

**mgr Emilia Nadolna**  
**dr Beata Granosik**  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Politechnika Koszalińska

## **Działania Powiatowego Urzędu Pracy wobec bezrobotnych w szczególnej sytuacji na koszalińskim rynku pracy**

**District labour office, unemployed specific situation  
on labour market in Koszalin**

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zaprezentowanie zjawiska bezrobocia wśród osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie, ukazanie jego struktury w latach 2010-2014 oraz rozpatrzenie działań Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie w zakresie ograniczenia tego problemu. Postawiona w opracowaniu teza brzmi: działania podejmowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Koszalinie na rzecz bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w latach 2010-2014 przyczyniły się do poprawy pozycji niektórych z tych osób. Przeprowadzając analizy wykorzystano informacje udostępnione przez PUP w Koszalinie i WUP w Szczecinie. Należy tu wymienić analizy i sprawozdania, które pozwoliły na uzyskanie danych statystycznych dotyczących wielkości struktury zjawiska, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, a także informacji o koszalińskim rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, rynek pracy, bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy, instrumenty rynku pracy

**Abstract:** This article aims to present the phenomenon of unemployment in a particular situation on the labor market in Koszalin, showing its structure in 2010-2014 and to consider actions of the District Labour Office in Koszalin in reducing this problem. Placed in the development of the thesis is: the actions taken by the District Labour Office in Koszalin for the unemployed in a particular situation on the labor market in the years 2010-2014 helped to improve the position of some of these people. In conducting the analysis draws on information provided by the PLO in Koszalin and Szczecin VLO should be mentioned analysis and reporting, which allowed us to obtain statistical data on the size of the structure of the phenomenon, active forms of counteracting unemployment, as well as information in Koszalin labor market.

**Keywords:** unemployment, labor market, in particular the unemployed in the labor market, labor market instruments

### **Wstęp**

Bezrobocie to zjawisko stanowiące jeden z najtrudniejszych problemów gospodarczych współczesnego świata. Jest problemem, który w czasach PRL był dla Polaków przez wiele lat tematem obcym. Pojawiło się w Polsce dopiero

po przekształceniach ustrojowych, a jego rozmiar okazał się wielkim zaskoczeniem dla społeczeństwa oraz władz państwowych. Na skutek kumulacji różnych czynników stwarza skrajnie trudne sytuacje w życiu dotkniętych nim osób, może być źródłem niepokojów i napięć społecznych, niekiedy ostrych konfliktów, przez co wpływa negatywnie na rozwój całego społeczeństwa.

Jako podmiot badawczy w niniejszej pracy przyjęto bezrobotnych: do 25. roku życia, powyżej 50. roku życia, długotrwale, bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego, bez wykształcenia średniego, samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia, osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka oraz niepełnosprawnych z M. Koszalin zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy. Obszarem badania objęto analizę i strukturę bezrobocia w Koszalinie w zakresie czasowym 2010-2014.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zjawiska bezrobocia wśród osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie, ukazanie jego struktury w latach 2010-2014 oraz rozpatrzenie działań Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie na rzecz ograniczenia tego problemu. Postawiona w opracowaniu teza brzmi: działania podejmowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Koszalinie na rzecz bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w latach 2010-2014 przyczyniły się do poprawy pozycji niektórych z tych osób. Przeprowadzając analizy wykorzystano informacje udostępnione przez PUP w Koszalinie i WUP w Szczecinie. Należy tu wymienić analizy i sprawozdania, które pozwoliły na uzyskanie danych statystycznych dotyczących wielkości struktury zjawiska, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, a także informacji o koszalińskim rynku pracy.

### **Osoby bezrobotne będące w szczególnej sytuacji na koszalińskim rynku pracy**

Stopa bezrobocia odnotowana w Polsce na koniec XII 2012 r. wynosiła 13,4% i w porównaniu do końca 2011 r. zwiększyła się o 0,9 punktu procentowego. Województwo zachodniopomorskie plasowało się na drugim miejscu w kraju pod względem wysokości stopy bezrobocia. Stopa ta na koniec 2012 r. wynosiła tutaj 18,1% i w porównaniu do końca 2011 r. była wyższa o 0,5 punktu procentowego. Z kolei w M. Koszalin w ciągu roku wskaźnik stopy wzrósł o 1 punkt procentowy i na koniec 2012 r. wynosił 12%. Stopa odnotowana w mieście Koszalinie była poniżej rejestrowanej stopy bezrobocia dla kraju i dla województwa zachodniopomorskiego.

Natomiast od początku 2013 roku można zauważyć znaczną poprawę sytuacji na rynku pracy zarówno w Koszalinie, jak i województwie zachodniopomorskim. Można tu odnotować spadek ogólnej liczby bezrobotnych, jak i stopy procentowej. W mieście Koszalinie na koniec 2013 r. zarejestrowanych bezrobotnych było 5928, a rok później 5053 osoby. Stopa bezrobocia wynosiła odpowiednio 12,2% i 10,4%. Z kolei w województwie zachodniopomorskim na koniec grudnia 2013 r. ogólna liczba bezrobotnych wynosiła 112 521 osób, a stopa bezrobocia 18,2%. Znacznie lepiej było już w grudniu 2014 r., ponieważ liczba bezrobotnych wynosiła 111 063, a stopa bezrobocia zmniejszyła się o 2,4 punkta procentowego.

Bezrobocie, jak już wcześniej zasygnalizowano, jest poważnym problemem społeczno-ekonomicznym. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż wśród ogółu pozostających bez zatrudnienia pewne grupy bezrobotnych znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy.

Artykuł 49 ustawy o promocji zatrudnienia wyróżnia kategorię osób będących we wspomnianej sytuacji. Zalicza się do niej bezrobotnych, którzy ze względu na określone uwarunkowania mają znacznie utrudnione wejście na rynek pracy. W szczególnej sytuacji na rynku pracy są bezrobotni: do 25. roku życia, powyżej 50. roku życia, długotrwale, bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego, bez wykształcenia średniego, samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia, osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka oraz niepełnosprawni. Nowelizacja ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. nr 6, poz. 33) rozszerzyła definicję osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy o bezrobotnych po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego. W obowiązującej sprawozdawczości o rynku pracy kategoria ta uwzględniana jest od stycznia 2010 r.

Wyszczególnione ustawowo kategorie osób w trudnej sytuacji na rynku pracy obejmują bardzo szerokie spektrum osób. Ponieważ jedna osoba może należeć jednocześnie do kilku kategorii (i w każdej z nich być liczona osobno), nie jest możliwe dokładne określenie, jaka część osób bezrobotnych to osoby w trudnej sytuacji na rynku pracy. Pewien obraz daje jednak porównanie liczebności tych grup do ogółu bezrobotnych, co pozwala pokazać, z jak dużymi grupami w Koszalinie mamy do czynienia (około 5381 osób na koniec 2014 roku).

Według raportów PUP Koszalin liczba bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku w pierwszych trzech analizowanych latach rosła, a od 2013 roku zaczęła maleć. Na koniec grudnia 2014 roku w niekorzystnej pozycji na rynku pracy w M. Koszalin z różnych przyczyn znajdowało się w sumie 5381 bezrobotnych, w tym 2555 kobiet (47,5% tej grupy). Osoby te stanowiły aż 85,9% ogólnej liczby pozostających bez zatrudnienia w regionie (patrz tabela 1). Należy zauważyć, iż pod względem analizowanej cechy procentowy udział bezrobotnych w szczególnej sytuacji na koszalińskim rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych kształtuje się na bardzo wysokim poziomie. Osoby te stanowią zdecydowaną większość bezrobotnych. Z raportów WUP w Szczecinie wynika, iż Koszalin zajmował czołowe miejsce pod względem liczebności bezrobotnych defaworyzowanych na rynku pracy, tuż za powiatem szczecineckim, stargardzkim i koszalińskim. Jest to spowodowane największą liczbą mieszkańców w tych powiatach w porównaniu do pozostałych województwa zachodniopomorskiego (WUP Szczecin, 2015).

Z tabeli 1 wynika, iż do końca 2012 r. w mieście Koszalin odnotowano przrost liczby osób o szczególnej sytuacji na rynku pracy, jak i ogólnej liczby osób bezrobotnych, co w konsekwencji wywołało również wzrost procentowego udziału badanej grupy w bezrobociu o 1,1 punktu procentowego. Mimo wzrostu danych wielkości zauważyć można wahania w udziale kobiet w tej grupie bezrobotnych. Tylko 2011 rok przyniósł najwyższy udział kobiet w tej grupie, który wynosił ponad 50%. Z kolei od 2013 roku odnotowano spadek ogólnej liczby bezrobotnych oraz bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Ich

udział w bezrobociu na koniec grudnia 2014 r. jest mniejszy o prawie 5 punktów procentowych w porównaniu z rokiem poprzednim.

Wśród osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy największy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych we wszystkich latach w M. Koszalin stanowiły osoby bez wykształcenia średniego (53,6%) i długotrwale bezrobotne (52%). Na trzecim miejscu w tej grupie bezrobotnych w Koszalinie znajdowały się osoby powyżej 50. roku życia (34,7%)<sup>1</sup>.

**Tabela 1. Bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy w latach 2010-2014**

Miejsce zamieszania	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy	Kobiety, będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy	Udział % kobiet w szczególnej sytuacji na rynku pracy	Udział % grupy osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy do ogółu bezrobotnych
<b>XII 2010</b>					
M. Koszalin	5384	4793	2383	49,7	89
Woj. zachodniopomorskie	109964	101625	52179	51,3	92,4
<b>XII 2011</b>					
M. Koszalin	5510	4944	2482	50,2	89,7
Woj. zachodniopomorskie	108904	100961	53719	53,2	92,7
<b>XII 2012</b>					
M. Koszalin	6037	5441	2589	47,6	90,1
Woj. zachodniopomorskie	112521	103850	53689	51,7	92,3
<b>XII 2013</b>					
M. Koszalin	5928	5 381	2555	47,5	90,8
Woj. zachodniopomorskie	111063	103 137	53282	51,7	92,9
<b>XII 2014</b>					
M. Koszalin	5053	4339	2075	47,8	85,9
Woj. zachodniopomorskie	94465	81301	43551	53,6	86,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z PUP Koszalin i WUP Szczecin za okres 2010-2014.

Najmniej liczną grupę osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na koszańskim rynku pracy stanowili bezrobotni po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia oraz niepełnosprawni.

Bezrobotny do 25. roku życia to osoba, która do dnia zastosowania wobec niej usług i instrumentów rynku pracy nie ukończyła 25. roku życia. Główną przeszkodą w znalezieniu pracy przez te osoby jest brak doświadczenia. Mimo posiadania odpowiedniego wykształcenia, nie mają przepracowanego, potwierdzo-

<sup>1</sup> Wartości procentowe zostały obliczone na podstawie średniej arytmetycznej z badanego okresu 2010-2015.

nego dokumentami odpowiedniego okresu pracy, a w konsekwencji nie są atrakcyjni dla potencjalnego pracodawcy.

Jedną z wielu przyczyn tak wysokiego bezrobocia wśród młodych może być problem niedopasowania kompetencyjnego do oczekiwań pracodawców. Dotyczy to zarówno wiedzy, kompetencji, jak i umiejętności ukształtowanych na kolejnych etapach edukacji. Pracodawcy, nie widzą korzyści z zatrudniania osób dopiero wkraczających na rynek pracy ponieważ nie posiadają one jednej z najcenniejszych cech poszukiwanych na rynku pracy – doświadczenia. I tu obieg się zamyka – pozostający bez pracy młody człowiek nie jest zatrudniany z powodu braku doświadczenia i w konsekwencji pozbawiany jest możliwości jego zdobycia. Ograniczenie zatrudnienia młodych ludzi wynika między innymi: z braku miejsc pracy, ze złej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, likwidacji dużych i małych zakładów pracy, przestarzałych programów kształcenia, co skutkuje brakiem odpowiednich kwalifikacji młodych kandydatów do pracy. Z kolei małą aktywność ludzi do 25. roku życia w poszukiwaniu pracy może powodować nadopiekuńczość rodziców, dobra sytuacja materialna w rodzinie, niewiedza o sposobach poszukiwania pracy oraz zbyt mała różnica między otrzymywanym zasiłkiem dla bezrobotnych a proponowanym w zakładzie pracy wynagrodzeniem. Wśród młodocianych często dochodzi do przypadkowego wyboru szkoły i przyszłego zawodu, który okazuje się nieadekwatny do potrzeb rynku.

Bezrobotnym powyżej 50. roku życia wg wspomnianej ustawy o promocji zatrudnienia jest osoba, która w dniu zastosowania wobec niej usług lub instrumentów rynku pracy ukończyła co najmniej 50. rok życia.

Bezrobocie w grupie osób 50+ przyjęte jest za naturalne i powszechne zjawisko. Wynika to z rozpropagowanej w latach 90. polityki dezaktywizacji zawodowej tej grupy ludzi, która miała być bardzo dobrym sposobem na walkę z bezrobociem (zmniejszeniem ogólnej stopy bezrobocia, zwalnianiem miejsc dla młodych osób), a także metodą oszczędzania zdrowia tych osób. Patrząc na wielkość bezrobocia wśród ludzi młodych w Koszalinie, można pokusić się o stwierdzenie, że zwalniane miejsca pracy najczęściej były likwidowane, a nie proponowane młodym osobom. Dodatkowo kolejki w przychodniach lekarskich i szpitalach świadczą o tym, że spadek aktywności zawodowej osób powyżej 50. roku życia nie przełożył się na zmniejszenie zachorowań w tej grupie społecznej, za to powiększył wydatki budżetowe (wzrost wypłat emerytur i rent).

Bezrobotni po „50-tce” stanowią najważniejszy problem dla rządu. O szybkim wzroście bezrobotnych tej grupy decyduje m.in. demografia. Na rynku pracy jest coraz więcej osób starszych, urodzonych podczas wyżu demograficznego w latach 50., a równocześnie coraz mniej liczne są roczniki młodzieży poszukującej zatrudnienia. Przyczyn bezrobocia seniorów jest wiele, często mają podłoże stereotypowe, tj. panujące wśród przedsiębiorców przekonanie, że starsze osoby nie potrafią szybko dostosować się do nowych technologii, urządzeń czy na przykład form obsługi klienta. Osoby w wieku 50+ są mocno dyskryminowane już na etapie rekrutacji. Często właśnie wiek stanowi jeśli nie główną, to pomocniczą przesłankę decydującą o wyborze przyszłego pracownika. Pracodawcy wolą zatrudniać osoby młode, ponieważ starszy pracownik częściej choruje, jest mniej wydajny, nie chce podwyższać swoich kwalifikacji.

Wiele osób w wieku 50+ nawet nie stara się o pracę, żyjąc w przekonaniu, że są za stare, słabo wykształcone lub ich wykształcenie jest bezużyteczne, nie znają języków, nie potrafią obsługiwać komputera.

Według definicji OECD z bezrobociem długotrwałym mamy do czynienia, kiedy okres poszukiwania zatrudnienia trwa dłużej niż 12 miesięcy. Przy omawianiu definicji tego bezrobocia rozróżnia się dwa warianty zjawiska. Należy osobno mówić o bezrobociu długotrwałym ciągłym, kiedy jednostka pozostaje bez pracy w sposób nieprzerwany przez 12 miesięcy oraz o bezrobociu długotrwałym wielokrotnym, które trwa dłużej niż rok w okresie kilku lat [Kabaj 2001]. Taką definicję, uwzględniającą oba aspekty, zawiera ustawa o promocji zatrudnienia i określa długotrwale bezrobotnych jako osoby pozostające w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

Przyczyny tak dużego długotrwałego bezrobocia w Koszalinie są bardzo różne. Do najważniejszych można zaliczyć czas jego trwania – im dłużej ktoś pozostaje poza rynkiem pracy, tym trudniej mu na niego wrócić. Szanse na znalezienie pracy maleją w wyniku spadku motywacji bezrobotnego. W miarę upływu czasu poszukuje on pracy coraz mniej intensywnie. Powodem takiego stanu rzeczy może być rosnące zniechęcenie, brak wiary we własne możliwości, apatia, a nawet postawa roszczeniowa w stosunku do urzędów. Kolejnym powodem długo trwającego bezrobocia może być rozwój technologiczny. W niektórych branżach (motoryzacja, medycyna, produkcja, informatyka itp.) już kilka lat pozostawania bez pracy powoduje konieczność przeszkolenia na nowo, a pracodawcy nie chcą inwestować w pracowników, którzy nie są na bieżąco z tzw. nowościami na rynku.

Ustawa o promocji zatrudnienia wskazuje na cechy osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, które zaliczane są do grona bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych. Do cech tych należą: brak posiadania przez bezrobotnego kwalifikacji zawodowych do wykonywania jakiegokolwiek zawodu, które mogłyby być poświadczone dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem. Bezrobotni, którzy nie uzyskali doświadczenia w trakcie zatrudnienia, wykonywania pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy nazywani są bezrobotnymi bez kwalifikacji zawodowych.

Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wykształcenie średnie posiada między innymi osoba, która ukończyła szkołę ponadpodstawową, z wyjątkiem zasadniczej szkoły zawodowej. Szkołą, którą również mogła skończyć osoba o wspomnianym wykształceniu, jest trzyletnia szkoła specjalna przysposabiająca do pracy dla uczniów: z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, której ukończenie umożliwiło uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy.

Osoby nieposiadające kwalifikacji zawodowych, doświadczenia zawodowego bądź wykształcenia co najmniej na poziomie średnim, tworzą grupę szczególnie zagrożoną na rynku pracy, zwłaszcza w kontekście dynamicznych przemian gospodarczych i społecznych, jakie zachodzą obecnie nie tylko w skali

krajowej, ale również w międzynarodowej. Z powodu cech, jakie posiadają te osoby, trudno nadażyć im za zmianami zachodzącymi w gospodarce. Wśród głównych przyczyn bezrobocia w przypadku rozpatrywanych grup należy wskazać przede wszystkim na czynniki związane z niską jakością kapitału ludzkiego, w szczególności zaś: brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego, niezadawalający poziom wykształcenia, a także niedopasowanie posiadanych umiejętności do potrzeb zgłaszanych przez pracodawców.

Według ustawy o promocji zatrudnienia do grupy bezrobotnych samotnie wychowujących dziecko zalicza się każdego, kto w momencie zarejestrowania w urzędzie pracy samotnie wychowuje co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia (dawniej 7 lat). Samotni rodzice stanowią grupę społeczną o szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem (dziećmi) oraz wykonywania innych obowiązków rodzicielskich utrudnia, a często uniemożliwia podjęcie pracy w pełnym wymiarze czasu. Grupa ta ma wiele wspólnego z grupą kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka – podobne problemy z opieką nad dzieckiem spotęgowane są faktem, że osoby te nie mają wsparcia partnerów i same muszą utrzymać rodzinę.

Kara pozbawienia wolności jest jednym z najpowszechniejszych rodzajów kar, polega na przymusowym umieszczeniu skazanej osoby na określony czas w zamkniętym i strzeżonym zakładzie karnym. Osoby, które po odbyciu owej kary nie podjęły zatrudnienia mają prawo zarejestrować się w urzędzie pracy i przynależć do grupy bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Do tej grupy zaliczymy zarówno te osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności zarejestrowały się w urzędzie pracy w terminie 30 dni od dnia zwolnienia z aresztu lub zakładu karnego i nabyły zasilek dla bezrobotnych, po czym nie podjęły zatrudnienia, oraz te osoby, które po odbyciu kary nie zarejestrowały się w urzędzie pracy we wskazanym ustawą o promocji zatrudnienia terminie i jednocześnie nie podjęły zatrudnienia po tym dniu.

Główną przeszkodą w znalezieniu pracy przez byłych skazanych może być ciążyący na nich zapis o karalności, który zniechęca potencjalnych pracodawców. Osoby, które odbywały karę pozbawienia wolności, nie budzą zaufania wśród społeczeństwa i przedsiębiorców. Mimo iż osoby te w wielu branżach mogą okazać się bardziej wydajne, to obawy przed ich zatrudnieniem mogą jednak stać się dla pracodawców silniejsze.

Kolejną grupę osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowią osoby po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego. Kontrakt socjalny podpisany jest z osobą, która korzysta ze wsparcia pomocy społecznej. Zawiera on m.in. listę działań, jakie powinna podjąć osoba, aby poprawić swoją sytuację. Forma kontraktu może być stosowana także wobec osób bezrobotnych, gdy instytucje pomocy społecznej i urzędy pracy współpracują ze sobą, chcąc pomóc konkretnej osobie. Według ustawy o pomocy społecznej kontrakt jest pisemną umową zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc. Określa on uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

## **Wybrane działania Powiatowego Urzędu Pracy na rzecz bezrobotnych w szczególnej sytuacji na koszalińskim rynku pracy**

Działania pobudzające aktywność zawodową bezrobotnych w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy podejmują bardzo różne instytucje i podmioty. Przede wszystkim, zgodnie z zapisami ustawy o promocji zatrudnienia, do podmiotów tych zalicza się: publiczne służby zatrudnienia (organy zatrudnienia oraz wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy), Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje partnerstwa lokalnego, a także instytucje dialogu społecznego (związki zawodowe i organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych, organizacje pozarządowe), które wśród swoich statutowych zadań uwzględniły działania z zakresu promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej oraz łagodzenia skutków bezrobocia.

Urzędy pracy odgrywają ważną rolę w zwiększaniu szans na zatrudnienie osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia zadania realizowane przez publiczne służby zatrudnienia obejmują podstawowe usługi rynku pracy, takie jak: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, organizowanie szkoleń, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Natomiast w stosunku do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy publiczne służby zatrudnienia stosują dodatkowe działania, tj. staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace społecznie użyteczne.

W kolejnej części artykułu zostaną omówione dodatkowe instrumenty polityki rynku pracy, z których najczęściej korzystali bezrobotni w szczególnej sytuacji na koszalińskim rynku pracy.

Staż oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Przeznaczony jest dla młodych bezrobotnych do 25. roku życia oraz bezrobotnych absolwentów szkół wyższych, którzy nie ukończyli 27. roku życia i od daty ukończenia studiów nie upłynęło jeszcze 12 miesięcy. Może on trwać od 3 do 12 miesięcy i może być zorganizowany u: pracodawcy, osoby prowadzącej gospodarstwo rolne, jednoosobowego przedsiębiorcy, organizacji pozarządowej (stowarzyszenia, fundacji). Jest on organizowany, gdy tylko pracodawca lub inny organizator przyjmujący na staż złoży w powiatowym urzędzie pracy wniosek o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. Pracodawca, który zorganizował staż, nie ponosi praktycznie żadnych kosztów finansowych związanych z zorganizowaniem stażu dla osoby bezrobotnej (pokrywa jedynie koszty wstępnych badań lekarskich oraz ewentualnie koszty przeszkolenia stażysty z zakresu BHP i p. poz.). Wynagrodzeniem dla osoby odbywającej staż jest stypendium wypłacane przez urząd w wysokości 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych.

Powiatowy Urząd Pracy w Koszalinie w latach 2010-2014 wydał łącznie 171 712,9 tys. zł (środków pochodzących z Funduszu Pracy) na 3255 bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy z Koszalina, których skierował na staż. Najwięcej osób oddelegowanych było w 2010 roku – 16,9% ogólnej liczby bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy (tabela 2).



W 2014 roku stażami objęto więcej osób niż w roku 2013, jednak nie spowodowało to wzrostu wydatków na ten cel. Wynika to z faktu, że w 2013 r. PUP kontynuował realizację staży w ramach programów, na finansowanie których pozyskał dodatkowe środki FP z rezerwy MPiPS, a ponadto średni okres trwania staży w roku 2014 był krótszy niż w latach poprzednich.

**Tabela 2. Wykorzystanie środków FP przez PUP w ramach stażu bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie w latach 2010-2014**

Lata	Liczba osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych na staż	Udział % skierowanych bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych na staż	Wykorzystanie środków FP [tys. zł]	Przeciętny koszt wydatków przeznaczony na staż [tys. zł]
2010	812	16,9	6 954,9	8,565
2011	510	10,3	4 651,4	9,120
2012	690	12,7	3 949,2	5,723
2013	612	11,4	5 051,4	8,254
2014	631	14,5	4 746,4	7,522
Razem	3 255		25 353,3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z PUP Koszalin i WUP Szczecin za okres 2010-2014.

Powiatowe urzędy pracy w razie braku propozycji odpowiedniego zatrudnienia mogą inicjować oraz finansować prace interwencyjne, polegające na zatrudnieniu przez pracodawcę bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w zamian za uzyskiwaną z urzędu pracy refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Wysokość refundacji, jaką otrzymuje pracodawca, określona jest w umowie zawartej z urzędem pracy. Prace te oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą.

Beneficjentami pomocy są pracodawcy, przedsiębiorcy oraz osoby fizyczne w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, a także wszyscy bezrobotni będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Prace interwencyjne, w zależności od decyzji powiatowego urzędu pracy, mogą trwać od 6 miesięcy do 12 miesięcy, jeżeli refundacja obejmuje co drugi miesiąc. Dla bezrobotnych do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale i bezrobotnych niepełnosprawnych prace mogą być dłuższe i trwać do 12 miesięcy (do 18 miesięcy, jeżeli refundacja obejmuje co drugi miesiąc). W przypadku bezrobotnych powyżej 50. roku życia pomoc ta może trwać najdłużej, a mianowicie do 24 miesięcy (do 48 miesięcy, jeżeli refundacja obejmuje co drugi miesiąc).

Wśród bezrobotnych zagrożonych na koszalińskim rynku pracy w latach 2010-2014 do prac interwencyjnych zostało skierowanych łącznie 885 osób, na co Powiatowy Urząd Pracy wydał około 4998,3 tys. zł środków pochodzących z Funduszu Pracy (tabela 3).

W analizowanym horyzoncie czasowym można zauważyć, że w ostatnich dwóch latach wzrosło zainteresowanie pracami interwencyjnymi. W 2013 roku na tę formę aktywizacji skierowano aż 221 osób, najwięcej ze wszystkich lat i, paradoksalnie, wydano najmniej środków z FP – około 1007 tys. zł.

Kolejne formy aktywizacji, czyli roboty publiczne, oznaczają zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez: gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki. Prace te finansowane lub dofinansowywane są ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków.

**Tabela 3. Wykorzystanie środków FP przez PUP w ramach prac interwencyjnych bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie w latach 2010-2014**

Lata	Liczba osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych do prac interwencyjnych	Udział % skierowanych bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych do prac interwencyjnych	Wykorzystanie środków FP [tys. zł]	Przeciętny koszt wydatków przeznaczony na formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy [tys. zł]
2010	187	3,9	1 661,5	8,885
2011	133	2,3	1 471,1	11,061
2012	132	2,4	714,1	5,410
2013	221	4,1	1 007	4,556
2014	212	4,9	1 144,6	5,399
Razem	885		4 998,3	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PUP Koszalin i WUP Szczecin za okres 2010-2014.

Wsparcie urzędu pracy polega na refundacji pracodawcy części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne skierowanych bezrobotnych w wysokości uprzednio uzgodnionej w umowie i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

Do robót publicznych urząd pracy może skierować wszystkich bezrobotnych zaliczanych do grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w pełnym wymiarze czasu pracy, przez okres do 6 lub 12 miesięcy, Na okres ten może skierować

rować wyłącznie bezrobotnych: długotrwale, po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, powyżej 50. roku życia, bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego, bez wykształcenia średniego, samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia oraz osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia. Natomiast do wykonywania przez okres do 6 miesięcy pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem w wymiarze nieprzekraczającym połowy wymiaru czasu pracy, urząd pracy może skierować jedynie bezrobotnych do 25. roku życia i długotrwale bezrobotnych

W ciągu pięciu analizowanych lat Urząd Pracy wydał łącznie około 6 728,7 tys. zł środków FP na omawiany cel. W ostatnich czterech latach zmniejszyło się zainteresowanie tą formą aktywizacji. Najmniej środków wydatkowano w 2014 roku, tzn. 671,3 tys. zł, ponieważ w tym samym roku najmniej bezrobotnych zostało skierowanych do robót publicznych (patrz tabela 4).

**Tabela 4. Wykorzystanie środków FP przez PUP w ramach robót publicznych bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie w latach 2010-2014**

Lata	Liczba osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych do robót publicznych	Udział % skierowanych bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych do robót publicznych	Wykorzystanie środków FP [tys. zł]	Przeciętny koszt wydatków przeznaczony formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy [tys. zł]
2010	132	2,75	1 147,1	8,690
2011	231	4,67	1 658,7	7,180
2012	231	4,24	1 361,5	5,894
2013	195	3,62	1 890,1	9,693
2014	81	1,87	671,3	8,288
Razem	870		6 728,7	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PUP Koszalin i WUP Szczecin za okres 2010-2014.

Bezrobotni defaworyzowani na koszalińskim rynku pracy, odesłani do robót publicznych, w 2014 r. tworzyli grupę 81 osób (1,87% ogółu bezrobotnych w szczególnej sytuacji), ponad dwa razy mniej niż w 2013 r.

Największy koszt ponoszony przez PUP na jednego bezrobotnego przy omawianych pracach odnotowano w 2010 roku, wynosił on 8,690 tys. zł, zaś najniższy był w 2012 roku (5,894 tys. zł).

Powiatowy Urząd Pracy również inicjuje, organizuje i finansuje z Funduszu Pracy przygotowanie zawodowe dorosłych bezrobotnych w celu uzyskania przez nich kwalifikacji lub umiejętności zawodowych potwierdzonych odpowied-

nimi dokumentami. Przygotowanie to odbywa się w dwóch formach: praktycznej nauki zawodu dorosłych i przyuczenia do pracy dorosłych.

Praktyczna nauka zawodu dorosłych umożliwia przystąpienie do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu czeladniczego. Trwa ona minimalnie 12 miesięcy, maksymalnie do 18 miesięcy. Wymiar czasu odbywania przygotowania zawodowego dorosłych nie może przekraczać 8 godzin zegarowych dziennie i 40 godzin zegarowych tygodniowo. Natomiast przyuczenie do pracy dorosłych umożliwia uzyskanie świadectw potwierdzających kwalifikacje w zawodzie lub – w przypadku osób posiadających wykształcenie zasadnicze zawodowe lub średnie – dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, po zdaniu egzaminów potwierdzających wszystkie kwalifikacje wyodrębnione w danym zawodzie lub świadectwa czeladniczego. Trwa ono od 3 do 6 miesięcy.

Omawiany instrument aktywizacji zawodowej realizowany jest na podstawie umowy zawartej między pracodawcą i starostą lub pracodawcą, starostą i instytucją szkoleniową (wpisaną do rejestru instytucji szkoleniowych, prowadzonego przez Wojewódzki Urząd Pracy).

Wśród bezrobotnych zagrożonych na koszalińskim rynku pracy w latach 2010-2014 na przygotowanie zawodowe dorosłych zostało skierowanych łącznie 51 osób. Najwięcej osób skorzystało z niego w 2013 roku, stanowili oni 0,4% ogółu bezrobotnych w szczególnej sytuacji – tabela 5.

**Tabela 5. Wykorzystanie środków FP przez PUP w ramach przygotowania zawodowego dorosłych bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie w latach 2010-2014**

Lata	Liczba osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych na przygotowanie zawodowe dorosłych	Udział % skierowanych bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy skierowanych na przygotowanie zawodowe dorosłych	Wykorzystanie środków FP [tys. zł]	Przeciętny koszt wydatków przeznaczony formie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy [tys. zł]
2010	3	0,06%	Brak danych	-
2011	4	0,08%	77,3	19,325
2012	11	0,2%	96	8,727
2013	21	0,4%	209,5	9,976
2014	12	0,3%	276,8	23,066
Razem	51		659,3	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PUP Koszalin i WUP Szczecin za okres 2010-2014.

Na bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy z Koszalina oddelegowanych na przygotowanie zawodowe dla dorosłych w ostatnich czterech latach PUP wydał 659,3 tys. zł środków z Funduszu Pracy. Z powyższych analiz

wynika, iż Powiatowy Urząd Pracy na omawiane formy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy wydał łącznie ponad 37739,6 tys. zł.

W ciągu pięciu lat ze sposobów walki z bezrobociem wśród omawianej w artykule grupy bezrobotnych skorzystało łącznie 5061 osób. Niestety, mimo wysokich nakładów ponoszonych na aktywizację zawodową bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy, należy zauważyć, że osoby, którym PUP zaoferował pomoc, stanowiły niski odsetek wszystkich bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie. W analizowanym okresie największym powodzeniem cieszyły się staże. W 5-letnim okresie ze staży skorzystało łącznie 3255 bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Na drugim miejscu znalazły się prace interwencyjne i wzięło w nich udział łącznie 870 bezrobotnych. Mimo dużego zainteresowania tą formą aktywizacji w porównaniu do innych instrumentów, wydano na nie tylko 4 998,3 tys. zł.

Najmniejszą uwagę skupiło przygotowanie zawodowe dorosłych, ponieważ tylko 51 bezrobotnych zostało na nie skierowanych w celu uzyskania kwalifikacji lub umiejętności zawodowych potwierdzonych odpowiednimi dokumentami. Dlatego też w okresie 4-letnim wydano na nie najmniejszą kwotę – 659,3 tys. zł.

## Podsumowanie

Bezrobocie jest charakterystycznym zjawiskiem współczesnego świata i dotyczy ogromnych grup społecznych, a wręcz całego społeczeństwa. W dobie kryzysu, który dotyka nasze społeczeństwo, bezrobocie jest bardzo poważnym problemem. Wśród ogółu pozostających bez zatrudnienia pewne grupy bezrobotnych (do 25. roku życia, powyżej 50. roku życia, długotrwale, bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego, bez wykształcenia średniego, samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia, osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka oraz niepełnosprawni) znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy.

Porównując lata 2010-2014 można zauważyć, że liczba osób bezrobotnych w poszczególnych kategoriach osób w trudnej sytuacji na rynku pracy w Koszalinie początkowo rosła, a w ostatnich dwóch latach malała.

Istnieje wiele przyczyn bezrobocia omawianych grup. Najważniejszą z nich wydaje się być fakt, że osoby w trudnej sytuacji na rynku pracy muszą konkurować z dużo lepiej przygotowanymi osobami. Sytuacja ta staje się szczególnie trudna w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy generalnie o pracę jest niełatwo, nawet osobom w lepszej sytuacji. Ciągłe porównywanie się z osobami, które lepiej radzą sobie na rynku pracy, może powodować problemy psychiczne, problemy z motywacją do pracy. Ponadto jeżeli osoby te przez dłuższy czas pozostają bezrobotne, to tracą kontakt z rynkiem pracy, a ich aktywizacja jest wtedy utrudniona i musi zakładać kompleksowe wsparcie. Co więcej, są osoby, które należą równocześnie do dwóch lub więcej grup w trudnej sytuacji na rynku pracy – ich pozycja na rynku pracy jest wtedy podwójnie trudna, co równocześnie oznacza, że pomoc tym osobom jest trudniejsza. Należy również dodać, że powyższe analizy dotyczą osób, które są zarejestrowane jako bezrobotne.

Oprócz nich jest duża grupa osób, która jest defaworyzowana na rynku pracy z dokładnie takich samych powodów, jak osoby bezrobotne, ale nie jest uwzględniana w oficjalnych statystykach, ponieważ nie jest zarejestrowana w urzędzie pracy.

W toku badań stwierdzono, że bezrobocie osób w szczególnej sytuacji na koszalińskim rynku pracy w latach 2010-2012 rosło, a omówione formy i programy walki z bezrobociem w niewielkim stopniu poprawiły sytuację niektórych osób. Najbardziej popularnym instrumentem stosowanym przez PUP Koszalin były staże, które dały bezrobotnym możliwość pozostania w zatrudnieniu na dłużej. W przypadku pozostałych narzędzi aktywizacji zawodowej udział bezrobotnych był znacznie niższy.

Należy jednak zauważyć, że Urząd Pracy w Koszalinie, chcąc pomóc osobom bezrobotnym w trudnej sytuacji, miał do dyspozycji coraz mniej środków finansowych, dlatego też mógł zaoferować wsparcie tylko niektórym bezrobotnych wykluczonym na rynku pracy.

## Bibliografia

- Mozgawa M., *Prawo karne materialne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Raport nt. *Informacja o działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie – rok 2010*, PUP w Koszalinie.
- Raport nt. *Informacja o działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie – rok 2011*, PUP w Koszalinie.
- Raport nt. *Informacja o działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie – rok 2012*, PUP w Koszalinie.
- Raport nt. *Informacja o działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie – rok 2013*, PUP w Koszalinie.
- Raport nt. *Informacja o działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Koszalinie – rok 2014*, PUP w Koszalinie.
- Raport nt. *Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa zachodniopomorskiego w 2010 roku*, WUP w Szczecinie.
- Raport nt. *Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa zachodniopomorskiego w 2011 roku*, WUP w Szczecinie.
- Raport nt. *Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa zachodniopomorskiego w 2012 roku*, WUP w Szczecinie.
- Raport nt. *Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa zachodniopomorskiego w 2013 roku*, WUP w Szczecinie.
- Raport nt. *Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa zachodniopomorskiego w 2014 roku*, WUP w Szczecinie.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 nr 256, poz. 257.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U., 1994, nr 25, poz. 131.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721 z późn. zm.).