

Dualny model aktywizacji zawodowej bezrobotnych

The dual model of activating the unemployed

Słowa kluczowe: praca, bezrobotny, bezrobotny bez kwalifikacji, system dualny, szkolenia, staż zawodowy.

Key words: work, unemployed, unemployed without qualifications, dual system, training, internship.

Abstract. The article refers to the dual system of education in Europe but places this system in a different context and relates it to the activities done by Polish labour offices. The article also presents an attempt at joining two forms of activation of the unemployed at the labour market: training and internships organised by labour offices.

Wprowadzenie. Pojęcie systemu dualnego w naukach społecznych jest stosowane głównie w odniesieniu do kształcenia zawodowego. Dualny system kształcenia, zwany też dwutorowym, polega na łączeniu edukacji z praktykami zawodowymi, czyli na nauce w systemie szkolnym lub formach pozaszkolnych w połączeniu z nauką zawodu u pracodawcy. Oznacza to, że kształcenie dzieli się na edukację szkolną oraz pracę i szkolenia w przedsiębiorstwie¹.

System dualny jest bardzo rozpowszechniony w Niemczech, Austrii, Szwajcarii. W Niemczech kształcenie dualne jest uregulowane ustawowo. Osoby zdobywające wykształcenie zawodowe w drodze kształcenia dualnego przechodzą trzyletnią naukę zawodu w szkole i w zakładzie pracy zgodnie z wybranym zawodem lub też w specjalistycznych szkołach zawodowych podlegających wyłącznemu nadzorowi państwa. Wiele instytucji europejskich, m.in. Komisja Europejska, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP) uważa połączenie pracy i praktyk zawodowych z kształceniem szkolnym za dobrą drogę do wejścia na rynek pracy².

¹ U. Hippach-Schneider, M. Krause, Ch. Woll, *Vocational education and training in Germany. Short description*, Cedefop Panorama series; 138, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, s. 79.

² Por. np. OECD 2011b, *OECD reviews of vocational education and training. Learning for Jobs. Pointers for policy development*, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/47/47955326.pdf> (wejście z dnia 23.05.2015 r.) i OECD, *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*, Paris 1999, s. 194–195.

W dyskursie naukowym koncepcja dualnego kształcenia pojawia się u niemieckiego badacza P. Dehnbostela, który pisze o nauce zawodu poprzez działanie w realnych procesach pracy. Uważa, że nauka poprzez pracę stanowi podstawę dla rozwoju kompetencji zawodowych: „Dla edukacji zawodowej i dokształcania zakładowego nauka podczas nowoczesnych procesów pracy oferuje nowe możliwości zdobywania kwalifikacji i kształcenia (...). Nawet jeśli nauka zawodu w centralnych instytucjach edukacyjnych pozostaje ważna i nieodzowna dla kompleksowej nauki, to rzeczywistość w zakładzie i pracy nie może zostać przez nie zastąpiona. Wystarczająco kompetentne działanie zawodowe można osiągnąć jedynie poprzez kombinację miejsc nauki w pracy i poza nią”³.

W Polsce tematyką wdrażania dualnego systemu kształcenia zawodowego zarówno na średnim, jak i wyższym poziomie edukacji zajmuje się m.in. M. Kabaj⁴. Pisze on: „Jak wykazały doświadczenia najbardziej rozwiniętych krajów Europy, najskuteczniejszym sposobem stworzenia warunków łączących świat edukacji i pracy jest dualny system kształcenia zawodowego. Kraje stosujące ten system mają nie tylko niskie bezrobocie młodzieży, ale mogą znacznie zwiększyć inwestycje w szkolnictwie zawodowym, gdyż partycypują w nich trzej partnerzy: władze publiczne, przedsiębiorstwa i uczniowie, którzy świadczą pracę”⁵. Kabaj był przeciwny ograniczaniu szkolnictwa zawodowego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Kiedy w Polsce reforma edukacji zawodowej nastawiona była na wspieranie szkół ogólnokształcących, w krajach Unii Europejskiej strategia rozwoju edukacji zawodowej przewidywała ograniczenie kształcenia ogólnego na rzecz zawodowego, rozszerzenie praktyk zawodowych i kształcenie dualne⁶.

W niniejszym artykule chciałabym jednak spojrzeć na system dualny w innym kontekście niż kształcenie zawodowe i odnieść go do działań podejmowanych przez polskie urzędy pracy. Warto bowiem zastanowić się nad efektywnością połączenia dwóch form rynku pracy: szkoleń i staży organizowanych przez urzędy pracy, co powinno przyczynić się do wyposażenia osób bezrobotnych nie tylko w wiedzę teoretyczną (szkolenia), ale i praktyczną (staże u pracodawcy). Zastosowanie łączonego modelu aktywizacji zawodowej, podobnie jak w przypadku dualnego systemu kształcenia, w większym stopniu wpływa na dostosowanie działań skierowanych do osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy.

Artykuł ma charakter teoretyczny, ponieważ w Polsce brak jest badań empirycznych dotyczących dualnego modelu aktywizacji zawodowej bezrobotnych i nie spotkałam się z publikacjami na ten temat. Również statystyka publiczna, tj. analizy efek-

³ P. Dehnbostel, 2010b, *Nauka podczas pracy – rozwój i tendencje* (cz. III), Edukacja Ustawiczna Dorosłych 2/2010, http://www.edukacjaustawicznadoroslych.eu/download/2010/edu_2_2010.pdf (wejście z dnia 25.05.2015 r.)

⁴ M. Kabaj, *Projekt programu wdrożenia systemu kształcenia dualnego w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

⁵ Ibidem, s. 16.

⁶ Badania empiryczne na temat unowocześnienia metod i form kształcenia zawodowego prowadzi w Polsce również U. Jeruszka. Zob. U. Jeruszka (red.), *Optymalizacja kształcenia zawodowego z punktu widzenia potrzeb rynku pracy*, IPISS, Warszawa 2002, U. Jeruszka (red.), *Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, IPISS, Warszawa 2000.

tywności podstawowych form aktywizacji organizowanych przez powiatowe urzędy pracy opracowywane są w podziale na poszczególne formy, a nie pokazują efektywności zastosowania tych form łącznie w stosunku do osoby bezrobotnej (jeśli taki przypadek w ogóle wystąpi). A przecież takie zastosowanie połączonych form wpisuje się w definicję aktywnej polityki rynku pracy. Analizując sposób aktywizowania bezrobotnych przez urzędy pracy w Polsce, być może należy sobie odpowiedzieć na pytanie, czy efektywność polityki rynku pracy nie byłaby większa, gdyby urzędy pracy oferowały osobom bezrobotnym możliwość skorzystania z dwóch, a nie jednego instrumentu rynku pracy. Tym bardziej że przepisy prawne pozwalają na taką pomoc, ograniczenia związane są natomiast z niewystarczającą ilością środków finansowych będących w dyspozycji służb zatrudnienia.

Współczesne problemy pracy, rynku pracy i kształcenia zawodowego. Wielokrotne zmiany przepisów dotyczących rynku pracy, w tym także obowiązującej *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.*⁷ spowodowały zwiększenie nakładów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz poszerzenie grupy osób uprawnionych do korzystania z różnych form aktywizacji zawodowej, wraz z jednoczesnym znacznym zwiększeniem wysokości świadczeń z tytułu uczestnictwa w tych formach. Działania te wpisują się w definicję szeroko rozumianej aktywnej polityki społecznej nastawionej na działania zmierzające do zatrudnienia lub innego uaktywnienia prowadzącego do pracy zawodowej osób wykluczonych społecznie bądź zagrożonych tym zjawiskiem⁸. Podnoszenie wyników przez umieszczanie bezrobotnych w zatrudnieniu lub inwestowanie w ich kapitał ludzki wpisuje się natomiast w podstawowe funkcje – będącej częścią aktywnej polityki społecznej – aktywnej polityki rynku pracy⁹.

Zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r. stanowi ona celową interwencję państwa na rynku pracy nakierowaną na pobudzenie wzrostu i rozwoju gospodarczego, podnoszenie poziomu życia, zaspokajanie zapotrzebowania na siłę roboczą i rozwiązywanie problemu bezrobocia oraz niepełnego zatrudnienia. Według MOP aktywna polityka rynku pracy powinna zmierzać do zapewnienia: pracy dla wszystkich osób zdolnych do pracy i jej poszukujących, dążyć do tego, żeby praca ta była jak najbardziej produktywna i żeby istniał swobodny wybór zatrudnienia. Każdy pracownik powinien mieć wszelkie możliwości zdobywania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy, która mu odpowiada, oraz wykorzystania swoich umiejętności i zdolności w tej pracy bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, wyznanie,

⁷ Dz. U. 2015 r. poz. 149.

⁸ Por.: R. Szarffenberg, *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, w: G. Firlik-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2008, s. 401–415. Zob. także: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

⁹ L. Calmfors, *Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design feature*, OECD Economics Studies, No. 22, 1995, s. 12.

poglądy polityczne, przynależność narodową lub pochodzenie społeczne¹⁰. Według klasyfikacji wprowadzonej przez OECD aktywna polityka rynku pracy obejmuje pięć kategorii: publiczne usługi zatrudnienia i administracja, szkolenia zawodowe, środki skierowane do młodzieży, subsydiowanie zatrudnienia, programy dla niepełnosprawnych¹¹.

Wzrost znaczenia aktywnej polityki rynku pracy w Europie wynika obecnie z faktu, że na obszarze Unii Europejskiej pracy nie ma ciągle 23,8 mln osób, a stopa bezrobocia w styczniu 2015 r. wyniosła 9,7%¹². Ciągłe największy problem ze znalezieniem pracy w Europie mają ludzie młodzi, poniżej 25. roku życia. Stopa bezrobocia u osób w tym wieku to w całej Unii 21,2%¹³.

W Strategii „Europa 2020” Unia Europejska zakłada, że wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat powinien wynosić 75% w 2020 r. Trzeci priorytet Strategii obejmuje rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia zapewniającej spójność społeczną i terytorialną¹⁴. W Strategii określono siedem inicjatyw – projektów przewodnich, które przyczynią się do postępów w ramach każdego z priorytetów. Dwie z nich nakierowane są na włączanie osób bezrobotnych do życia społecznego:

1. „Młodzież w drodze” – projekt na rzecz poprawy wyników systemów kształcenia oraz ułatwiania młodzieży wejścia na rynek pracy,
2. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” – projekt na rzecz modernizacji rynków pracy i wzmocnienia pozycji obywateli poprzez podnoszenie kwalifikacji przez całe życie i mobilność zawodową, co przyczyni się do zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i lepszego dopasowania popytu do podaży na rynku pracy¹⁵.

W komunikatach Komisji Europejskiej dotyczących kluczowych inicjatyw związanych z działaniami na rzecz zmniejszenia bezrobocia i promowania zatrudnienia Komisja wzywa państwa członkowskie do zintensyfikowania wysiłków na rzecz światowej klasy kształcenia i szkolenia zawodowego mającego służyć podniesieniu jakości umiejętności zawodowych, a także na rzecz promowania uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, w tym wysokiej jakości staży, przyuczania do zawodu i dwutorowych systemów kształcenia¹⁶. Ponadto Komisja zaleca państwom członkowskim sku-

¹⁰ Konwencja MOP (nr 122) dotycząca polityki zatrudnienia, przyjęta w Genewie 9 lipca 1964 r. (Dz. U. z 15 marca 1967 r.), art. 1.

¹¹ J.P. Martin, D. Grubb, *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labor market policies*, OECD, w: *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2, Fall 2001, s. 9–56.

¹² Dane Europejskiego Urzędu Statystycznego, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

¹³ Ibidem.

¹⁴ *Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

¹⁵ Ibidem, s. 6.

¹⁶ Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych*, Bruksela, 19.6.2013 r. COM(2013) 447 final.

pienie uwagi na reformach programów kształcenia i szkolenia zawodowego poprzez zwiększenie ich znaczenia dla rynku pracy. Powinno to zostać osiągnięte w drodze wzmocnienia elementu nauki przez pracę i przyspieszenie reform praktyk zawodowych¹⁷.

W swych zaleceniach Komisja kładzie nacisk na stworzenie na szczeblu krajowym silnych partnerstw na rzecz dwutorowego kształcenia zrzeszających organy odpowiedzialne za edukację i zatrudnienie, partnerów społecznych itp., wymienia również urzędy pracy. Podkreśla także znaczenie staży jako przyczyniających się do zwiększenia szans młodych osób na rynku pracy i stanowiących istotny krok na drodze do zdobycia stałego zatrudnienia.

W Polsce brak jest w pełni rozwiniętej strategii w zakresie szkoleń zawodowych. Zwiększenie uczestnictwa w kształceniu i szkoleniach, w szczególności w przypadku nisko wykwalifikowanych pracowników, ciągle pozostaje wyzwaniem, któremu władze krajowe i samorządowe nie potrafią sprostać. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, niedostosowanie systemu edukacji do potrzeb gospodarki jest przyczyną ciągle zbyt wysokiego wskaźnika bezrobocia wśród młodzieży. Moda na studia humanistyczne bez wsparcia systemem skutecznych zachęt do studiowania na kierunkach technicznych spowodowała wysokie bezrobocie wśród absolwentów kierunków humanistycznych. Dodatkowo sytuację komplikuje brak systemowych badań zapotrzebowania gospodarki na specjalistów z poszczególnych branż.

Wyzwania stawiane dzisiejszemu rynkowi pracy przez szybko zmieniające się realia gospodarcze każą poważnie potraktować możliwości, jakie daje kształcenie w oparciu o dualny system. Jest to szczególnie ważne w konstruowaniu programów szkoleniowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy.

Bezrobotni bez kwalifikacji na rynku pracy. Problemy aktywizacji zawodowej. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w polskich urzędach pracy w końcu lutego 2015 r. wyniosła 1 918,7 tys. osób, a stopa bezrobocia 12%. Spośród wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych aż 578,6 tys. osób nie miało żadnych kwalifikacji zawodowych (co stanowi 30,2%), a 447,9 tys. doświadczenia zawodowego (23,3%)¹⁸. Brak kwalifikacji jest szczególnym problemem osób bezrobotnych i powoduje, że nie mogą znaleźć pracy, bezrobotni ci zwykle trafiają w bezrobocie długotrwałe.

Do 2014 r. bezrobotni bez kwalifikacji byli uznawani za osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹ od początku swego funkcjonowania w art. 49 wskazywała na grupy klientów urzędów pracy, które powinny być traktowane priorytetowo ze względu na ich szczególnie niekorzystny status na rynku pracy. Priorytetowe traktowanie polegało na umożliwieniu stosowania wobec tych osób większej liczby instrumentów niż w stosunku do ogółu bezrobotnych. Zauważono jednak, że z czasem wspomniany artykuł dotyczył blisko 90% zarejestrowanych bezrobotnych.

¹⁷ Ibidem, s. 9.

¹⁸ *Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w lutym 2015 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2015, s. 9.

¹⁹ *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.* (Dz. U. 2015 r. poz. 149).

Konsekwencją zmian przeprowadzonych w 2014 r. było uelastycznienie stosowania instrumentów rynku pracy. Doprecyzowano pojęcie osoby bez kwalifikacji zawodowych, które obecnie oznacza bezrobotnego nieposiadającego kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu²⁰.

Obowiązkiem, który został przypisany państwu w dziedzinie edukacji, jest przygotowanie młodzieży do dorosłego życia, a szczególnie do życia zawodowego. Brak kształcenia dualnego w szkołach, na wzór np. niemiecki, powoduje, że wielu młodych ludzi zaczyna swoje dorosłe życie od bezrobocia. Podstawowym powodem, który wpływa na poziom bezrobocia wśród młodzieży jest, obok braku jakichkolwiek kwalifikacji, niedopasowanie struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy, czyli dysproporcja pomiędzy tym, co młodzież otrzymuje w systemie szkolnym, a wymaganiami, jakie stawiają przed osobami wchodzącymi na rynek pracy pracodawcy.

Osobie bezrobotnej bez kwalifikacji powinno się przede wszystkim stworzyć warunki, aby te kwalifikacje zdobyła, natomiast, jeśli zostanie to poparte także zdobyciem pierwszego doświadczenia zawodowego w danym zawodzie czy z danymi umiejętnościami – to niewątpliwie zwiększy to szanse tej osoby na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Urzędy pracy nie są jednak chętne do udzielania „podwójnej” pomocy osobie bezrobotnej. Zwykle jest tak, że jeśli osoba bezrobotna może wziąć udział w szkoleniu finansowanym przez urząd, to nie otrzymuje już stażu. Dzieje się tak dlatego, że publiczne służby zatrudnienia w Polsce dysponują wciąż ograniczonymi środkami na aktywną politykę rynku pracy, a te ograniczone środki starają się podzielić pomiędzy dużą liczbę osób bezrobotnych. Kompleksowe i skuteczne wsparcie przegrywa więc z ekonomią. Pokutuje myślenie, że lepiej obdzielić więcej osób określonymi formami pomocy, niż skierować łączoną pomoc do bezrobotnego (w tym wypadku bez kwalifikacji i najczęściej również bez doświadczenia zawodowego). Dotyczy to również sytuacji, kiedy bezrobotny posiada kwalifikacje, które na rynku pracy są zbędne i by pracować, powinien zdobyć nowe wraz z doświadczeniem w ich wykonywaniu. Podobnie wygląda sytuacja, gdy z różnych przyczyn osobistych np. stanu zdrowia pracownik powinien przebranżowić się.

Szkolenia i staże w przepisach rynku pracy. Szkolenia i staże jako formy aktywizacji zawodowej pojawiły się na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wraz z wprowadzeniem ustawowych przepisów prawnych regulujących działania podejmowane na rynku pracy²¹. Szkolenia zaliczane są do usług rynku pracy²², natomiast staże do instrumentów rynku pracy²³.

²⁰ Ibidem, art. 2, pkt 6.

²¹ Zob. *Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (Dz. U. z 1995 r., nr 1, poz. 1).

²² *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy* (Dz. U. z 2014 r. poz. 667).

²³ *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 142, poz. 1160).

Obowiązująca obecnie Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴ definiuje szkolenie jako „pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia”²⁵. Przez pojęcie staż rozumie natomiast: „nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą”²⁶. Obie formy wsparcia finansowane są ze środków Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego lub ze środków innych programów Unii Europejskiej. Ustawa reguluje również czas ich trwania i wysokość świadczeń, które może otrzymać osoba bezrobotna korzystająca z tych aktywnych form rynku pracy. Zarówno skierowanie bezrobotnego na szkolenie, jak i na staż, jest uzależnione od profilu pomocy, który ustalany jest w wyniku analizy sytuacji osoby bezrobotnej podczas pierwszej wizyty w Centrum Aktywizacji Zawodowej urzędu pracy oraz indywidualnego planu działania ustalonego z doradcą w urzędzie.

W 2014 roku zostały wprowadzone nowe instrumenty rynku pracy przeznaczone dla osób młodych do 30. roku życia – bony szkoleniowe i stażowe²⁷. Wprowadzenie nowych instrumentów adresowanych do osób bezrobotnych miało na celu zwiększenie motywacji i mobilizowanie ich do samodzielnego podejmowania działań zmierzających do zatrudnienia, zwiększenie możliwości pomocy oferowanej przez urzędy pracy oraz ułatwianie wejścia na rynek pracy.

Dlaczego warto łączyć formy pomocy skierowane do osób bezrobotnych?

Dostępne dane wskazują, że w 2013 roku w Polsce w szkoleniach mających na celu podniesienie kwalifikacji zwiększających szansę na zatrudnienie, utrzymanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej rozpoczęło udział 84 919 osób. Z ogólnej liczby uczestników szkoleń zakończyło je 83 431 osób. Spośród nich 47,6% uzyskało zatrudnienie (39 701 osób). 28 Wśród przeszkolonych w 2013 r. największą była grupa osób w wieku 25–34 lata, a w przypadku wykształcenia najliczniejszą grupę stanowiły osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym.

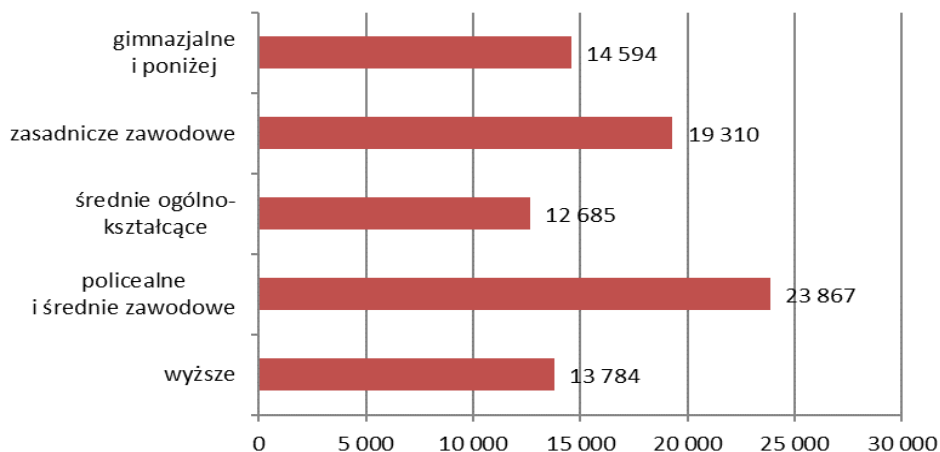
²⁴ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2015 r. poz. 149).

²⁵ Ibidem, art. 2.1, pkt 37.

²⁶ Ibidem, art. 2 ust. 1 pkt 34.

²⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 poz. 598).

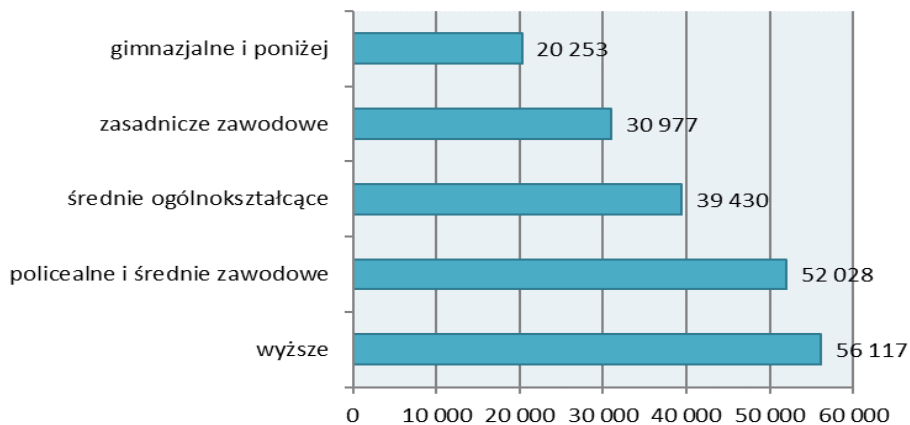
²⁸ *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa 2014, s. 12.



Rys. 1. Uczestnicy szkoleń dla bezrobotnych wg wykształcenia w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Bezrobocie w Polsce – rok 2013*, statystyki MPiPS, tablica 90, <http://psz.praca.gov.pl>.

W 2013 r. staż ukończyło ponad 197 tys. osób, w tym ok. 100 tys. bezrobotnych do 25 r.ż., co stanowi 24% uprawnionych do tej formy aktywizacji zawodowej z tej grupy wiekowej²⁹. Efektywność zatrudnienia po odbyciu stażu wynosiła 65%.



Rys. 2. Wykształcenie uczestników staży pracy (2013 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Bezrobocie w Polsce – rok 2013*, statystyki MPiPS, tablica 102, <http://psz.praca.gov.pl>.

²⁹ Ibidem, s. 33.

Statystyki pokazują, że powyższe formy wsparcia bezrobotnych są jednymi z bardziej efektywnych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło również monitoring wybranych form aktywizacji zawodowej określonych we wspomnianej w tym artykule, znowelizowanej Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który zawiera dane za okres 27 maja–31 grudnia 2014 r. Dane te zostały zebrane poza statystyką publiczną, z uwagi na niemożliwość wprowadzenia zmian do rozporządzeń wykonawczych odnoszących się do programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014³⁰. Dane te pokazują, że od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy do 31 grudnia 2014 r. złożono 13 877 wniosków o przyznanie bonu stażowego dla bezrobotnych do 30 r.ż., z których 11 944 zostało rozpatrzonych pozytywnie, co stanowiło 86,1%. Od 27 maja do końca 2014 roku złożono 2976 wniosków o przyznanie bonu szkoleniowego dla bezrobotnych do 30 r.ż. Z tej liczby pozytywnie rozpatrzono 2620 wniosków (88,0%). Z danych wynika, że obecnie najwięcej bezrobotnych rozpoczyna staż w ramach bonu stażowego, czyli korzysta z instrumentu, po którym gwarancją jest zatrudnienie u pracodawcy.

Osoby zdobywające wykształcenie zawodowe na drodze kształcenia dualnego przechodzą na ogół naukę zawodu w szkole i praktykę zawodową w zakładzie pracy. Równoległe więc ze zdobywaniem wiedzy teoretycznej uczniowie wyposażeni są w umiejętności praktyczne. W przypadku osób bezrobotnych kompleksowe wsparcie mogłoby polegać na odbyciu szkolenia w danym zakresie czy też zawodzie, na który zapotrzebowanie zgłaszają pracodawcy i być połączone z odbyciem stażu u pracodawcy, co zwiększyłoby skuteczność działań podejmowanych przez urzędy pracy.

Wprowadzenie w 2014 roku trójstronnych umów szkoleniowych zawieranych przez starostę z pracodawcą i instytucją szkoleniową również jest krokiem w kierunku takich zmian³¹. W trójstronnej umowie szkoleniowej jest określany zakres umiejętności i kwalifikacji wymaganych przez pracodawcę będący podstawą przygotowania przez instytucję szkoleniową programu kształcenia oraz zobowiązanie pracodawcy do zatrudnienia bezrobotnego po odbyciu szkolenia. W umowach pracodawcy muszą zapewnić zatrudnienie bezrobotnych, bo właśnie w zamian za to instytucja szkoleniowa prowadzi ich szkolenie, w którym osoby te nabywają umiejętności i kwalifikacje wymagane od kandydatów do pracy przez pracodawcę³². W 2014 r. szkolenie bezrobotnych w zakresie umiejętności i kwalifikacji gwarantujących zatrudnienie w ramach trójstronnej umowy szkoleniowej rozpoczęło 239 bezrobotnych osób. Najwięcej w Łodzi – 57 osób. 31 grudnia 2014 r. 212 osób zakończyło udział w tej formie wsparcia³³.

³⁰ *Sprawozdanie z monitoringu realizacji nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy za okres 27 maja – 31 grudnia 2014 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa 19.01.2015 r.

³¹ *Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, op.cit.

³² *Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, op.cit, art. 40, pkt 2e.

³³ *Ibidem*.

Ścisła współpraca urzędów pracy z pracodawcami jest istotną przesłanką dla osiągnięcia przez te instytucje powodzenia w procesach aktywizujących bezrobotnych. Osoby poszukujące zatrudnienia powinny wiedzieć, jakie są oczekiwania pracodawców, a szkolenia dla bezrobotnych powinny być „szyte na miarę oczekiwań” pracodawców. Zdobycie doświadczenia zawodowego podczas stażu daje nadzieję, że urząd pracy opuszczają pracownicy kompetentni, dysponujący wiedzą i umiejętnościami praktycznymi oraz motywacją do pracy.

Zakończenie. Polskie służby zatrudnienia mają blisko stuletnią historię. Szczególnie ważne w ich rozwoju jest ostatnie 25 lat, które charakteryzuje przemyślana adaptacja doświadczeń europejskich służb zatrudnienia do warunków polskich. Kolejne ustawy oraz ich nowelizacje wprowadzały coraz to nowe rozwiązania, które na poszczególnych etapach rozwoju polskiego rynku pracy miały pozwalać osiągać jak najwyższą efektywność zatrudnieniową osób bezrobotnych. Szczególnie interesujący jest pakiet zmian wprowadzonych nowelizacją z 2014 roku. To ciągle poszukiwanie jeszcze lepszych i skuteczniejszych sposobów wspierania ludzi w wejściu lub powrocie na rynek pracy każe zastanowić się nad zaadaptowaniem skutecznego w kształceniu zawodowym systemu dualnego w procesy wspierania bezrobotnych. Są zawody i specjalności, w których rozpoczęcie pracy musi być poprzedzone zdobyciem kwalifikacji i doświadczenia zawodowego jednocześnie. Wielu pracodawców warunkuje zatrudnienie nowego pracownika posiadaniem oczekiwanych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego już w chwili rozpoczynania pracy. Na takie sytuacje specjaliści z urzędu pracy powinni mieć możliwość stosowania para-dualnego systemu przygotowywania kandydatów do zatrudnienia. Jest to uzasadnione i ekonomiczne, i społecznie, bo wielu bezrobotnych bez pakietu wsparcia składającego się z możliwości zdobycia kwalifikacji i umiejętności praktycznego wykonywania zawodu nie ma szans na powrót na rynek pracy.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jaki powinien być efektywny system wsparcia osób bezrobotnych celem przywrócenia ich rynkowi pracy, należy wskazać, że łączenie form pomocy może być istotnym czynnikiem zmniejszenia ryzyka trwałego pozostawania bez pracy. Efektywność polityki rynku pracy mogłaby być większa, gdyby urzędy pracy oferowały osobom bezrobotnym możliwość skorzystania z dwóch, a nie jednego instrumentu rynku pracy. Pierwszym krokiem w tym zakresie powinno być jednak uzupełnienie statystyki publicznej, za którą odpowiada minister właściwy ds. pracy, o dane w formularzach sprawozdawczych powiatowych urzędów pracy dotyczące liczby osób bezrobotnych korzystających łącznie z kilku instrumentów rynku pracy (np. szkoleń i staży) oraz efektów (lub ich braku), które taka forma pomocy im daje. Brak takich danych oraz brak badań w tym zakresie nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, na ile dualny model aktywizacji zawodowej bezrobotnych sprawdziłby się na płaszczyźnie rynku pracy podobnie jak w dziedzinie kształcenia zawodowego.

Bibliografia

1. Calmfors L., Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design feature, OECD Economics Studies, No. 22, 1995.
2. Dehnbostel P., 2010b, Nauka podczas pracy – rozwój i tendencje (cz. III), Edukacja Ustawiczna Dorosłych 2/2010.
3. Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa 2014.
4. Hippach-Schneider U., Krause M., Woll Ch., Vocational education and training in Germany. Short description, Cedefop Panorama series; 138, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
5. Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w lutym 2015 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2015.
6. Jeruszka U. (red.), Optymalizacja kształcenia zawodowego w punktu widzenia potrzeb rynku pracy, IPiSS, Warszawa 2002.
7. Jeruszka U. (red.), Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy, IPiSS, Warszawa 2000.
8. Kabaj M., Projekt programu wdrożenia systemu kształcenia dualnego w Polsce, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
9. Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsha M., Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych, Bruksela, 19.6.2013 r. COM(2013) 447 final.
11. Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
12. Konwencja MOP (nr 122) dotycząca polityki zatrudnienia przyjęta w Genewie 9 lipca 1964 r. (Dz. U. z dnia 15 marca 1967 r.).
13. Kwiatkowska J., Noińska-Rozentalska P., Strojna E., Szkolenia, staże i inne formy wspierania bezrobotnych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
14. Martin J.P., Grubb D., What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labor market policies, OECD, w: Swedish Economic Policy Review, Vol. 8, No. 2, Fall 2001.
15. OECD 2011b, OECD reviews of vocational education and training. Learning for Jobs. Pointers for policy development, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/47/47955326.pdf> (wejście z 23.05.2015 r.).
16. OECD, Employment and Growth in the Knowledge-based Economy, Paris 1999.
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 142, poz. 1160).
18. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 667).
19. Sprawozdanie MPiPS-01, MPiPS-03 za 2013 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

20. Sprawozdanie z monitoringu realizacji nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy za okres 27 maja–31 grudnia 2014 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa 19.01.2015 r.
21. Szarffenberg R., Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej, w: G. Firlik-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2008.
22. Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., nr 1, poz. 1).
23. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2015 r. poz. 149).
24. Ustawa z 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 poz. 598).

dr Ewa Karolina FLASZYŃSKA

Akademii Pedagogiki Specjalnej

im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie

Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy

eflaszynska@wp.pl