pozostawanie w gronie bezrobotnych jest szkodliwe nie tylko dla osoby dotkniętej tym problemem. Może prowadzić do zjawiska dziedziczenia bezrobocia i marginalizacji wynikającej z dorastania przyszłych bezrobotnych w gospodarstwach, w których zaniknął etos pracy. Powoduje również niekorzystne zmiany w funkcjonowaniu rynku pracy w skali makro. Wysoki udział długotrwale bezrobotnych w ogóle osób poszukujących pracy przekłada się na zwiększenie presji płacowej pomimo wysokiej stopy bezrobocia i w konsekwencji na wyższą inflację oraz ograniczenie możliwości produkcyjnych przedsiębiorstw. Ponadto implikuje niekorzystne zmiany w strukturze budżetu państwa, które zmuszane jest do

zwiększenia nakładów socjalnych przy spadających wpływach z tytułu zatrudnienia i konsumpcji.

Skuteczne przywracanie długotrwale bezrobotnych, pomimo wysokich kosztów aktywizacji, jest zatem koniecznością i działaniem, które w dłuższej perspektywie może okazać się dla całej gospodarki opłacalne.

4. Doświadczenia krajów UE w zakresie aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych

Walka z bezrobociem, w tym redukcja udziału osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych, jest od wielu lat przedmiotem działań służb zatrudnienia w państwach członkowskich UE. Poszczególne kraje wypracowały własne mechanizmy w tym zakresie, uwzględniające specyfikę regionalnych rynków pracy oraz tradycję, jednak można wyróżnić pewne wspólne elementy poszczególnych systemów, które zdaniem autorów powinny pozytywnie wpływać na skuteczność podejmowanych działań³. Takie uniwersalne dobre praktyki stosowane są m.in. w Wielkiej Brytanii, Holandii i Francji. Państwa, które nie wypracowały podobnych regulacji, mogą zatem skorzystać z gotowych wzorów.

Tak dzieje się obecnie w Polsce, gdzie dostrzeżono potrzebę nowego podejścia do omawianej materii i wprowadzono zmiany inspirowane rozwiązaniami europejskimi [MPiPS 2014]. W dalszej części tekstu omówione zostaną zatem wspólne elementy polityki rynku pracy, odnoszące się do aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, stosowane w Wielkiej Brytanii, Holandii i Francji (bez podziału na szczegółowe regulacje krajowe) oraz wzorowane na nich polskie rozwiązania⁴.

4.1. Profilowanie bezrobotnych

Efektywna aktywizacja bezrobotnych wymaga dobrego rozeznania ich potrzeb i ograniczeń. To umożliwia zastosowanie dedykowanych instrumentów ułatwiających zdobycie zatrudnienia, dopasowanych do indywidualnej sytuacji osoby poszukującej pracy. Bezrobotnych charakteryzuje bowiem różny stopień oddalenia od rynku pracy i to, co dla jednej osoby okazuje się odpowiednią pomocą, dla innej może być niewystarczające lub nieadekwatne i pogłębiać frustrację. Z drugiej strony intensywna pomoc właściwa dla osoby wymagającej wzmoczonego działania służb zatrudnienia, zastosowana względem bezrobotnego, który takich środków nie potrzebuje, będzie marnotrawstwem publicznych pieniędzy.

³ Efektywność stosowanych rozwiązań staje się w UE przedmiotem szczególnie wnikliwej oceny w związku ze sformułowaniem w strategii Europa 2020 ambitnego celu zwiększenia współczynnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do poziomu 75%.

⁴ Analiza rozwiązań oparta jest na raporcie *Nowe podejście do aktywizacji osób bezrobotnych. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, przygotowanym przez KPMG w Polsce [KPMG 2013] oraz materiały pochodzące z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej [MPiPS 2014].

Przydziela się zatem bezrobotnych do wcześniej zdefiniowanych grup i udziela im właściwej pomocy. Liczba wyznaczonych subpopulacji nie jest kwestią jednoznacznie określoną, wspólną dla wszystkich krajowych systemów, w których korzysta się z tego rozwiązania. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę zróżnicowanie instrumentów w zależności od stopnia oddalenia bezrobotnych od rynku pracy, charakterystyczny okazuje się podział na trzy grupy (w ramach których mogą istnieć jeszcze podkategorie):

- osoby, które nie wymagają intensywnego wsparcia, są dobrze zmotywowane i względnie dobrze radzą sobie na rynku pracy; tutaj pomoc ogranicza się na ogół do rejestracji w urzędzie i udzielenia informacji o wolnych miejscach pracy;
- osoby, które napotykać pewne, mniejsze lub większe, trudności w powrocie do zatrudnienia; na ogół potrzebują one ukierunkowanej, konkretnej pomocy, ale w ograniczonym zakresie, polegającej na przykład na przeprowadzeniu szkolenia lub zorganizowaniu stażu zawodowego;
- osoby oddalone od rynku pracy, które mają największe problemy ze znalezieniem zatrudnienia, często nieprzystosowane do pracy, mające problemy z motywacją; ich oddalenie może wynikać z bardzo różnych przyczyn, np. niechęci pracodawców do zatrudniania absolwentów nieposiadających doświadczenia zawodowego, problemów z prawem, zdrowiem psychicznym, niepełnosprawności, poświęcenia się wychowywaniu dziecka, itp.; na ogół osoby z tej grupy są długotrwale bezrobotnymi. Wymagają one najbardziej intensywnego, wyspecjalizowanego i zindywidualizowanego wsparcia, dlatego do pomocy osobom oddalonym od rynku pracy kieruje się często prywatne podmioty (tzw. operatorów) specjalizujące się w przywracaniu bezrobotnych do zatrudnienia. Współpraca publicznych i prywatnych służb zatrudnienia jest zatem kluczowym rozwiązaniem stosowanym w aktywizacji długotrwale bezrobotnych.

4.2. Współpraca publicznych służb zatrudnienia z komercyjnymi podmiotami (prywatnymi agencjami zatrudnienia)

Wynajmowanie prywatnych agencji zatrudnienia do działań aktywizacyjnych wydaje się pożądanym rozwiązaniem. Umożliwia większą specjalizację, a co za tym idzie, wyższą efektywność pomocy bezrobotnym. Dla przykładu, według Aliny Nowak, dyrektor PUP w Zabrzu, w powiatowych urzędach pracy w Polsce jeden doradca obsługuje średnio 600 bezrobotnych, podczas gdy w firmach prywatnych na jednego pracownika przypada kilkadziesiąt osób [Barcicka 2014]. Poza tym prywatne biura pośrednictwa pracy z natury rzeczy są w stanie nawiązać bliższą współpracę z pracodawcami sektora prywatnego.

Usługi operatorów obejmują lub mogłyby obejmować szczegółową identyfikację potrzeb i barier bezrobotnego, rozmowy motywacyjne, identyfikację możliwości wyjścia z trudnej sytuacji i pomoc w wyborze optymalnych rozwiązań, planowanie kariery zawodowej, przygotowanie do ubiegania się o pracę, zorganizowanie dedykowanego szkolenia zawodowego i wreszcie wyszukiwanie pracodawców.

Delegowanie usług aktywizacyjnych prywatnym podmiotom nie powinno być rozumiane jako prywatyzacja urzędów pracy, ale jako sposób na poprawienie obsługi rynku pracy. Rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach zakładają różny podział kompetencji pomiędzy oba sektory własności, ale przyjmuje się, że w określonych sytuacjach i określonym zakresie podmioty prywatne mogą być bardziej efektywne, zwłaszcza w odniesieniu do osób oddalonych od rynku pracy.

4.3. Uzależnienie finansowania od efektów

Efektywność wydawanych środków jest zatem głównym powodem przekazywania części zadań należących pierwotnie do publicznych służb zatrudnienia firmom prywatnym.

Sama zmiana typu własności podmiotów zaangażowanych w walkę z bezrobociem nie gwarantuje jednak poprawy wydajności i skuteczności działania służb zatrudnienia. Musi jej towarzyszyć zmiana sposobu rozliczania wydatkowanych środków publicznych, tak aby podstawą wynagradzania i kontynuowania finansowania był osiągnięty efekt, a nie sam fakt wykonywania określonych czynności. Odpowiedni rezultat można by zatem osiągnąć nawet w ramach starego podziału obowiązków pomiędzy sektory, wprowadzając system wypłat uzależnionych od otrzymanych w pracy rezultatów. Taka zmiana w polskim ustawodawstwie nastąpiła [MPiPS 2014].

Uzależnienie finansowania usług aktywizacji zawodowej realizowanej przez prywatnych operatorów od osiągniętych efektów ma już w Europie swoją tradycję. Zastosowano rozwiązanie polegające na wypłacie wynagrodzeń w kilku transzach. Pierwsza część zapłaty wynika z samego faktu przekazania bezrobotnego pod opiekę prywatnego biura pośrednictwa pracy, druga zaś za przeanalizowanie sytuacji podopiecznego i przygotowanie planu działań. Te transze składają się na część opłaty niezależną od efektów. Kolejne dwie (lub więcej) transze zostają przekazane operatorowi za osiągnięte efekty. Najpierw za sam fakt uzyskania pracy przez bezrobotnego, a później za utrzymanie zatrudnienia przez założony z góry czas. Praktyka pokazuje, że proporcja pomiędzy wypłatami niezależnymi i zależnymi od efektów wynosi 1:1.

Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony zachęcić prywatne podmioty do podjęcia współpracy, a z drugiej strony utrudnia tzw. parkowanie bezrobotnych, czyli przyjmowanie zleceń i działanie pozorowane, które niekoniecznie będzie prowadziło do pożądanego przez zleceniodawcę rezultatu. Regulacja systemowa polegająca na kierowaniu do operatorów prywatnych osób najbardziej oddalonych od rynku pracy ogranicza z kolei możliwość tzw. spijania śmietanki, czyli łatwego zarobkowania dzięki dobieraniu bezrobotnych pod kątem łatwości ich ulokowania na rynku pracy.

5. Zakończenie

Przyjęta przez kraje członkowskie UE strategia Europa 2020 formułuje ogólne zalecenia i ambitne cele, których realizacja ma służyć trwałemu, zrównoważonemu i zintegrowanemu rozwojowi gospodarki europejskiej. Osiągnięcie założonych efektów wymaga opracowania i wdrożenia szczegółowych efektywnych rozwiązań. Wiele wskazuje na to, że opisane w niniejszym opracowaniu mechanizmy służące aktywizacji długotrwale bezrobotnych, oparte na profilowaniu bezrobotnych, współpracy publicznych i prywatnych służb zatrudnienia oraz wynagradzaniu za osiągnięte efekty będą sprzyjały realizacji kluczowych celów strategii, jakimi są: zwiększenie stopy zatrudnienia ludności w wieku 20-64 lata do poziomu 75%, zwiększenie zatrudnienia kobiet i osób w wieku 55+ oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu.

Literatura

- Barcicka J., 2014, *Nowe sposoby na walkę z bezrobociem*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/wersja-do-druku/artikul/nowe-sposoby-na-walk-z-bezrobociem-005584> (2.05.2014).
- European Commission, 2010a, *Europe 2020*, Background for the Informal European Council, Brussels.
- European Commission, 2014, *Industrial Policy Communication 2014*, Brussels, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/com> (14.04.2014).
- European Commission, 2010b, Communication from the Commission Europe 2020, 2010b, *A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels.
- Jarmołowicz W. (red.), 2008, *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.
- KPMG, 2013, *Nowe podejście do aktywizacji osób bezrobotnych. Doświadczenie polskie i międzynarodowe*, <http://www.kpmg.com/PL/pl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/mobile/nowe-podejscie-do-aktywizacji-osob-bezrobotnych.pdf> (2.05.2014).
- Kwiatkowski E., 2002, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MPiPS, 2014, *Prezydent podpisał umowę urzędów pracy*, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5543,6676,prezydent-podpisal-reforme-urzedow-pracy.html> (2.05.2014).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU z 2004, nr 99, poz. 1001.

FORMS OF ACTIVATION OF LONG-TERM UNEMPLOYED IN THE CONTEXT OF THE EUROPE 2020 STRATEGY

Summary: In the introduction of the article there were presented the priorities of the Europe 2020 strategy, which refer directly or indirectly to employment issues and the labour market. Then there were analysed forms of activation of the unemployed in terms of economic literature and present employment policy, with references to the Europe 2020 strategy. The emphasis was put on the ways of activation of the long-term unemployed, whose return to the labour market requires intensive support from employment services. The analysis of policies used in the EU member countries helped to find solutions for the realisation of some of the strategy priorities.

Keywords: Europe 2020 strategy, labour market policy, unemployment, unemployed activation.