

Spis treści

Obowiązujące stawki, kwoty i wskaźniki	5
Od Redakcji	7
Polityka rynku pracy	
Polityka rynku pracy – <i>Michał Boni</i>	9
Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990–2002 – <i>Małgorzata Ratuszniak, Tadeusz Olejarz</i>	20
Poradnictwo zawodowe	
Raport krajowy o stanie poradnictwa zawodowego – <i>Wojciech Kreft, Anthony G. Watts</i>	65
Pośrednictwo pracy w wymiarze międzynarodowym	
EURES jako instrument realizacji prawa swobody przepływu pracowników – <i>Irena Wolińska</i>	127
Przygotowania do włączenia publicznych służb zatrudnienia w Polsce do sieci EURES – <i>Grzegorz Pragert</i>	145
Wpływ przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na wielkość migracji siły roboczej – <i>Aleksandra Rogut</i>	173
Zezwolenia na pracę dla cudzoziemców w 2002 r. – <i>Małgorzata Denkiewicz</i>	186
Zatrudnienie sezonowe w Niemczech na przykładzie dawnego województwa chełmskiego – <i>Małgorzata Wójcik, Marcin Jaworek</i>	200
Europejski Fundusz Społeczny	
Europejski Fundusz Społeczny – partnerstwo w projektach społecznych jako instrument kształtowania współpracy – <i>Gabriela Popowicz</i>	215

Informacje – doniesienia – wiadomości bieżące

Szkolenie dla trenerów metody poradnictwa zawodowego przez telefon – <i>Paulina Bogdańska</i>	228
Sprawozdanie z rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami do pracy w Niemczech – <i>Marcin Jaworek</i>	231
Poradnictwo zawodowe w wymiarze japońskim – <i>Halina Łojek</i>	235
Konferencja nt. "Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap" <i>Hanna Świątkiewicz-Zych</i>	241

Literatura o rynku pracy

Przegląd krajowy	246
Przegląd zagraniczny	252

Statystyka rynku pracy

Informacja o stanie bezrobocia we wrześniu 2003 r.	269
Informacja o stanie bezrobocia w październiku 2003 r.	281

OBOWIĄZUJĄCE STAWKI, KWOTY, WSKAŹNIKI (stan prawny na dzień 1 grudnia 2003 r)

I. Zasiłki, stypendia, dodatki, świadczenia.

[w złotych]

1. Zasiłki dla bezrobotnych: – podstawowy (100%) – obniżony (80%) – podwyższony (120%)	503,20 402,60 603,90
2. Stypendia dla bezrobotnych absolwentów w okresie: – odbywania szkolenia (60% kwoty zasiłku podstawowego) – odbywania stażu (100% zasiłku podstawowego) – kontynuowania nauki (w rejonach „zagrożonych” – 60% zasiłku podstawowego)	302,00 503,20 302,00
3. Dodatek szkoleniowy dla bezrobotnych (20% zasiłku podstawowego)	100,70
4. Zasiłek przedemerytalny: – podstawowy – minimalny (120% zasiłku podstawowego) – podwyższony – max 160% zasiłku podstawowego – (nie więcej jednak niż 90% przec. wynagr. z ostatnich 12 m-cy zatrudnienia)	603,90 805,20
5. Świadczenie przedemerytalne (od 1.01.2002 r. – 80% kwoty emerytury – nie mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych)	wynikowo (min od 603,90 max. 1.006,40)

Zasiłki i świadczenia od 1 września 2003 r. zostały zwaloryzowane o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2003 r. do II półrocza 2002 r., który wynosił – 1,0%.

Od zasiłku dla bezrobotnych powiatowe urzędy pracy opłacają składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w łącznej wysokości – 32,52%, a od stypendiów za okres odbywania szkolenia i stażu (dodatkowo na ubezpieczenie wypadkowe – 0,97%) tj. w łącznej wysokości – 33,49%.

II. Maksymalne kwoty, jakie mogą być refundowane z Funduszu Pracy pracodawcom z tytułu zatrudnienia skierowanego bezrobotnego

(przez miesiąc, w pełnym wymiarze czasu pracy) w ramach:

1. Prac interwencyjnych (wynagrodzenie i składki na ubezpieczenia społeczne (tj. 503,20 + 89,97*))	593,17
2. Robót publicznych (50% przec. wynagrodzenia + składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia podlegającego refundacji. (tj. 1.080,01 + 193,11*))	1.273,12
3. Zatrudnienia skierowanego absolwenta (wynagrodzenie i składki na ubezpieczenia społeczne (tj. 503,20 + 89,97*))	593,17

*/ składki opłacane przez pracodawcę w wysokości ok. 17,88%; kwota zarówno składki na ubezpieczenie społeczne jak też łączna kwota podlegająca refundacji z Funduszu Pracy – uzależniona jest od wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe płaconej przez pracodawcę, która od 1.01.2003 r. jest zróżnicowana (zależy od grupy działalności – kategorii ryzyka). Refundacji na ubezpieczenie wypadkowe podlega kwota w wysokości faktycznie opłaconej od refundowanego wynagrodzenia.

III. Pożyczki z Funduszu Pracy

1. Maksymalna kwota pożyczki dla bezrobotnych i pracodawców na utworzenie jednego dodatkowego miejsca pracy (20 x 2.160,02 zł.)	43.200,40
2. Stopa oprocentowania kredytu lombardowego wynosi 6,75% (obowiązuje od 26.06.2003 r. – w związku z tym oprocentowanie pożyczek z Funduszu Pracy w stosunku rocznym wynosi:	
a) w rejonach „zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym” – 30% zmiennej stopy oprocentowania kredytu lombardowego,	2,025%
b) w pozostałych rejonach kraju – 50% zmiennej stopy oprocentowania kredytu lombardowego.	3,375%

IV. Wynagrodzenia, renty, emerytury, zasiłki

1. Najniższe wynagrodzenie (obowiązuje od 1.01.2003 r.) (w I roku pracy – 80% tj. 640 zł., a w II roku – 90% tj. 720 zł.)	800,00
2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników zatrudnionych w gospodarce narodowej w III kw. 2003 r.	2.160,02
3. Najniższa emerytura, renta rodzinna i renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (obowiązuje od 1.03.2003 r.)	552,63
4. Najniższa renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy (obowiązuje od 1.03.2003 r.)	425,09
5. Kwota przychodu stanowiącego podstawę zawieszenia lub zmniejszenia emerytury (kobiety w wieku do 60 lat, mężczyźni do 65) lub renty wynosi: – 70% przeciętnego wynagrodzenia – 130% przeciętnego wynagrodzenia	1.512,10 2.808,10
6. Zasiłki: a) pogrzebowy (200% przec. wynagrodzenia), b) wychowawczy , c) wychowawczy dla osób samotnie wychowujących dzieci , d) rodzinny: – na małżonka oraz pierwsze i drugie dziecko, – na trzecie dziecko, – na czwarte i kolejne dziecko. e) pielęgnacyjny zasiłek – a) obowiązuje od 1.12.2003 r. do 28.02.2003 r.; zasiłki – b, c, d, – obowiązują od 1.06.2002 r. do 31.12.2003 r.; zasiłek e) obowiązuje od 1.03.2003 r.	4.320,04 318,10 505,80 42,50 52,60 65,70 141,70

V. DIETY i INNE

- **dieta z tytułu podróży służbowej na terenie kraju** (od 1.01.2003 r.) – **20 zł**,
- **zasiłek stały z pomocy społecznej** (od 1.06.2002 r.) – **418,00 zł** – stanowi podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych nie pobierających zasiłku lub stypendium,
- **składka na Fundusz Pracy** – **2,45%** podstawy wymiaru,
- **składka na ubezpieczenie zdrowotne** – **8,0%** podstawy wymiaru.

Drodzy Czytelnicy,

Otrzymujecie ostatni tegoroczny numer „Rynku Pracy”. Zawiera on bardzo różnorodne materiały. Niektóre dotyczą generalnych ocen funkcjonowania polskiej polityki zatrudnienia w ostatnich kilkunastu latach, inne podsumowują rolę Funduszu Pracy w aktywizowaniu bezrobotnych. Jeszcze inne podkreślają znaczenie poradnictwa zawodowego czy też pośrednictwa pracy na rynku europejskim. W sumie – jest to dobry materiał do przemyśleń na przełomie roku. A ten przełom jest szczególnie ważny. Może nie od samego początku roku, ale – miejmy nadzieję – w stosunkowo krótkim czasie wejdzie w życie nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Pierwsza tak naprawdę nowoczesna, nastawiona na aktywizację, a nie osłonę, dysponująca opisem wielu nowych instrumentów działania na rynku pracy – ustawa przewodnik po polityce rynku pracy. Drugim znaczącym faktem, o którym na przełomie roku przychodzi nam myśleć – jest wejście Polski do Unii Europejskiej. Z punktu widzenia rynku pracy to kamień milowy. Do środków Funduszu Pracy dodane zostaną środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach realizacji przedsięwzięć Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich stworzone zostaną nowe projekty i schematy postępowania w pracy z bezrobotnymi.

Przy lekturze materiałów tego numeru miejcie Państwo to wszystko na względzie.

Wszystkiego dobrego!

Redakcja

Polityka rynku pracy

dr Michał Boni

Polityka rynku pracy

Istotnym problemem polityki rynku pracy w Polsce jest jej skuteczność w kontekście przygotowywanych i realizowanych całościowo programów.

Doświadczenia pierwszej fali bezrobocia w Polsce (o charakterze transformacyjnym) zaowocowały różnymi poszukiwaniami – powstawały małe programy partyjne domagające się albo robót publicznych, albo nakładów na edukację, albo warunków dla tworzenia miejsc pracy. Dyskutowano na ten temat w środowiskach naukowych; ambicje polityczne ujawniał opracowany przez prof. M. Kabaję program z roku 1993. W tym samym czasie powstał pierwszy, rządowy „Program przeciwdziałania bezrobociu” oparty na dobrej diagnozie sytuacji na rynku pracy, próbujący integrować działania gospodarcze z edukacyjnymi oraz tymi, które leżały w sferze instrumentów ministra pracy. Istotnym elementem jego zadań było ożywienie aktywnej polityki wsparcia wobec osób bezrobotnych poprzez rozwój pośrednictwa pracy, kluby pracy i zwrócenie uwagi na potrzebę poprawy infrastruktury edukacyjnej dorosłych. Przyjmowany w 1995 roku program wspierania powstawania produktywnych miejsc pracy jeszcze mocniej odnosił się do wyzwań ekonomicznych, pożytkując zresztą rezultaty wzrostu gospodarczego już wtedy ewidentnie widocznego. Połowa lat 90-ych była również intensywnym okresem wzmacniania służb zatrudnienia oraz rozwoju ośrodków wspierania przedsiębiorczości i fundacji rozwoju regionalnego,

a także ośrodków doradztwa zawodowego – z pieniędzy pomocowych Banku Światowego.

W styczniu 2000 roku, Rząd przyjął „Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich”, pierwszy dokument pisany według założeń metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia – w odniesieniu do czterech filarów tej strategii oraz z miernikami efektywności realizacji programu i podkreśleniem wagi poprawy wskaźnika zatrudnienia.

Ten dobry dokument szybko jednak stracił na znaczeniu, mimo że formalnie obowiązuje do dziś. Zmieniły się bowiem założenia makroekonomiczne. Polska gospodarka zeszła ze ścieżki szybkiego rozwoju, reforma administracyjna pozbawiła spójności działania służb zatrudnienia, ograniczone zostało tempo rozwoju małej przedsiębiorczości przez wzrost obciążeń podatkowych i pozapłacowych kosztów pracy dla podmiotów o najniższych przychodach. Na rynek pracy zaczęły wchodzić roczniki wyżu demograficznego – te, nieobjęte jeszcze reformą edukacyjną. Druga fala bezrobocia w Polsce stała się faktem.

Dodatkowo – zachętę do rejestrowania się jako bezrobotni uzyskali ci wszyscy, którzy nie mieli innego sposobu, by mieć dostęp do systemu ochrony zdrowia po jego reformie w 1999 roku. To zresztą jeden z przykładów braku integracji polityki rynku pracy, skoro decyzja z jednego segmentu funkcjonowania polityki społecznej tak negatywnie mogła wpłynąć na sytuację na rynku pracy (szacuje się, że około 300–400 tysięcy osób zawyżyło w ten sposób statystykę bezrobocia).

Przywołane programy, łącznie z „Przedsiębiorczością – rozwojem – pracą” (luty 2002) oraz „Planem działań pro wzrostowych w latach 2003–2004” z początku lipca 2003 roku – odegrały swoją rolę. Aczkolwiek trzeba przyznać, że najgłębszym w sensie diagnozy jest dokument przygotowany w związku z wejściem do Unii Europejskiej i ramami dla absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego – czyli „Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006”.

Jeśli jednak oceniać sytuację na polskim rynku pracy pod kątem osi programowych dominujących nie w deklaracjach i dokumentach, ale praktyce

działania, to można byłoby polską politykę rynku pracy po 1989 roku scharakteryzować w sposób następujący.

W początkowych latach dominowały działania osłonowe (najpierw ok. 80% bezrobotnych miało prawo do zasiłku i to w wysokości związanej z wcześniejszym wynagrodzeniem, na czas prawie że nieokreślony, dzisiaj już tylko 15% w ściśle limitowanych okresach) oraz dezaktywizujące – olbrzymia rzesza osób przeszła na wcześniejsze emerytury w pierwszych kilku latach transformacji (600–800 tysięcy osób). W połowie lat 90-ych, wraz z wysokim tempem rozwoju gospodarczego wzmocniła się polityka aktywizacji, zmalało znaczenie polityki osłonowej, zaprzestano polityki dezaktywizacji, chociaż trzeba przyznać, że jednym ze sposobów zmniejszania rejestru bezrobotnych było stawianie im wymagań, by poprzez obecność w urzędzie pracy zgłaszali swoją gotowość do podjęcia pracy – co często zniechęcało wiele osób i pozwalało na ich wyrejestrowanie.

Ale w końcu lat 90-ych, kiedy polityka osłonowa (mam tu na myśli wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i dostępność tego świadczenia) straciła na znaczeniu, osłabły tendencje aktywizacyjne (by odradzać się dopiero od 2002 roku z wyraźnym akcentem na promocję aktywności i zatrudnienia, a nie ochronę zatrudnienia), wzrosła niepomiarne stymulacja dezaktywizacji. Ceną za spokój społeczny w procesach restrukturyzacji przestarzałych gałęzi przemysłu okazała się olbrzymia skala przyrostu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych.

Przedstawiony obraz tendencji w polityce rynku pracy (nie zawsze promowanych i realizowanych świadomie) rozwijał się odmiennie od linii działań wytyczanych przez dokumenty programowe. Jest to zjawisko niebezpieczne z punktu widzenia efektywności stosowanych polityk rynku pracy oraz ich wiarygodności. Wydaje się, że wejście Polski do Unii Europejskiej i podjęcie wyzwań europejskiej strategii zatrudnienia i integracji społecznej oraz wskaźników strategii lizbońskiej – wymusi racjonalizację praktycznie stosowanej polityki zatrudnienia.

Szukając przyczyn owej rozbieżności między deklarowanymi programami a realizowaną polityką dostrzec trzeba kilka powodów.

Od samego początku transformacji cechą główną powstających dokumentów był brak kompleksowości. Oznaczało to nieumiejętność komponowania

narzędzi tworzących politykę zatrudnienia w taki sposób, by uwzględniać wszystkie jej aspekty: poczynając od rezultatów funkcjonowania systemu edukacyjnego przygotowującego zawodowo przyszłych pracowników zgodnie z potrzebami rynku pracy i pozwalającego na zmianę kwalifikacji w ciągu trwania kariery zawodowej, aż po wpływ wprowadzanych rozwiązań podatkowych i prawa pracy na tworzenie nowych podmiotów gospodarczych. Wiele decyzji gospodarczych miało charakter autonomiczny – przy ich podejmowaniu nie badano skutków dla rynku pracy, albo szacowano je nieodpowiednio, jak stało się na przykład z konieczną skądinąd likwidacją PGR-ów.

Autonomizacja projektów edukacyjnych, podatkowych, restrukturyzacyjnych, prywatyzacyjnych, dotyczących prawa pracy, czy społecznych (objęcie prawem do zasiłku w pierwszych miesiącach otwarcia rynku pracy wszystkich zgłaszających się po tzw. „kuronówkę”) uniemożliwiła kompleksowe podejście do polityki zatrudnienia. Przeniosło się to na prace rządowe – dominację resortowych perspektyw spojrzenia i traktowanie problemów rynku pracy jako kwestii, za którą prawie że jedyną odpowiedzialność ponosić ma minister właściwy ds. pracy.

Nie udało się także w procesie programowania polityki rynku pracy uaktywnić partnerów społecznych na tyle, by wyszli z roli konsultowanych w dialogu społecznym obserwatorów procesów zachodzących na rynku pracy. Mimo kilku prób nie powiodły się przedsięwzięcia zmierzające do zawarcia paktu na rzecz pracy, który miałby charakter swoistej umowy społecznej, w sposób pakietowy i kompleksowy podejmującej wyzwania rynku pracy i budującej kompromis (czyli pogodzenie interesów) pomiędzy reprezentacjami związkowymi, administracją, samorządem i pracodawcami. Wydaje się, że uczestnictwo partnerów w radach zatrudnienia ma charakter – tak jak i te rady – czysto symboliczny i dekoracyjny. Jedynymi przykładami realnej współpracy w sferze programowania polityki rynku pracy razem z partnerami społecznymi były debaty i negocjacje, które w efekcie doprowadziły do przyjęcia ustawowych rozwiązań w sferze restrukturyzacji górnictwa (1998 rok), kolei (1999 rok), hutnictwa i przemysłu zbrojeniowego (2000 rok). Aczkolwiek, można dziś dyskutować, czy wielkie redukcje zatrudnienia w tych sektorach – nie były okupione zbyt wysokimi kosztami na

rzecz dezaktywizacji zasobów ludzkich, bez uzyskania pozytywnych efektów ekonomicznych prowadzonych przedsięwzięć.

Drugą istotną słabością polskiej polityki zatrudnienia jest brak stabilnych źródeł finansowania. Chodzi tu o stymulacje podatkowe sprzyjające tworzeniu miejsc pracy oraz skalę obciążeń pozapłacowych w kosztach pracy, szczególnie trudną do uniesienia w momencie startu biznesowego – czyli o to, jak przedsiębiorca ma finansować tworzenie miejsc pracy. Ale też chodzi i o to, czy są zagwarantowane środki na aktywną politykę rynku pracy z Funduszu Pracy, dla którego składka od pracodawcy (obecnie w wysokości 2,45% od wynagrodzeń, kiedyś – 3%) jest niewystarczająca i musi być uzupełniana dotacją z budżetu.

Taka konstrukcja Funduszu uzależniła go nie tylko od sytuacji budżetowej – w sensie planowania budżetu, ale i od możliwości wykonywania budżetu. Wielokrotnie, z tytułu braku środków zamrażano dopływ dotacji, co przerywało prowadzoną politykę, odbierało służbom zatrudnienia wiarygodność jako partnerów w realizacji projektów z innymi podmiotami, także pracodawcami mającymi zatrudniać w sposób subsydiowany osoby bezrobotne. Sytuacje takie doprowadziły w efekcie do stworzenia możliwości korzystania przez Fundusz Pracy z kredytów bankowych, co spowodowało zadłużenie Funduszu, na koniec roku 2003 w wysokości 3,1 mld zł.

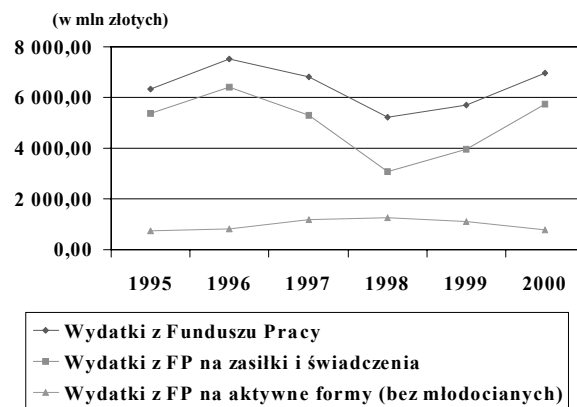
Charakterystyczne jest i to, że o ile do 1996 roku dotacja z budżetu do Funduszu Pracy wynosiła ok. 60%, to w latach 1998–2000 spadła do 12–16%, by znów zacząć wzrastać ostatnio: od 30% w 2001 do 40% w 2003 roku. Trzeba zarazem pamiętać, że ze względu na rosnące wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (w budżecie Funduszu Pracy na 2003 rok – prawie 5 mld zł, to wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, drugie 5 mld zł – to wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne dla 500 tysięcy zdezaktywizowanych osób, a 1,3 mld – wydatki przeznaczone na aktywną politykę) rośnie dotacja z budżetu do Funduszu Pracy, nie zmienia ona jednak radykalnie kwot pozwalających aktywizować bezrobotnych.

Przy takich mechanizmach finansowania aktywnej polityki trudno budować ją w perspektywie długoterminowej. Tym bardziej, że uzupełniająca

Polityka rynku pracy

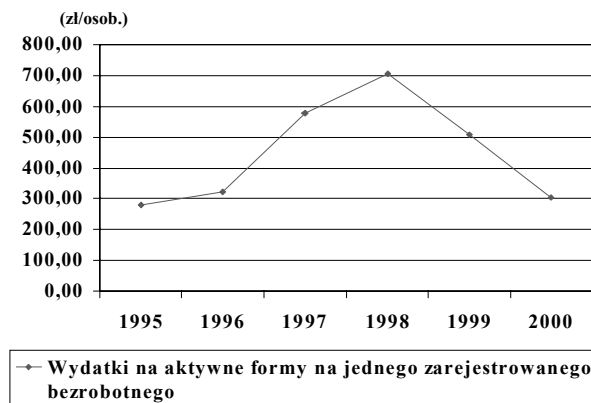
rola Funduszu Pracy i aktywnej polityki rynku pracy ujawniając się szczególnie w okresie wzrostu gospodarczego – traciła na znaczeniu w okresach spadku tempa rozwoju oraz wzrostu bezrobocia.

FUNDUSZ PRACY:



Zródło: MGPIPS, GUS

FUNDUSZ PRACY (c.d.):



Zródło: MGPIPS, GUS

W najlepszym okresie, przy stosunkowo niskim bezrobociu wydatki na formy aktywne sięgały poziomu przeszło 23% całości wydatków Funduszu Pracy, w najtrudniejszych momentach – spadały do ok. 5%. Nie jest to model, w obrębie którego można budować priorytety polityki rynku pracy. Niemniej jednak w ciągu kilkunastu lat funkcjonowania aktywnej polityki rynku pracy – odpowiednimi programami objęto przeszło 4,5 miliona osób.

Trzecim problemem polityki rynku pracy w Polsce jest – jakość i zdolność publicznych służb zatrudnienia do realizacji zadań: z jednej strony obsługi bezrobotnych, z drugiej ich aktywizacji.

Od 1989 do 1993 roku trwało budowanie zrębów systemu służb zatrudnienia. Dzięki pomocy wielu krajów Unii Europejskiej oraz projektowi Banku Światowego udało się stworzyć standardy działania, model funkcjonowania urzędu pracy, zakres zadań pośrednictwa pracy, informacji zawodowej i doradztwa zawodowego (łącznie z metodycznymi podstawami szkolnictwa wyższego kształcącego doradców zawodowych). Urzędy pracy zostały wyposażone w komputery i system informatyczny, choć to ostatnie nastąpiło dużo później. W systemie zaczęli pracować dobrze przygotowani specjaliści.

Od 1993 do 1999 roku publiczne służby zatrudnienia rozwijały się w samodzielnym modelu jako administracja specjalna, z Krajowym Urzędem Pracy na czele i nadzorem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rosło zatrudnienie, by w szczytowym okresie (lata 1997 i 1998 – czas najniższego bezrobocia) osiągnąć poziom 22 tysięcy pracowników. Był to również czas dojrzewania do praktycznego stosowania bardziej efektywnych polityk. Zaczęto stosować mierniki efektywności polityki rynku pracy związane z trwałością zatrudnienia (definiowanego zgodnie z ustawą jako stabilne zatrudnienie na etacie) uzyskiwanego dzięki szkoleniom, pracom interwencyjnym, robotom publicznym, czy pożyczkom dla pracodawców (subsydowanie zatrudnienia).

Stały się one zresztą ważną przesłanką decyzji dotyczących konstrukcji budżetów lokalnych na formy aktywne, czyli m.in. ograniczenia stosowania instrumentu, jakim są roboty publiczne.

Polityka rynku pracy

Liczba osób objętych programami aktywnego przeciwdziałania bezrobociu
w latach 1990–2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Razem:	Udział %
Wyszczególnienie														1990– –2002	Poszcze- gólne formy
1. Szkolenia	10200	68100	70220	75799	91732	84138	86014	139215	138215	146037	108711	51176	51472	1120942	23,88
2. Prace interwencyjne	107000	79000	104546	132377	195443	206345	139572	174515	149948	174669	132930	64846	58314	1719505	36,63
3. Roboty publiczne	-	-	35488	75694	110493	122524	106238	151026	106333	77881	56328	32874	34368	909247	19,37
4. Aktywizacja zawodowa absolwentów: – w tym: staże absolwentów	-	-	-	900	4371	15824	28148	134550	139628	134014	127767	72229	93921	751352	16,01
5. Programy specjalne (inne)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8000	-	4972	4413	17385	0,36
6. Pożyczki	60279	19063	7799	11833	9934	8354	7366	12080	13028	11598	7338	3797	3495	175904	3,75
RAZEM:	177479	766163	218053	296603	411973	437185	367338	611299	547152	552199	433074	229834	245983	4694335	100

Polityka rynku pracy

O ile w pierwszej połowie lat 90-ych dominowały w aktywnej polityce kreowanej dzięki Funduszowi Pracy – działania skoncentrowane na terytorialnie wyodrębnianych rynkach pracy, określanych jako rejony wysokiego zagrożenia bezrobociem, to z czasem coraz częstszym adresatem instrumentów polityki rynku pracy stawały się grupy wysokiego ryzyka.

Wobec rejonów – powiatów o wysokim bezrobociu stosowano specjalne instrumenty pobudzania ekonomicznego (rozwiązania amortyzacyjne dla firm, ulgi inwestycyjne przy zatrudnianiu etc.), których efektywności nigdy w pełni nie dało się oszacować. Ale też różnicowano okres uprawniający do zasiłku (od 6 do 18 miesięcy). Chyba najbardziej skutecznym rozwiązaniem było finansowanie z jednej strony robót publicznych (przy ogólnie niskiej efektywności tego narzędzia) z środków Funduszu Pracy, dofinansowywanie ze specjalnej puli budżetu państwa inwestycji infrastrukturalnych, o ile samorząd wyłożył na te przedsięwzięcia własne pieniądze. W latach 1994–2001 w tym montażu finansowym udało się zrealizować prawie 5200 inwestycji, w kilkuset gminach na sumę ok. 2 mld złotych, dając pracę kilkudziesięciu tysiącom osób.

Mierniki efektywności aktywnej polityki rynku pracy

Zadania	Rok 2001	
	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia
Razem	234.759	48,6
Szkolenia	51.176	44,5
Prace interwencyjne	64.846	67,8
Roboty publiczne	32.874	13,3
Refundacja składki ZUS	1.086	89,4
Refundacje absolwenckie	26.362	73,5
Stáže absolwenckie	45.867	35,2
Prace społecznie użyteczne	632	44,6
Programy specjalne	4.972	62,4
Pożyczki	3.737	-
– dla bezrobotnych	2.955	
– dla pracodawców	782	
Inne zadania	3.207	30,5

Źródło: GUS, MPiPS

Niemniej jednak od 1997/8 roku datuje się reorientacja polegająca na kształtowaniu polityki w odniesieniu do grup ryzyka. Powstawały programy na rzecz byłych pracowników PGR-ów, na rzecz aktywizacji kobiet, czy program „Absolwent” (uczestniczyło w nim w okresie 1998–2001 ok. 400 tysięcy młodych ludzi), którego modyfikacją i przedłużeniem jest obecnie dominujący w polityce rynku pracy – program „Pierwsza praca”. Nigdy natomiast nie podjęto zintensyfikowanych działań na rzecz aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. To, co ważne w tych programach – to indywidualizacja podejścia do użytkowników i dobór działań adekwatny do indywidualnych potrzeb, co zgodne jest z kierunkiem upowszechnianym w metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Zasadniczą zmianę w funkcjonalności publicznych służb zatrudnienia przyniosły decyzje roku 1999-go i 2000-go związane z reformą administracyjną kraju. Powiatowe urzędy pracy znalazły się w gestii samorządu powiatowego, a wojewódzkie – pod nadzorem urzędu Marszałka Województwa. Konstytucyjny zapis o autonomii szczebli samorządowych w relacjach między sobą oraz w stosunku do administracji rządowej powoduje, iż w rezultacie powstała struktura niespójna i właściwie nieefektywna w zarządzaniu. Trudno nawet narzucić standardy usług, nie mówiąc o kompleksowej, spójnej polityce rynku pracy, zarazem uwzględniającej lokalną i regionalną specyfikę. I aczkolwiek zamysł decentralizacyjny był słuszny i zbieżny z ważnymi w OECD tendencjami do decentralizacji polityki zatrudnienia, to polskie doświadczenie pokazuje, że zdecentralizowano jedynie służby zatrudnienia, a nie politykę zatrudnienia. Nie udało się zatem uzyskać efektu synergii z tytułu zaangażowania samorządowego partnera w politykę rynku pracy.

Proces ten przebiegał ponadto w nadzwyczajnie niesprzyjających okolicznościach. Rosło bezrobocie, na rynek pracy zaczął wchodzić wyż demograficzny, kryzys finansów publicznych i wzrost liczby osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne ograniczył wydatki na formy aktywne i służby zatrudnienia utraciły przy tej okazji wiarygodność w stosunku do partnerów, z którymi zerwały umowy. Fluktuacja kadr osiągnęła prawie 50% w skali roku, utrwaliło się rozwiązanie, że prawie 25% pracu-

jących w służbach zatrudnienia jest zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Samo zatrudnienie zmniejszyło się do poziomu 13 tysięcy w 2003 roku, co w efekcie powoduje, że na 1 doradcę zawodowego przypada dziś 7 101 bezrobotnych, a na 1 pośrednika – 2 385 bezrobotnych. Nie jest w takich warunkach możliwa realna polityka rynku pracy zorientowana na użytkownika – osobę bezrobotną, potrzebującą pomocy, wsparcia, pilotowania, budzenia do aktywności.

Dopiero w ostatnim czasie zaczęły rozwijać się w Polsce na szerszą skalę różnego typu agencje zatrudnieniowe: pośrednictwo pracy w kraju i za granicą, doradztwo personalne dla różnych typów pracowników, agencje pracy czasowej. Pozapubliczne, komercyjne usługi zatrudnieniowe są niezbędnym elementem polityki dynamizacji rynku pracy, większego przepływu osób z jednych miejsc pracy do drugih, podejmowania pracy w nietypowych formach i czasie. Ich istnienie zmieniać będzie także nawyki pracowników i poszukujących pracy. Wśród bezrobotnych na przykład tylko 8%, czyli ok. 250 tys. osób korzysta z pomocy doradców, i w 70% są to osoby do 24 roku życia, co oznacza, iż nie ma żadnego, powszechnego zwyczaju szukania profesjonalnego wsparcia przez bezrobotnych w procesie reorientacji kariery zawodowej.

Rozwój otoczenia systemu publicznych służb zatrudnienia będzie także następował poprzez uaktywnianie organizacji pozarządowych, choćby tych które podejmą działania wynikające z zadań ustawy o zatrudnieniu socjalnym, nakierowanej szczególnie na pomoc osobom długotrwale bezrobotnym, z wieloma problemami adaptacji do rynku pracy i reguł życia społecznego.

Małgorzata Ratuszniak

Tadeusz Olejarz

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990–2002

Wstęp

Bezrobocie stanowi jeden z najpoważniejszych problemów społecznych oraz ekonomicznych współczesnego świata. Utrzymywanie się wysokiego poziomu bezrobocia powoduje bowiem nie tylko negatywne skutki społeczne, ale także konieczność ponoszenia ze środków publicznych znacznych wydatków zarówno na osłony dla osób pozostających bez pracy jak również finansowanie programów na rzecz przeciwdziałania i ograniczania bezrobocia.

W Polsce po zakończeniu II wojny światowej, aż do końca 1989 r. praktycznie nie było bezrobocia. Jeszcze w końcu lat osiemdziesiątych, występował niedobór siły roboczej, gdyż liczba osób zarejestrowanych jako bezrobotne wynosiła zaledwie kilka tysięcy osób (np. w 1985 r. – 4,5 tys., w 1987 r. – 5,9 tys., a w 1989 r. – 9,6 tys.), przy jednocześnie wynoszącej kilkaset tysięcy liczbie ofert pracy jaką dysponowały urzędy zatrudnienia (w 1985 r. – 266,0 tys., w 1987 r. – 266,9 tys., a w 1989 r. – 254,5 tys.)¹.

¹ stan na koniec roku – GUS, Rocznik Statystyczny Praca – 1990, str. 139, tabela 5 (102),

Od 1990 r., po rozpoczęciu wprowadzenia mechanizmów gospodarki rynkowej, liczba zarejestrowanych bezrobotnych zaczęła w szybkim tempie wzrastać. Jednym z instrumentów łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych miał być utworzony z dniem 1 stycznia 1990 r. Fundusz Pracy. Głównym zadaniem Funduszu Pracy miało być finansowanie osłon (zasiłków i świadczeń) dla osób pozostających bez pracy oraz finansowanie programów na rzecz aktywizacji zawodowej osób poszukujących pracy i zagrożonych jej utratą.

Niniejsze opracowanie zawiera analizę i ocenę realizacji przez Fundusz Pracy w latach 1990–2002 zadań, dla których został utworzony, a także próbę oceny wpływu polityki państwa na sytuację finansową Funduszu Pracy. W opracowaniu tym przedstawione zostały między innymi:

- 1) główne cele i zadania finansowane z Funduszu Pracy,
- 2) zasady opracowywania i uchwalania planu finansowego Funduszu Pracy,
- 3) zadania oraz kompetencje dysponentów Funduszu Pracy,
- 4) podstawowe zmiany w przepisach wprowadzone w latach 1990–2002 oraz ich wpływ na sytuację finansową Funduszu Pracy oraz strukturę jego dochodów i wydatków,
- 5) dane liczbowe przedstawiające kształtowanie się w latach 1990–2002 dochodów i wydatków Funduszu Pracy oraz ich strukturę,
- 6) wnioski dotyczące realizowanej przez Fundusz Pracy w analizowanym okresie założonych celów oraz ocena sytuacji finansowej tego funduszu.

Przy ocenie stopienia realizacji przez Fundusz Pracy założonych celów oraz jego sytuacji finansowej wzięte zostały pod uwagę przede wszystkim następujące czynniki:

- wysokość środków przeznaczanych w analizowanym okresie na finansowanie zasiłków i świadczeń dla bezrobotnych oraz finansowanie programów na rzecz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu,
- kondycja finansowa Funduszu Pracy w analizowanym okresie.

Nie wzięta została pod uwagę efektywność wydatkowania środków Funduszu Pracy na realizację poszczególnych programów aktywnego przeciw-

działania bezrobociu, gdyż problem ten wymaga odrębnych analiz i badań. Badania takie były prowadzone między innymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych².

1. Cele Funduszu Pracy, dysponenci oraz zasady ustalania planu dochodów i wydatków

1.1. Utworzenie Funduszu Pracy

Fundusz Pracy utworzony został z dniem 1 stycznia 1990 r. jako państwowy fundusz celowy. O utworzeniu tego Funduszu zdecydował Sejm RP przyjmując w dniu 29 grudnia 1989 r. ustawę o zatrudnieniu³. Jednocześnie ustawą o zatrudnieniu uchylone zostały następujące akty prawne, regulujące do końca 1989 r. problematykę pośrednictwa pracy, aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz finansowania programów rynku pracy:

- dekret z 1945 r. o urzędach zatrudnienia⁴,
- ustawa z 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy⁵,
- ustawa z 1982 r. o zatrudnieniu absolwentów⁶,
- ustawa z 1983 r. o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej⁷.

Przed 1 stycznia 1990 r. zasiłki dla osób pozostających bez pracy, oraz programy na rzecz ich aktywizacji zawodowej finansowane były z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej (PFAZ). Dochodami tego Funduszu były dotacje z budżetu państwa oraz środki pochodzące z innych źródeł

² M. Bednarski (red.) – „Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce – narzędzia i instytucje” – IPiSS, 1996 r.

³ ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446),

⁴ dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia (Dz.U. Nr 30, poz. 182, z 1948 r. Nr 24, poz. 161, z 1950 r. Nr 13, poz. 124 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95),

⁵ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 229),

⁶ ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zatrudnieniu absolwentów (Dz.U. Nr 40, poz. 270),

⁷ ustawa z dnia 29 grudnia 1983 r. o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej (Dz.U. Nr 75, poz. 334, z 1985 r. Nr 37, poz. 174 i z 1989 r. Nr 35, poz. 192),

m. in. karne wpłaty zakładów pracy w przypadku ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń w danym zakładzie (tzw. „popiwek”).

Nie istniał natomiast obowiązek opłacania składek na PFAZ. Sytuacja taka była możliwa z uwagi na to, że liczba wypłacanych zasiłków dla osób pozostających bez pracy oraz wydatki na ten cel były niewielkie. W 1989 r. wypłacono zasiłki z tytułu pozostawania bez pracy zaledwie 3.998 osobom, na łączną kwotę – 48,5 tys. zł (z uwzględnieniem denominacji)⁸. Wydatki na zasiłki stanowiły w 1989 r. – 0,6% łącznych wydatków z PFAZ wynoszących 7,5 mln zł.

W związku z wprowadzaną z dniem 1 stycznia 1990 r. reformą gospodarczą zakładano, że spowoduje ona redukcję zatrudnienia, a w konsekwencji wystąpienie na znaczną skalę także bezrobocia. Dlatego też jedną z wielu ustaw wprowadzających ww. reformę, była ustawa o zatrudnieniu – tworząca Fundusz Pracy jako jeden z instrumentów przeciwdziałania bezrobociu oraz łagodzenia jego skutków. Głównymi źródłami dochodów tego Funduszu miały być i są nadal składki płacone przez pracodawców oraz dotacje uzupełniające z budżetu państwa.

1.2. Finansowanie zasiłków i programów rynku pracy w okresie międzywojennym

Warto przypomnieć, że w Polsce już pod koniec 1918 r. zaczęto bezrobotnym wypłacać pierwsze doraźne zasiłki pieniężne. W 1919 r. przez pewien czas zasiłki przyznawano w naturze. Była to pomoc improwizowana i doraźna, nieuregulowana prawnie. Wzrastająca w tym okresie liczba bezrobotnych spowodowała wydanie 4 listopada 1919 r. tymczasowej ustawy o doraźnej pomocy dla bezrobotnych⁹. Zgodnie z przepisami tej ustawy każdy robotnik, który pozostawał bez pracy bez swojej winy, nie posiadający majątku lub innych dochodów pozwalających mu utrzymać siebie i swoją ro-

⁸ sprawozdanie z wykonania planu Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej za 1989 r. – Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, marzec, 1990 r.

⁹ ustawa tymczasowa z dnia 4 listopada 1919 r. o doraźnej pomocy dla bezrobotnych (Dz.U. Nr 89, poz. 483),

dzinę, miał prawo do zasiłku. Wysokość tego zasiłku uzależniona była od miejsca zamieszkania oraz stanu rodzinnego. Okres zasiłkowy wynosił 13 tygodni, a pierwszy zasiłek przysługiwał po 14 dniowym okresie wyczerkiwania.

Konstytucja marcowa z 1921 r. ustanowiła prawo dla każdego obywatela do opieki państwa nad jego pracą, a w razie jej braku do ubezpieczenia społecznego. W wykonaniu postanowień tej konstytucji, w dniu 18 lipca 1924 r. przyjęta została ustawa o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia¹⁰. Zgodnie z ustawą, zasiłki dla bezrobotnych były finansowane z dochodów pochodzących z wkładek (składek) oraz dopłat Skarbu Państwa. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a zmiany polegające głównie na ograniczaniu wypłat zasiłków były spowodowane przede wszystkim problemami finansowymi państwa. Wypłaty zasiłków dla robotników były finansowane głównie z wpływów pochodzących z 2% składek płaconych przez zakłady pracy oraz dopłat Skarbu Państwa wynoszących 50% wpływów ze składek. Składki płacone przez zakłady pracy w 3/4 obciążały pracodawców i w 1/4 robotników. Fundusz Bezrobocia, z którego wypłacane były w zasadzie tylko zasiłki dla bezrobotnych, od samego początku swego istnienia miał niedobór środków, co powodowało narastanie jego zadłużenia w wyniku zaciąganych pożyczek – w Skarbie Państwa.

W celu przywrócenia równowagi między dochodami a wydatkami, w 1932 r. dokonano znacznych obostrzeń w przepisach dotyczących nabywania i pobierania zasiłków oraz podwyższono z 2,0 do 2,2% wysokość składki na ten Fundusz. W wyniku tych zmian Fundusz Bezrobocia odzyskał równowagę finansową, osiągając nawet w 1933 r. nadwyżkę¹¹. W 1934 r.¹² nastąpiło połączenie Funduszu Bezrobocia z utworzonym w 1933 r. Funduszem Pracy. Z Funduszu Pracy finansowane były uprzednio przede wszystkim roboty publiczne oraz pomoc bezrobotnym w formie do-

¹⁰ ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz.U. Nr 67, poz. 650),

¹¹ Założenia do projektu ustawy o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia oraz ustawy o pośrednictwie pracy i popieraniu zatrudnienia – MPiPS, czerwiec, 1995 r.

¹² ustawa z dnia 13 marca 1934 r. zmieniająca ustawę o Funduszu Pracy (Dz.U. Nr 29, poz. 235),

starczania im żywności. Dochodami Funduszu Pracy były specjalne opłaty od wynagrodzeń i uposażeń (1% pracodawcy i 1% pracownicy), emerytur i rent wypłacanych powyżej określonej granicy, diet posłów i senatorów, opłat wnoszonych przez osoby wykonujące wolne zawody, a także z opłat między innymi do biletów, kuponów totalizatora, cukru, żarówek itp. Ponadto środki Funduszu Pracy pochodziły z dotacji Skarbu Państwa, darów, zapisów, wpłat związków komunalnych itp. W wyniku połączenia w 1934 r. Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy, nowy fundusz otrzymał nazwę Fundusz Pracy, a do zakresu jego działania należało między innymi: wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych, finansowanie robót publicznych oraz prowadzenie publicznego pośrednictwa pracy.

Fundusz Pracy posiadający osobowość prawną był nadzorowany przez Ministra Opieki Społecznej. Minister przewodniczył także Radzie Funduszu, która ustalała wytyczne dla działalności Funduszu, uchwałała plany wydatków oraz zatwierdzała sprawozdania z gospodarki jego środkami. Terenowymi placówkami Funduszu Pracy były wojewódzkie biura funduszu. Czynności wojewódzkich biur funduszu mogły być powierzane na zasadach zlecenia samorządom oraz innym instytucjom. Taki stan organizacji i finansowania zasiłków oraz programów rynku pracy istniał do II wojny światowej.

1.3. Plany Funduszu Pracy

Plany finansowe Funduszu Pracy jako państwowego funduszu celowego opracowywane i uchwalane są na zasadach przewidzianych dla projektu budżetu państwa. Od 1999 r. na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych¹³ oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy. Zgodnie z art. 61 ustawy o finansach publicznych, budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego zwanego „rokiem budżetowym”. Projekt ustawy budżetowej opracowywany jest według zasad, w trybie i terminach określanych w rozporządzeniu, w wydawanym corocznie przez Ministra Finansów.

¹³ ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm)

Pierwszym etapem prac nad opracowaniem projektu budżetu państwa, w tym planu finansowego Funduszu Pracy, są międzyresortowe konsultacje i uzgodnienia dotyczące założeń do projektu budżetu państwa na rok następny. Następnie założenia te, na wniosek Ministra Finansów są rozpatrywane i przyjmowane przez Radę Ministrów. W założeniach tych określone są podstawowe wskaźniki wynikające z prognozy makroekonomicznej, w tym dotyczące tempa wzrostu gospodarczego (PKB), cen, kursów walut, poziomu zatrudnienia, wynagrodzeń, inflacji, a także wstępne kwoty niektórych wydatków. Na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń, główni dysponenti poszczególnych części budżetowych opracowują projekty tych budżetów. Projekt planu finansowego Funduszu Pracy opracowywany jest przez dysponenta tego funduszu.

Przy opracowaniu projektu planu finansowego Funduszu Pracy powinny być brane pod uwagę przede wszystkim następujące wskaźniki makroekonomiczne oraz wielkości, wynikające z przyjętych przez Radę Ministrów założeń do projektu budżetu państwa:

- prognozowany poziom zatrudnienia w gospodarce narodowej,
- przewidywany poziom bezrobocia,
- zakładany wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej – co ma wpływ na poziom dochodów ze składek płaconych na Fundusz Pracy,
- przewidywany wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – co miało wpływ na wielkość wydatków na zasiłki i świadczenia, które były waloryzowane o ten wskaźnik,
- wysokość składki na Fundusz Pracy, która była corocznie określana w ustawie budżetowej¹⁴,
- przewidywaną liczbę bezrobotnych i innych osób, którym przysługiwał będzie zasiłek lub inne świadczenie oraz przeciętną ich wysokość.

Ponadto opracowując projekt planu finansowego Funduszu Pracy powinny być także uwzględnione:

¹⁴ art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, Nr 42, poz. 475, Nr 89, poz. 973, Nr 100, poz. 1080, Nr 122, poz. 1323 i 1325, Nr 128, poz. 1405, Nr 154, poz. 1793 i z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 675, Nr 113, poz. 984, Nr 199, poz. 1679 i Nr 200, poz. 1679).

- skutki finansowe planowanych zmian w przepisach mających wpływ na poziom dochodów i wydatków w roku, dla którego opracowywany jest plan,
- środki jakie powinny być uwzględnione w planie Funduszu Pracy na finansowanie zadań wynikających z przyjętych przez Rząd programów,
- potrzeby dotyczące finansowania programów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu oraz innych wydatków.

Opracowane na podstawie powyższych wskaźników i założeń wielkości planowanych wydatków i dochodów (bez kwoty dotacji dla Funduszu Pracy) były następnie porównywane. Różnica między zaplanowanymi wydatkami, a przewidywanymi dochodami Funduszu Pracy pochodzącymi ze składek i innych dochodów własnych tego funduszu, powinna być uzupełniona kwotą dotacji dla Funduszu Pracy. W przypadku braku takiej możliwości, co z reguły miało miejsce, dokonywane były konsultacje i próby uzgodnienia między Ministrem Pracy i Ministrem Finansów projektu tego planu, a w szczególności kwoty niezbędnej dotacji dla Funduszu Pracy. W przypadku nie dokonania takich uzgodnień występujące rozbieżność były rozstrzygane przez Radę Ministrów podczas rozpatrywania i przyjmowania projektu ustawy budżetowej.

Projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem, Rada Ministrów powinna przyjąć i przekazać do Sejmu RP najpóźniej do końca września roku poprzedniego¹⁵. Przyjęta przez Sejm RP ustawa budżetowa przedkładana jest Prezydentowi RP, który powinien ją w ciągu 7 dni podpisać. Podpisana przez Prezydenta RP ustawa budżetowa jest następnie ogłaszana w „Dzienniku Ustaw”. Ustawa budżetowa jest jedyną ustawą, do której Prezydent RP nie może wnieść tzw. „veta”.

Prezydent RP może natomiast przed podpisaniem ustawy budżetowej zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją¹⁶.

Przyjęta ustawa budżetowa, w tym plan finansowy Funduszu Pracy stanowi podstawę do rozdziału przewidzianych w tym planie środków pomie-

¹⁵ art. 222 – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483 i z 2001 r. Nr 28, poz. 319) i art. 84 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶ art. 224 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

dzy tzw. dysponentów niższego stopnia Funduszu Pracy oraz finansowania poszczególnych zadań.

1.4. Dysponent główny oraz dysponenci niższego stopnia i ich kompetencje

Dysponentami głównymi Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r. byli:

- 1) w okresie od 1 stycznia 1990 r. do 31 grudnia 1994 r. – Minister Pracy i Polityki Socjalnej,
- 2) w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 31 marca 2002 r. – Prezes Krajowego Urzędu Pracy,
- 3) od 1 kwietnia 2002 r. – minister właściwy do spraw pracy (w związku z likwidacją z dniem 31 marca 2002 r. Krajowego Urzędu Pracy).

Dysponentami niższego stopnia Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r. byli:

- 1) w okresie od 1 stycznia 1990 r. do 31 grudnia 1992 r.:
 - wojewodowie (przy pomocy dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy – wchodzących w skład urzędu wojewódzkiego) – jako dysponenci II-go stopnia,
 - kierownicy terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (przy pomocy kierowników rejonowych biur pracy) – jako dysponenci III stopnia,
- 2) w okresie od 1 stycznia 1993 r. do 31 grudnia 1999 r.:
 - dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy – jako dysponenci II stopnia,
 - kierownicy rejonowych urzędów pracy – jako dysponenci III stopnia.

Od 1 stycznia 1993 r. do 31 grudnia 1999 r. – kierownicy rejonowych urzędów pracy podlegali dyrektorom wojewódzkich urzędów pracy, natomiast dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy bezpośrednio podporządkowani byli Prezesowi Krajowego Urzędu Pracy, tworząc tzw. administrację specjalną do spraw zatrudnienia.
- 3) od 1 stycznia 2000 r. do końca analizowanego okresu tj. 31 grudnia 2002 r. – w związku z włączeniem wojewódzkich urzędów pracy w skład samorządów województw, natomiast powiatowych urzędów pra-

cy w skład powiatowej administracji zespolonej – równorzędnymi dysponentami Funduszu Pracy niższego stopnia byli marszałkowie województw oraz starostowie.

Podstawowe obowiązki i kompetencje głównego dysponenta Funduszu Pracy oraz dysponentów niższego stopnia wynikały przede wszystkim z przepisów ustawy o zatrudnieniu¹⁷, ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁸ oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁹.

Ponadto do dysponentów Funduszu Pracy jako funduszu celowego miały zastosowanie przepisy ustawy – Prawo budżetowe²⁰, a następnie ustawy o finansach publicznych²¹.

Do podstawowych kompetencji i obowiązków dysponenta głównego Funduszu Pracy należy:

- opracowywanie projektów planów i sprawozdań z jego realizacji,
- ustalanie dla dysponentów niższego stopnia limitów wydatków na finansowanie niektórych zadań (lub grup zadań),
- zapewnienie płynności finansowej Funduszu Pracy,
- analizowanie i kontrolowanie właściwej gospodarki środkami Funduszu Pracy przez dysponentów niższego stopnia.

Tylko dysponent główny Funduszu Pracy uprawniony był do zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów i pożyczek, a w przeszłości także obej-

¹⁷ ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446, z 1990 r. Nr 9, poz. 57, Nr 56, poz. 323, z 1991 r. Nr 7, poz. 24 i Nr 46, poz. 201) – obowiązująca od 1 stycznia 1990 r. do 30 listopada 1991 r.,

¹⁸ ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457, z 1992 r. Nr 21, poz. 84, Nr 78, poz. 394, z 1994 r. Nr 43, poz. 165 i Nr 108, poz. 516) – obowiązująca od 1 grudnia 1991 r. do 31 grudnia 1993 r.,

¹⁹ ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – obowiązująca od 1 stycznia 1995 r.

²⁰ ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685, z 1985 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647 oraz z 1997 r. Nr 54, poz. 348, Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 775 i 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943 i Nr 158, poz. 1042) – obowiązująca do 31 grudnia 1998 r.

²¹ ustawa o finansach publicznych – obowiązująca od 1 stycznia 1999 r.

mowania przez Fundusz Pracy akcji, obligacji lub wnoszenia udziałów do spółek.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych obowiązkiem wszystkich dysponentów środków publicznych (w tym Funduszu Pracy) było wydatkowanie tych środków:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dysponenci Funduszu Pracy podlegali odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie – Prawo budżetowe, a następnie ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z tymi przepisami osoba winna naruszenia dyscypliny finansów publicznych (np. wydatkowania środków Funduszu Pracy niezgodnie z przeznaczeniem), mogła zostać ukarana karą: upomnienia, nagany, karą pieniężną lub zakazem pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi²².

1.5. Zasady ustalania dla urzędów pracy kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie realizowanych zadań

Jednym z podstawowych uprawnień i obowiązków dysponenta głównego Funduszu Pracy było ustalanie dla dysponentów niższego stopnia kwot środków Funduszu Pracy (limitów) na finansowanie realizowanych zadań (grup zadań). Wydatki o charakterze obligatoryjnym, a przede wszystkim na zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne nie były w latach 1990–2002 r. limitowane.

Do końca 1999 r. (tj. przed włączeniem urzędów pracy w struktury samorządowe), dysponent główny posiadał znaczą swobodę w kształtowaniu

²² art. 147 ustawy o finansach publicznych,

zasad i kryteriów podziału przewidzianych w planie Funduszu Pracy środków na finansowanie programów na rzecz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu. Głównymi kryteriami tego podziału dla poszczególnych województw była liczba zarejestrowanych w województwie bezrobotnych oraz stopa bezrobocia. Kryteria te ustalane były w sposób dowolny (uznaniowy) przez dysponenta głównego (jednak w okresie gdy dysponentem głównym był Prezes Krajowego Urzędu Pracy – kryteria te wymagały akceptacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej).

Dysponent główny ustalał limity wydatków na finansowanie niektórych zadań dla województw (wojewódzkich urzędów pracy), natomiast limity wydatków dla powiatowych urzędów pracy ustalane były przez dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia.

Od 1 stycznia 2000 r., po włączeniu urzędów pracy do samorządów, ustalanie limitów wydatków i przekazywanie środków Funduszu Pracy samorządom województw i powiatów dokonywane było według wzoru algorytmu określonego, w drodze rozporządzenia, przez Radę Ministrów. W 2002 r. podział dla poszczególnych samorządów województw i powiatów środków Funduszu Pracy dokonany został wg algorytmu określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2002 r.²³

Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, zadania finansowane z Funduszu Pracy podzielone zostały na następujące trzy grupy:

- 1) wydatki o charakterze obligatoryjnym (w tym: wypłata zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne za młodocianych pracowników),
- 2) wydatki fakultatywne – na finansowanie programów na rzecz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu (w tym szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki, programy specjalne itp.),
- 3) pozostałe wydatki fakultatywne finansowane z Funduszu Pracy (w tym: opracowywanie i rozpowszechnianie informacji zawodowych, koszty wy-

²³ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Funduszu Pracy samorządom województw i powiatów (Dz.U. Nr 46, poz. 425),

syłki wezwań, zawiadomień i przekazywania bezrobotnym należnych świadczeń, koszty wprowadzania, rozwoju i eksploatacji systemu informatycznego itp.).

Ustalanie przez dysponenta głównego dla samorządów powiatowych (powiatowych urzędów pracy) kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie poszczególnych grup zadań było dokonywane w sposób następujący:

- 1) na wydatki o charakterze obligatoryjnym – wielkość środków Funduszu Pracy nie była limitowana,
- 2) na finansowanie programów na rzecz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu – wielkość środków Funduszu Pracy została ustalona według wzoru algorytmu preferującego powiaty, na terenie których był najwyższy poziom i stopa bezrobocia oraz udział długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych nie posiadających prawa do zasiłku i bezrobotnych absolwentów,
- 3) na finansowanie pozostałych zadań – wielkość środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych ustalana była proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych bezrobotnych w poszczególnych urzędach pracy.

Samorządy powiatowe mogły w zasadzie samodzielnie decydować o sposobie wykorzystania przyznanych kwot (limitów) na finansowanie programów na rzecz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu tj. ile środków przeznaczyć np. na szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne i inne formy.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie algorytmu, dysponent główny Funduszu Pracy obowiązany był przekazywać w ciągu roku powiatom i samorządom województw na wyodrębnione rachunki bankowe środki Funduszu Pracy do wysokości kwot wynikających z algorytmu, z uwzględnieniem:

- środków pieniężnych Funduszu Pracy pozostałych z roku poprzedniego,
- dochodów Funduszu Pracy wpływających bezpośrednio na wyodrębnione rachunki bankowe samorządów powiatowych (np. z tytułu spłaty rat i odsetek od udzielonych z Funduszu Pracy pożyczek itp.),
- niezbędnego stanu środków pieniężnych dla zapewnienia bieżącego finansowania realizowanych zadań.

2. Dochody Funduszu Pracy w latach 1990–2002 oraz ich struktura

2.1. Zmiany w przepisach w latach 1990–2002, mające wpływ na dochody Funduszu Pracy

Źródła dochodów Funduszu Pracy można podzielić na cztery podstawowe grupy: składki na Fundusz Pracy, dotacje z budżetu państwa, kredyty i pożyczki oraz pozostałe dochody Funduszu Pracy.

Składki na Fundusz Pracy

W latach 1990–1991²⁴ składki na Fundusz Pracy opłacane były wyłącznie przez zakłady pracy za zatrudnianych pracowników. Składki te ustalane były za okres trwania ubezpieczenia społecznego każdego pracownika i ustalane od wypłat (bez względu na ich wysokość) stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Poboru tych składek dokonywał Zakład Ubezpieczeń Społecznych łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne i przekazywał na rachunek bankowy dysponenta głównego Funduszu Pracy. Wysokość składek ustalana była przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia. Z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy były zwolnione spółdzielnie inwalidów i niewidomych oraz zakłady szkoleniowo-produkcyjne Polskiego Związku Głuchych.

Ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu²⁵, która weszła w życie z dniem 1 grudnia 1991 r., wprowadzony został obowiązek opłacania składek na Fundusz Pracy także przez osoby nie będące pracownikami, ale podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego z tytułu prowadzenia na własny rachunek pozarolniczej działalności.

Ponadto wprowadzona została możliwość opłacania składek na Fundusz Pracy (w wysokości 12% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) przez obywateli polskich podejmujących zatrudnienie za granicą

²⁴ art. 35 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu,

²⁵ art. 52 i 53 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu,

u pracodawców zagranicznych. W wyniku opłacania tych składek, okres zatrudnienia za granicą u pracodawcy zagranicznego jest traktowany jak okres zatrudnienia w Polsce w zakresie uprawnień pracowniczych oraz jest zaliczany do okresu wymaganego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Jednocześnie wprowadzony został przepis, że wysokość składki na Fundusz Pracy ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej. Ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁶, która weszła w życie od 1 stycznia 1995 r., w zakresie opłacania składek na Fundusz Pracy wprowadzone zostały następujące podstawowe zmiany w stosunku do uprzednio obowiązujących przepisów:

- 1) obowiązek opłacania składek na Fundusz Pracy istnieje wówczas, gdy wynagrodzenie lub dochód stanowiące podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne, wynosiły co najmniej połowę najniższego wynagrodzenia, a od 1 stycznia 1997 r. w wysokości co najmniej najniższego wynagrodzenia. Konsekwencją tych zmian było jednocześnie wprowadzenie w przepisach dotyczących warunków nabycia prawa do zasiłku generalnej zasady, że do okresu wymaganego do nabycia prawa do zasiłku (oraz zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego) podlegają zaliczeniu tylko te okresy zatrudnienia lub prowadzenia działalności, za które istniał obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy,
- 2) wprowadzono, z uwzględnieniem zasad podanych w pkt 1, obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy za:
 - a) osoby wykonujące pracę w okresie odbywania kary pozbawienia wolności,
 - b) osoby pobierające stypendia sportowe,
 - c) osoby otrzymujące świadczenie socjalne lub zasiłek socjalny na podstawie układu zbiorowego pracy dla pracowników zakładów górniczych,
 - d) członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, z wyjątkiem tych, którzy wnieśli do spółdzielni (jako

²⁶ art. 53 i 54 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,

wkład) grunty o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych; gdyż osoby te nie nabyłyby prawa do zasiłku dla bezrobotnych nawet w przypadku opłacania za nich składki na Fundusz Pracy, ponieważ z tytułu posiadania gospodarstwa o powierzchni ponad 2 ha – nie byłyby zarejestrowane jako „bezrobotne”. Według stanu prawnego obowiązującego w dniu 31 grudnia 2002 r., z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy są zwolnione między innymi: osoby duchowne, osoby pobierające, na podstawie przepisów o pomocy społecznej, zasiłek stały lub gwarantowany zasiłek okresowy, żołnierze niezawodowi służby czynnej, osoby przebywające na urlopach wychowawczych oraz pobierające zasiłek macierzyński.

Wysokość składki na Fundusz Pracy wynosiła: w latach 1990–1992 – 2% podstawy wymiaru, w latach 1993–1998 r. – 3%, natomiast w latach 1999–2002 r. – 2,45%. Zmiana od dnia 1 stycznia 1999 r. wysokości składki na Fundusz Pracy z 3,0 na 2,45% była konsekwencją podwyższenia („ubrutowienia”) wynagrodzeń pracowników, w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych i praktycznie nie miała wpływu na wysokość dochodów Funduszu Pracy pochodzących ze składek.

Dotacje dla Funduszu Pracy

Drugim podstawowym źródłem dochodów Funduszu Pracy były dotacje z budżetu państwa. Ponadto począwszy od 1997 r.²⁷ wypłata przez urzędy pracy zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych powinna być dokonywana z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy. Oznacza to, że kwota dotacji dla Funduszu Pracy w danym roku nie powinna być niższa od kwoty wydatków na zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne. Przepis ten w latach 1999–2002 nie był jednak przestrzegany, gdyż dotacje dla Funduszu Pracy były niższe od wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne, z tym że w latach 2000–2002, niedobory te uzupełniane były kredytami zaciągаныmi przez Fundusz Pracy.

²⁷ art. 37 o ust. 2 – ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,

Kredyty i pożyczki

Obowiązująca w latach 1990–1991 r. ustawa o zatrudnieniu przewidywała możliwość zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów i pożyczek, jednak nie były one zaciągane. Obowiązujące w latach 1992–1999 r. przepisy nie przewidywały możliwości zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów i pożyczek. Natomiast od 2000 r. istniała już taka możliwość, choć w latach 2000–2001 r. kwota zaciągniętych kredytów nie mogła przekroczyć 12,5% planowanych na dany rok dochodów Funduszu Pracy. Zgodnie z obowiązującymi w 2002 r. przepisami²⁸, minister właściwy do spraw pracy, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów mógł zaciągać bez żadnych ograniczeń kredyty i pożyczki w celu uzupełnienia brakujących środków Funduszu Pracy na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Kredyty takie były przez Fundusz Pracy w latach 2000–2002 zaciągane. Stan zobowiązań Funduszu Pracy z tytułu zaciągniętych kredytów wynosił na koniec 2000 r. – 745,1 mln zł, 2001 r. – 904,3 mln zł, a na koniec 2002 r. – 1.800 mln zł. Konieczność zaciągania przez Fundusz Pracy komercyjnych kredytów powoduje dodatkowe wydatki w postaci kosztów obsługi tych kredytów, a w szczególności odsetek. W 2000 r. odsetki te wyniosły – 32,8 mln zł, w 2001 r. – 77,4 mln zł, a w 2002 r. – 85,5 mln zł.

Do pozostałych źródeł dochodów Funduszu Pracy przede wszystkim należały:

- odsetki od środków Funduszu Pracy będących na rachunkach bankowych,
- spłaty rat i odsetek od pożyczek udzielonych z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej, utworzenie dodatkowego miejsca pracy lub sfinansowanie kosztów szkolenia,
- wpłaty pracodawców z tytułu uzyskania zezwolenia (wydawanego obecnie przez wojewodów) na zatrudnienie cudzoziemca w Polsce,
- dochody z tytułu posiadania przez Fundusz Pracy udziałów i wkładów finansowych w spółkach; na koniec 2002 r. Fundusz Pracy posiadał udziały w 10 spółkach na łączną kwotę 145,6 mln zł, w tym 100 mln zł w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. Należy podkreślić, że obejmowane

²⁸ art. 55 ust.5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,

Polityka rynku pracy

przez Fundusz Pracy udziały nie miały charakteru lokowania nadwyżek posiadanych środków pieniężnych, lecz miały głównie „ratować” upadające firmy. Dlatego też dochody z posiadanych przez Fundusz Pracy udziałów były minimalne.

W latach 1990–2002 r. wprowadzone zostały istotne zmiany w przepisach mające wpływ na poziom i strukturę dochodów Funduszu Pracy, co przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 1. Źródła dochodów Funduszu Pracy wg stanu prawnego obowiązującego w dniu 1 stycznia 1990 r. i 31 grudnia 2002 r.

Lp.	Źródła dochodów Funduszu Pracy	Wg stanu na dzień 1.01.1990 r.	Wg stanu na dzień 31.12.2002 r.
1.	Składki na Fundusz Pracy – wpłacane przez pracodawców za zatrudnionych pracowników oraz osoby wykonujące inną pracę zarobkową (nakładczą, zlecenia).	tak	tak
2.	Składki na Fundusz Pracy – wpłacane przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą	-	tak
3.	Składki na Fundusz Pracy wpłacane przez spółdzielnie produkcyjne za swoich członków.	-	tak
4.	Składki opłacane za osoby pobierające stypendia sportowe, członków zespołów adwokackich, żołnierzy zawodowych.	-	tak
5.	Składki od świadczeń socjalnych – przyznawanych na podstawie UZP dla górnictwa.	-	tak
6.	Składki opłacane przez zakłady karne i areszty śledcze za osoby wykonujące pracę w okresie pozbawienia wolności.	-	tak
7.	Wpłaty zakładów pracy w wysokości 40-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, w przypadku nie zorganizowania stanowiska pracy dla pracownika tego zakładu, który w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej utracił zdolność do pracy na dotychczasowym stanowisku i został zaliczony do jednej z grup inwalidów.	tak	-
8.	Dotacje z budżetu państwa.	tak	tak
9.	Dochody z prowadzenia działalności gospodarczej przez Fundusz Pracy.	tak/*	-

Polityka rynku pracy

10.	Wpłaty pracodawców z tytułu uzyskania zezwolenia (promesy) organu zatrudnienia na zatrudnienie cudzoziemca.	-	tak
11.	Kredyty i pożyczki zaciągane przez Fundusz Pracy.	tak*	tak
12.	Spłaty rat i odsetek od pożyczek udzielonych z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej, utworzenie dodatkowego miejsca pracy lub sfinansowanie kosztów szkolenia.	tak	tak
13.	Dobrowolne wpłaty obywateli polskich podejmujących zatrudnienie za granicą u pracodawców zagranicznych.	-	tak
14.	Dochody z tytułu posiadania przez Fundusz Pracy udziałów i wkładów finansowych w spółkach.	tak*	tak
15.	Odsetki od środków pieniężnych będących na rachunkach bankowych dysponentów Funduszu Pracy.	tak	tak
16.	Wpłaty dokonywane przez partnerów zagranicznych z tytułu rekrutacji pracowników polskich do pracy za granicą (b. CSRS i NRD) – w ramach umów międzynarodowych.	tak	tak

* – nigdy nie miały miejsca.

Źródło: 1) ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, 2) ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

2.2. Dochody Funduszu Pracy i ich struktura

W latach 1990–1996 r. w szybkim tempie wzrastały dochody (i wydatki) Funduszu Pracy. O ile w 1990 r. łączne dochody Funduszu Pracy wyniosły 458,6 mln zł, to w 1996 r. wyniosły aż 7.558,0 mln zł i były ponad 16-krotnie wyższe niż w 1990 r. Przełomowymi były lata 1997 i 1998, w których w stosunku do roku poprzedniego dochody (i wydatki) uległy zmniejszeniu. Wynikało to z wprowadzenia istotnych zmian (zaoszczędzeń) w przepisach dotyczących przyznawania i wypłacania zasiłków i świadczeń dla osób pozostających bez pracy. Od 1999 występował ponowny, ale już wolniejszy wzrost dochodów (i wydatków) Funduszu Pracy.

Podstawowymi źródłami dochodów Funduszu Pracy w latach 1990–2002 były dotacje z budżetu państwa oraz składki na Fundusz Pracy. W latach

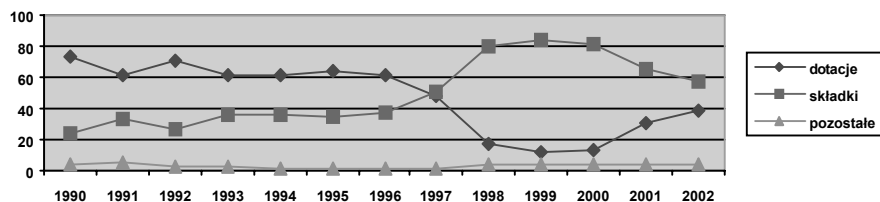
1990–1996 głównym źródłem dochodów Funduszu Pracy były dotacje z budżetu państwa, które stanowiły ponad 60% łącznych dochodów Funduszu Pracy. Największy udział dotacji w dochodach Funduszu Pracy był w 1990 oraz 1992 i wynosił odpowiednio 72,8 i 70,3%. Po 1996 r. udział dotacji z budżetu państwa w dochodach Funduszu Pracy uległ znacznemu obniżeniu. Najniższy udział dotacji wynoszący zaledwie 12% ogółu dochodów tego funduszu był w 1999 r. Z kolei w latach 1997–2001 głównym źródłem dochodów Funduszu Pracy były składki, które stanowiły ponad 64% łącznych dochodów Funduszu Pracy. Najwyższy udział dochodów ze składek w łącznych dochodach Funduszu Pracy był w 1999 oraz 2000 r. i wynosił odpowiednio 84,5 oraz 81,7%. W latach 1990–1996 dochody ze składek stanowiły od 22,8% do 37,7%.

Udział pozostałych źródeł dochodów Funduszu Pracy, na które składały się przede wszystkim odsetki od środków Funduszu Pracy będących na rachunkach bankowych oraz kwoty pochodzące ze spłaty rat i odsetek od pożyczek udzielonych z Funduszu Pracy był stosunkowo niewielki i wynosił od 1% w 1997 r. do 4,7% w 1991 r.

W źródłach dochodów nie zostały jednak ujęte kredyty zaciągnięte przez Fundusz Pracy.

W latach 1990–2002 zaszły bardzo istotne zmiany zarówno w poziomie jak też strukturze źródeł dochodów Funduszu Pracy, co przedstawiają wykres 1 oraz tabela nr 2.

Wykres 1. Zmiany struktury procentowej podstawowych źródeł dochodów Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r.



Źródło: dane liczbowe z tabeli 2.

Polityka rynku pracy

Tabela 2. Źródła dochodów Funduszu Pracy w latach 1990–2002.

Lata	Dochody ogółem w mln zł.	w tym : dotacje w mln zł.	udział (%)	składki w mln zł.	udział (%)	pozostałe w mln zł	udział (%)
1990	458,6	334,0	72,8	109,1	23,8	15,5	3,4
1991	1.222,3	750,4	61,4	414,2	33,9	57,7	4,7
1992	2.312,7	1.625,6	70,3	620,8	26,8	66,3	2,9
1993	3.245,6	1.990,0	61,3	1.184,1	36,5	71,5	2,2
1994	4.518,6	2.800,0	62,0	1.628,9	36,0	89,7	2,0
1995	6.302,2	4.023,6	63,8	2.176,1	34,5	102,5	1,7
1996	7.558,0	4.620,5	61,1	2.840,3	37,6	97,2	1,3
1997	7.010,5	3.401,7	48,5	3.538,5	50,5	70,3	1,0
1998	5.247,5	881,0	16,8	4.171,8	79,5	194,7	3,7
1999	5.600,0	672,6	12,0	4.730,3	84,5	197,9	3,5
2000	6.119,1	838,5	13,7	4.999,5	81,7	281,1	4,6
2001	8.467,7	2.650,0	31,3	5.496,3	64,9	321,4	3,8
2002	9.398,4	3.634,6	38,7	5.367,7	57,1	396,1	4,2
Razem	67.461,6	28.222,1	41,8	37.277,6	55,3	1.961,9	2,9

Źródło: Sprawozdania o dochodach i wydatkach z Funduszu Pracy (MPiPS-02) za lata 1990–2002.

2.3. Wnioski dotyczące dochodów Funduszu Pracy

Z analizy poziomu dochodów Funduszu Pracy oraz ich struktury nasuwają się następujące podstawowe wnioski:

- 1) podstawowymi źródłami dochodów Funduszu Pracy w latach 1990–2002 były dotacje z budżetu państwa oraz składki. W latach 1990–1996 dominowały dotacje z budżetu państwa, które stanowiły ponad 60% łącznych dochodów Funduszu Pracy. Od 1997 r. udział dotacji z budżetu państwa w dochodach Funduszu Pracy uległ znacznemu obniżeniu, natomiast wzrósł udział dochodów ze składek,
- 2) zróżnicowana sytuacja finansowa Funduszu Pracy w latach 1990–2002, wynikała głównie z niestabilności poziomu dotacji dla Funduszu Pracy. Najwyższy poziom dotacji był w 1998 r. (4.620,5 mln zł), a najniższy w 1999 r. (672,6 mln zł). Zróżnicowany poziom dotacji wynikał zapewne z sytuacji budżetu państwa oraz określonej polityki państwa. Konse-

kwencją i potwierdzeniem niestabilności sytuacji finansowej Funduszu Pracy są między innymi:

- a) zmienny, nie wynikający z sytuacji na rynku pracy, poziom środków przeznaczanych w poszczególnych latach na finansowanie programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu,
 - b) konieczność zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów,
 - c) narastający poziom zadłużenia Funduszu Pracy wynoszący na koniec 2002 r. – 1,8 mld zł),
- 3) udział pozostałych źródeł dochodów Funduszu Pracy był stosunkowo mały (od 1% w 1997 r. do 4,7% w 1991 r.) i nie miał istotnego wpływu na sytuację finansową Funduszu Pracy.

3. Wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 oraz ich struktura

3.1. Zmiany w przepisach w latach 1990–2002, mające wpływ na wydatki z Funduszu Pracy

Na poziom i strukturę wydatków z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r. istotny wpływ miały dokonane w tym okresie zmiany w przepisach dotyczące wydatkowania środków tego funduszu. Podstawowy wpływ na poziom i strukturę tych wydatków miały wprowadzone w latach 1990–2002 zmiany w zasadach przyznawania, wysokości i okresu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

Zgodnie z obowiązującymi w dniu 1 stycznia 1990 r. przepisami²⁹:

- 1) zasiłek dla bezrobotnych przysługiwał każdemu zarejestrowanemu bezrobotnemu (bez względu na wiek – nawet osobom, które ukończyły 65 lat i nigdy w przeszłości nie były zatrudnione), dla którego brak było propozycji odpowiedniej pracy, propozycji przyuczenia do zawodu lub

²⁹ ust. z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu,

- przekwalifikowania, skierowania do prac interwencyjnych lub na utworzone dodatkowe miejsce pracy,
- 2) wysokość zasiłku wynosiła 70% wynagrodzenia (z ostatniego zakładu pracy) przez okres pierwszych 3 miesięcy, 50% wynagrodzenia w ciągu następnych 6 miesięcy i 40% po upływie 9 miesięcy. Zasiłek dla bezrobotnych nie mógł być jednak niższy od najniższego wynagrodzenia i nie mógł przekraczać wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej,
 - 3) bezrobotnym absolwentom (którzy uprzednio nie pracowali), przysługiwał zasiłek w wysokości:
 - absolwentom szkół wyższych – 200% najniższego wynagrodzenia przez okres 3 pierwszych miesięcy, 150% najniższego wynagrodzenia przez dalsze 6 miesięcy i najniższego wynagrodzenia po upływie 9 miesięcy,
 - absolwentom szkół zawodowych – 150% najniższego wynagrodzenia przez okres pierwszych 3 miesięcy oraz najniższego wynagrodzenia po upływie 3 miesięcy.
 - 4) zasiłek ulegał obniżeniu o 50%, jeżeli bezrobotny podjął pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy i osiągał wynagrodzenie nie wyższe od najniższego wynagrodzenia,
 - 5) okres pobierania zasiłku nie był ograniczony w czasie; dopiero w przypadku odmowy przez bezrobotnego (w okresie 30 dni) dwóch kolejnych propozycji odpowiedniej pracy, przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, następowała utrata prawa do zasiłku na okres 30 dni.

Wprowadzone z dniem 1 stycznia 1990 r. przepisy dotyczące przyznawania zasiłków dla bezrobotnych były bardzo liberalne. System ten nie motywował do poszukiwania i podejmowania nowej pracy, a wręcz prowokował do nadużyć. Dlatego też już w 1990 r. nastąpiła nowelizacja tej ustawy w wyniku, której ograniczono krąg uprawnionych do zasiłków do osób, które w ciągu 12 miesięcy przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy przepracowały co najmniej 180 dni. Warunku tego nie stosowano jednak między innymi do absolwentów szkół, osób o długoletnim stażu pracy

(15 lat kobiety i 20 lat mężczyźni) oraz jedynych żywicieli rodzin, którym przysługiwał zasiłek – ze względów socjalnych.

Kolejne podstawowe zmiany zaostrzające warunki nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych polegały między innymi na:

- 1) zmianie definicji „bezrobotnego” – nie zaliczaniu do bezrobotnych osób młodszych niż 18 lat (z wyjątkiem absolwentów), oraz które ukończyły 60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna,
- 2) zawieszaniu prawa do zasiłku na okres 90 dni, w przypadku jednokrotnej (uprzednio dwukrotnej) odmowy przyjęcia (bez uzasadnionej przyczyny) propozycji pracy lub szkolenia,
- 3) nieuznawaniu za bezrobotnych, a w konsekwencji pozbawieniu prawa do zasiłku osób, które są (lub ich małżonkowie) właścicielami bądź posiadaczami gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych (uprzednio 1 ha),
- 4) przyznaniu absolwentom prawa do zasiłku dla bezrobotnych dopiero od 4-go miesiąca po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy, a od 1.03.1996 r. pozbawiono w ogóle absolwentów prawa do zasiłku dla bezrobotnych (wprowadzając stypendia),
- 5) pozbawieniu statusu bezrobotnych (i prawa do zasiłku) osób, które osiągały dochody z innego tytułu niż zatrudnienie, jeżeli dochody te podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych – przekraczające połowę najniższego wynagrodzenia,
- 6) wprowadzeniu karencji w nabyciu prawa do zasiłku dla bezrobotnych, w stosunku do osób które:
 - w ostatnim zakładzie pracy wypowiedziały stosunek pracy – prawo do zasiłku po 90 dniach,
 - porzuciły pracę lub zostały z innego powodu ze swej w zwolnione bez wypowiedzenia – prawo do zasiłku po 180 dniach,
 - otrzymały odszkodowanie za skrócenie okresu wypowiedzenia – prawo do zasiłku po okresie równym okresowi, za który otrzymał ww. odszkodowanie,
 - wyraziły zgodę na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron (z wyjątkiem gdy porozumienie stron nastąpiło z powodu upadłości,

- likwidacji pracodawcy lub zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy) – prawo do zasiłku po 90 dniach,
- uzależnieniu nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych (oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych) od przepracowania, w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy, co najmniej 365 dni.

W zakresie wysokości zasiłków wprowadzone w latach 1990–2002 r. podstawowe zmiany polegały na:

- 1) wprowadzeniu jednolitej wysokości zasiłków dla bezrobotnych – 36% przeciętnego wynagrodzenia – bez względu na wysokość ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia oraz okres pobierania zasiłku (z wyjątkami),
- 2) zmianie wysokości zasiłku dla bezrobotnych, z 36% przeciętnego wynagrodzenia (z wyjątkami) na kwotowy – 260 zł, z jednoczesnym wprowadzeniem waloryzacji zasiłków i świadczeń – o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Natomiast w zakresie okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych w latach 1990–2002 r. wprowadzone zostały następujące podstawowe zmiany:

- 1) ograniczenie okresu pobierania zasiłku do 12 miesięcy (z wyjątkami),
- 2) zróżnicowanie okresu pobierania zasiłku (6, 12 lub 18 m-cy) przede wszystkim od stopy bezrobocia w powiecie (PUP), na terenie którego mieszka bezrobotny,
- 3) wprowadzenie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, które częściowo zastąpiły przysługujące uprzednio niektórym bezrobotnym zasiłki wypłacane do czasu uzyskania prawa do emerytury. Z dniem 1 stycznia 2002 r. zlikwidowano możliwość przechodzenia na zasiłki przedemerytalne.

Wprowadzone w latach 1990–2002 r. zmiany w przepisach dotyczące zasiłków i świadczeń głównie zaostrzały warunki nabywania oraz ograniczały wysokość i okres ich pobierania. W tabeli nr 8 zamieszczonej w załączniku – przedstawione zostały podstawowe zmiany w przepisach dotyczące zasiłków i świadczeń wprowadzone w latach 1990–2002.

3.2. Wydatki z Funduszu Pracy i ich struktura

Wydatki z Funduszu Pracy można podzielić na cztery podstawowe grupy:

- 1) wydatki na zasiłki i świadczenia,
- 2) wydatki na tzw. aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu,
- 3) wydatki na rzecz młodocianych pracowników i uczniów,
- 4) pozostałe wydatki.

Rodzaje wydatków zaliczonych do tych czterech grup finansowanych z Funduszu Pracy – wg stanu obowiązującego w dniu 1 stycznia 1990 r. oraz 31 grudnia 2002 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3.

Lp.	Rodzaje wydatków finansowanych z Funduszu Pracy	Wg stanu na dzień 1.01.1990 r.	Wg stanu na dzień 31.12.2002 r.
I.	Zasiłki i świadczenia	2 x tak	4 x tak
1.	Zasiłki dla bezrobotnych.	tak	tak
2.	Zasiłki przedemerytalne (przyznane przed dniem 1.01.2002 r).	-	tak
3.	Świadczenia przedemerytalne.	-	tak
4.	Zasiłki pogrzebowe (dot. poz. 2 i 3).	-	tak
5.	Dodatki wyrównawcze – dla osób, które w wyniku zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w nowym zakładzie pracy otrzymały niższe wynagrodzenie	tak	-
II.	Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.	6 x tak	16 x tak
1.	Koszty szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych i innych uprawnionych osób..	tak	tak
2.	Zasiłki szkoleniowe.	tak	-
3.	Dodatki szkoleniowe.	-	tak
4.	Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej oraz utworzenie dodatkowego miejsca pracy dla bezrobotnego.	tak	tak
5.	Pożyczki szkoleniowe.	-	tak
6.	Dofinansowanie kosztów oprocentowania pożyczek udzielonych przez banki bezrobotnym na podjęcie działalności gospodarczej.	-	tak

Polityka rynku pracy

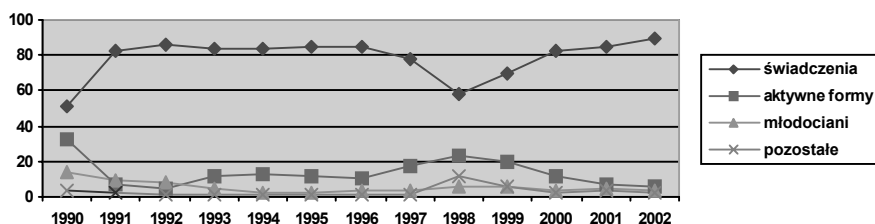
7.	Dofinansowanie kosztów przekwalifikowania pracowników niektórych zakładów pracy.	-	tak
8.	Częściowy zwrot kosztów utworzenia miejsc pracy, wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne.	tak	-
9.	Prace interwencyjne	tak	tak
10.	Roboty publiczne.	-	tak
11.	Aktywizacja zawodowa absolwentów (w tym stypendia).	-	tak
12.	Programy specjalne	-	tak
13.	Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne „chłoprobotników” zwolnionych z pracy.	-	tak
14.	Bilety kredytowe dla poszukujących i podejmujących pracę poza miejscem stałego zamieszkania.	tak	tak
15.	Częściowy zwrot kosztów zakwaterowania bezrobotnych, którzy podjęli pracę poza miejscem stałego zamieszkania.	-	tak
16.	Bilety kredytowe dla poborowych kierowanych do odbycia służby zastępczej – poza miejsce stałego zamieszkania.	-	tak
17.	Koszty badań lekarskich niektórych bezrobotnych.	-	tak
18.	Refundowanie pracodawcom składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe za absolwentów podejmujących pracę lub działalność po raz pierwszy.	-	tak
III. Młodociani i uczniowie		3 x tak	2 x tak
1.	Refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne za młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.	tak	tak
2.	Refundacja ekwiwalentów pieniężnych wypłacanych uczniom szkół zawodowych – w okresie praktycznej nauki zawodu.	tak	-
3.	Dodatki i premie dla opiekunów praktyk uczniowskich.	tak	tak
IV. Pozostałe wydatki		6 x tak	15 x tak
1.	Koszty rozwijania informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego.	tak	tak
2.	Wprowadzanie i rozwijanie systemu informatycznego w urzędach pracy.	tak	tak
3.	Koszt informacji o usługach organów zatrudnienia.	-	tak
4.	Koszty wypłacania przez banki i inne instytucje zasiłków i świadczeń dla bezrobotnych.	-	tak
5.	Koszt wezwań i zawiadomień wysyłanych do bezrobotnych oraz korespondencji z pracodawcami.	-	tak

Polityka rynku pracy

6.	Koszty przejazdu i utraconego wynagrodzenia członków rad zatrudnienia.	-	tak
7.	Materiały, wyposażenie oraz koszty prowadzenia zajęć w Klubach Pracy.	-	tak
8.	Badania, ekspertyzy, programy, analizy, wydawnictwa i konkursy dotyczące rynku pracy.	-	tak
9.	Promocja oraz pomoc prawna dla zatrudnionych za granicą w ramach umów międzynarodowych.	-	tak
10.	Koszt postępowania sądowego i egzekucyjnego niezależnie pobranych z Funduszu Pracy świadczeń.	-	tak
11.	Dofinansowanie kosztów programów na rzecz bezrobotnych realizowanych przez organizacje i instytucje pozarządowe.	-	tak
12.	Koszty poboru przez ZUS składek na Fundusz Pracy.	-	tak
13.	Koszty szkolenia pracowników urzędów pracy.	-	tak
14.	Udziały i wkłady wnoszone do spółek, fundacji itp.	tak	-
15.	Nabywanie akcji i obligacji.	tak	-
16.	Odsetki za nieterminowe regulowanie zobowiązań finansowanych z Funduszu Pracy.	-	tak
17.	Splata kredytów i odsetek zaciągniętych przez Fundusz Pracy oraz koszty ich obsługi.	tak	tak
18.	Finansowanie innych zadań określonych przez Ministra Pracy, w porozumieniu z Ministrem Finansów – po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Zatrudnienia.	tak	-

Źródło: 1) ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, 2) ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, 3) ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół.

Wykres 2. Zmiany udziału w wydatkach ogółem z Funduszu Pracy poszczególnych grup wydatków w latach 1990–2002.



Źródło: dane liczbowe z tabeli 5.

Polityka rynku pracy

Tabela 4. Poziom wydatków z Funduszu Pracy w latach 1990–2002
wg poszczególnych grup rodzajów wydatków.

Lata	Wydatki ogółem w mln zł	w tym : zasilki i świadczenia	aktywne formy	młodociani i uczniowie	pozostałe wydatki
1990	370,2	189,1	118,7	51,3	11,1
1991	1.358,4	1.114,5	94,7	121,3	27,9
1992	2.282,7	1.969,7	107,5	178,9	26,6
1993	3.190,3	2.677,1	354,5	132,2	26,5
1994	4.447,1	3.724,6	568,9	126,7	26,8
1995	6.328,3	5.363,2	754,9	171,9	38,3
1996	7.525,3	6.413,5	806,1	226,3	79,4
1997	6.799,6	5.278,0	1.168,4	269,1	84,1
1998	5.215,0	3.060,3	1.241,8	315,0	597,9
1999	5.712,1	3.953,9	1.097,4	316,0	344,8
2000	6.945,9	5.749,9	767,8	247,0	181,2
2001	8.597,2	7.293,8	604,4	395,9	303,1
2002	9.961,4	8.879,2	539,4	336,1	217,9
Razem	68.744,6	55.666,8	8.224,5	2.887,7	1.965,6

Źródło: Sprawozdania o dochodach i wydatkach z Funduszu Pracy (MPiPS-02) za lata 1990–2002.

Tabela 5. Udział w wydatkach ogółem z Funduszu Pracy poszczególnych grup
rodzajów wydatków w latach 1990–2002.

Lata	Wydatki ogółem	w tym: zasilki i świadczenia	aktywne formy	młodociani i uczniowie	pozostałe wydatki
1990	100,0	51,1	32,1	13,8	3,0
1991	100,0	82,1	7,0	8,9	2,0
1992	100,0	86,3	4,7	7,8	1,2
1993	100,0	83,9	11,1	4,1	0,9
1994	100,0	83,8	12,8	2,8	0,6
1995	100,0	84,8	11,9	2,7	0,6
1996	100,0	85,2	10,7	3,0	1,1
1997	100,0	77,6	17,2	4,0	1,2
1998	100,0	58,7	23,8	6,0	11,5
1999	100,0	69,2	19,2	5,5	6,1
2000	100,0	82,8	11,1	3,5	2,6
2001	100,0	84,8	7,0	4,6	3,5
2002	100,0	89,0	5,4	3,4	2,2
Razem	100,0	80,9	12,0	4,3	2,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych liczbowych zawartych w tabeli 4.

Największy udział wydatków z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r. stanowiły wypłaty zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, mające charakter wydatków obligacyjnych. Udział tych wydatków w łącznych wydatkach z Funduszu Pracy wynosił od 51,1% w 1990 r. do 89,0% w 2002 r. Natomiast najwyższy odsetek (%) liczby wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych do liczby zarejestrowanych bezrobotnych był w 1990 r. i wynosił 70,2 %, natomiast w latach 1997–2002 odsetek ten kształtował się na poziomie zaledwie 17,9–23,1%.

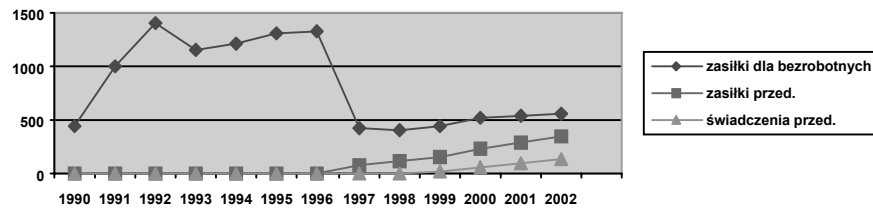
Oznacza to, że w latach 1999–2002 zasiłek dla bezrobotnych otrzymywał zaledwie co piąty zarejestrowany bezrobotny. Tak niski odsetek bezrobotnych nie posiadających prawa do zasiłku był głównie spowodowany:

- 1) likwidacją z dniem 1 stycznia 1997 r. zasiłków dla bezrobotnych wypłacanych niektórym bezrobotnym do czasu uzyskania przez nich prawa do emerytury i wprowadzeniem w to miejsce zasiłków i świadczeń przedemerytalnych; po uwzględnieniu liczby osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne okazuje się, że w latach 1997–2002 osoby te stanowiły od 24,2 do 28,9% łącznej liczby zarejestrowanych bezrobotnych oraz posiadających prawo do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego,
- 2) znacznym zaostrożeniem od 1997 r. warunków wymaganych do nabycia prawa i pobierania zasiłku dla bezrobotnych.

Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w analizowanym okresie stanowiły od 32,1% w 1990 r. do zaledwie 4,7% w 1992 r. W grupie wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu najwyższy udział stanowiły wydatki na prace interwencyjne i roboty publiczne (odpowiednio 29,6% i 26,1%), natomiast najniższy pozostałe wydatki oraz szkolenia (odpowiednio 2,3 % i 9,8 %).

Polityka rynku pracy

Wykres 3. Zmiany liczby wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych
oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w latach 1990–2002
(w tys./ średniorocznie)



Źródło: sprawozdania MPiPS-02.

Tabela 6. Wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990–2002
według rodzajów form aktywnego przeciwdziałania bezrobocia
(w mln zł).

Lata	Aktywne formy ogółem	w tym : szkolenia	prace interencyjne	roboty publiczne	pożyczki	aktywizacja absolwent.	pozostale
1990	118,7	1,6	20,9	-	96,2	-	-
1991	94,7	9,0	45,3	-	40,4	-	-
1992	107,5	19,3	46,9	17,4	23,7	0,2	-
1993	354,5	45,0	154,2	119,7	33,2	2,4	-
1994	568,9	59,5	231,7	209,6	55,1	13,0	-
1995	754,9	63,1	311,1	253,9	66,4	60,4	-
1996	806,1	86,1	277,2	238,2	78,3	126,3	-
1997	1.168,4	108,9	319,0	414,6	153,1	160,2	12,6
1998	1.241,8	115,1	355,6	334,7	177,7	229,4	29,3
1999	1.097,4	112,5	272,3	208,3	166,2	264,9	73,2
2000	767,8	79,5	150,4	146,2	120,2	234,4	37,1
2001	604,4	55,5	156,6	115,6	67,1	183,5	26,1
2002	539,4	50,8	93,5	88,4	68,6	223,7	14,4
Razem	8.224,5	805,9	2.434,7	2.146,6	1.146,2	1.498,4	192,7

Źródło: Sprawozdania o dochodach i wydatkach z Funduszu Pracy (MPiPS-02) za lata 1990–2002.

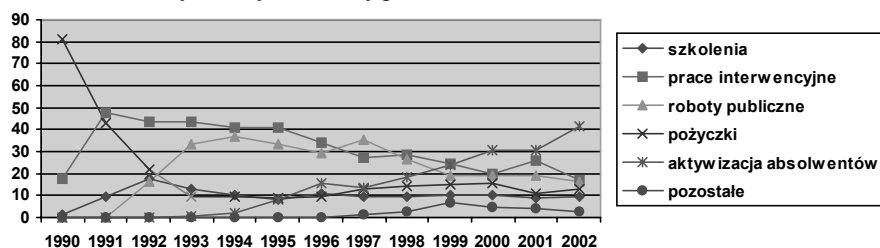
Polityka rynku pracy

Tabela 7. Udział poszczególnych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w łącznych wydatkach na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 1990–2002 r. (w %).

Lata	Aktywne Formy ogółem	w tym : szkolenia	prace interwencyjne	roboty publiczne	pożyczki	aktyw. absolwent.	pozostałe
1990	100,0	1,3	17,6	-	81,1	-	-
1991	100,0	9,5	47,8	-	42,7	-	-
1992	100,0	18,0	43,6	16,2	22,0	0,2	-
1993	100,0	12,7	43,5	33,7	9,4	0,7	-
1994	100,0	10,5	40,8	36,8	9,6	2,3	-
1995	100,0	8,4	41,2	33,6	8,8	8,0	-
1996	100,0	10,7	34,4	29,5	9,7	15,7	-
1997	100,0	9,3	27,3	35,5	13,1	13,7	1,1
1998	100,0	9,3	28,6	26,9	14,3	18,5	2,4
1999	100,0	10,2	24,8	19,0	15,2	24,1	6,7
2000	100,0	10,4	19,6	19,0	15,7	30,5	4,8
2001	100,0	9,2	25,9	19,1	11,1	30,4	4,3
2002	100,0	9,4	17,3	16,4	12,7	41,5	2,7
Razem	100,0	9,8	29,6	26,1	14,0	18,2	2,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 6.

Wykres 4. Zmiany udziału poszczególnych rodzajów wydatków, w wydatkach ogółem z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 1990–2002.



3.3. Wnioski dotyczące wydatków z Funduszu Pracy

Z analizy poziomu wydatków z Funduszu Pracy oraz ich struktury nasuwają się następujące podstawowe wnioski:

- 1) środki Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r. przeznaczane były przede wszystkim na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Przeciętny udział tych wydatków w łącznych wydatkach z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 wynosił 80,9%. W tej grupie wydatków w bardzo szybkim tempie wzrastały wydatki za zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne. W 2002 r. wydatki te wynoszące 4,6 mld zł, stanowiły aż 46,1% łącznych wydatków z Funduszu Pracy,
- 3) udział wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wynosił w analizowanym okresie przeciętnie 12%. W tej grupie wydatków najwięcej środków przeznaczanych było na prace interwencyjne i roboty publiczne,
- 4) poziom wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu nie był dostosowywany do zmieniającej się liczby bezrobotnych, co najlepiej odzwierciedla kwota wydatków na ten cel w przeliczeniu na jednego zarejestrowanego bezrobotnego (w 1998 r. wynosiła – 707,0 zł, natomiast w 2002 r. zaledwie 170,6 zł).
- 5) wydatki z Funduszu Pracy na tzw. pozostałe zadania w latach 1990–2002 stanowiły przeciętnie zaledwie 2,8% ogółu wydatków. Wydatki te od 1998 r. znacznie jednak wzrosły, co było spowodowane przede wszystkim:
 - wprowadzeniem nowych rodzajów wydatków finansowanych z Funduszu Pracy; w tej grupie wydatków w 1990 r. było 6 rodzajów wydatków, które mogły być finansowane z Funduszu Pracy, natomiast w 2002 r. było już 15 takich wydatków (co przedstawia tabela nr 1),
 - obejmowaniem głównie w 1998 r. przez Fundusz Pracy akcji i udziałów w spółkach,
 - zaciąganiem przez Fundusz Pracy kredytów – koszty obsługi tych kredytów finansowane są z Funduszu Pracy (w 2002 r. koszty te wyniosły aż 85,5 mln zł).

Podstawowe dane o bezrobociu oraz wydatkach z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r. przedstawione zostały w załączniku – tabelach 9 i 10.

Zakończenie

Z dokonanej analizy funkcjonowania od 1990 r. Funduszu Pracy nasuwa się generalny wniosek, że fundusz ten z zróżnicowanym stopniem realizował

w latach 1990–2002 cele i zadania, dla których został utworzony. Na zróżnicowaną ocenę realizacji w poszczególnych latach celów i zadań mają wpływ następujące czynniki:

- 1) niestabilna sytuacja finansowa Funduszu Pracy w analizowanym okresie, czego potwierdzeniem były między innymi :
 - a) bardzo częste zmiany w przepisach, dotyczące przede wszystkim finansowania z Funduszu Pracy zasiłków i świadczeń przysługujących osobom pozostającym bez pracy; zmiany te dotyczyły głównie zaostrożenia warunków nabywania prawa do zasiłków i świadczeń oraz wysokości i okresu ich pobierania,
 - b) znaczne wahania w poziomie środków przeznaczanych na finansowanie programów na rzecz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu; udział środków na finansowanie tych programów w łącznych wydatkach z Funduszu Pracy wynosił od 4,7% w 1992 r. do 32,1% w 1990 r.,
 - c) duże zróżnicowanie poziomu dochodów Funduszu Pracy, a w szczególności dotacji z budżetu państwa (np. w 1996 r. dotacja ta wynosiła 4.620,5 mln zł, a w 1998 r. – 881 mln zł),
 - d) konieczności zaciągania przez Fundusz Pracy od 2000 r. kredytów i narastania poziomu zadłużenia z tego tytułu.
- 2) Fundusz Pracy w analizowanym okresie był w zasadzie funduszem pasywnym i w niewielkim stopniu przyczyniał się do poprawy sytuacji na rynku pracy, poprzez realizację programów na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy, czego potwierdzeniem były między innymi:
 - a) stosunkowo niski poziom i udział wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Poziom tych wydatków na jednego bezrobotnego nie uwzględniał również zmieniającej się liczby bezrobotnych w poszczególnych latach; poziom tych wydatków na jednego zarejestrowanego wynosił np. w 1998 r. – 707,0 zł, w 2001 r. – 207,5 zł, a w 2002 r. był jeszcze niższy i wynosił 170,6 zł,
 - b) wydatki na poszczególne formy aktywnego przeciwdziałania bezrobociu nie uwzględniały w dostatecznym stopniu ich efektywności; w zbyt dużym zakresie finansowane były bardzo drogie i nieefektywne roboty publiczne, a w zbyt niskim szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych.

- 3) bardzo duży wpływ na sytuację finansową Funduszu Pracy miały wprowadzone w latach 1990–2002 r. zmiany w przepisach dotyczących wypłacania zasiłków i świadczeń. W początkowym okresie regulacje dotyczące osłon dla osób pozostających bez pracy były zbyt liberalne. Prawo do zasiłku przysługiwało nawet osobom, które nigdy nie pracowały, pobieranie tych zasiłków nie było ograniczone w czasie, a ich wysokości nie motywowały do podejmowania pracy. Zmiany tych przepisów wynikały przede wszystkim z trudnej sytuacji budżetu państwa, a w konsekwencji ograniczonych możliwości dotowania Funduszu Pracy. Jednak systematyczne zaostrowanie warunków przyznawania świadczeń doprowadziło, że od 2000 r. prawo do zasiłku posiada zaledwie co piąty bezrobotny,
- 4) negatywnie należy ocenić wprowadzone w 1997 r. na zbyt liberalnych zasadach zasiłki przedemerytalne. Przysługiwały one bowiem w skrajnych przypadkach osobom w wielu 41 lat kobieta i 46 lat mężczyzna, które nawet porzuciły pracę,
- 5) regulacje prawne odegrały także ważną rolę w kształtowaniu poziomu bezrobocia rejestrowanego w Polsce. W pierwszych latach tego okresu, sprzyjały wzrostowi zjawiska, w latach następnych poprzez zaostrowienie przepisów dotyczących rejestracji bezrobotnych w urzędach pracy, przyczyniły się do zahamowania tego wzrostu, a nawet zmniejszenia,
- 6) negatywnie należy ocenić podporządkowanie od 2000 urzędów pracy samorządom. W wyniku tego mamy w Polsce unikalny rozproszony i niefunkcjonalny model służb zatrudnienia,
- 7) negatywnie należy także ocenić politykę polegającą na ograniczaniu dotacji dla Funduszu Pracy i konieczności zaciągania przez ten Fundusz komercyjnych kredytów. Zamiast kredytów Fundusz Pracy powinien otrzymywać zwiększone dotacje z budżetu państwa. Zwiększenie dotacji oznaczałoby wprawdzie zaplanowanie w ustawie budżetowej wyższego poziomu deficytu, a ew. podwyższenie składki na Fundusz Pracy wzrost kosztów pracy. Kredyt nie powoduje wprawdzie tych konsekwencji, jednak koszty jego obsługi (odsetki, marże i prowizje) są wyższe od sprędaży np. obligacji Skarbu Państwa.

Załączniki

Tabela 8. Podstawowe zmiany w zasadach przyznawania, wypłacania oraz dotyczących wysokości i okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych oraz innych świadczeń dokonane w latach 1990–2002.

Zmiany ograniczające prawo, wysokość lub okres pobierania zasiłku lub świadczenia – zmniejszające wydatki z Funduszu Pracy	
I. Warunki nabycia i pobierania zasiłku lub świadczenia	Okres obowiązywania (od–do)
1. Uzależnienie prawa do zasiłku od przepracowania w okresie 12 miesięcy przed zarejestrowaniem się bezrobotnego w urzędzie pracy co najmniej 180 dni – z licznymi wyjątkami (absolwenci, dłużej pracownicy, zwolnieni ze służby wojskowej oraz z zakładów karnych, powracający do pracy po urlopach wychowawczych, jedyni żywiciele rodzin i inne).	01.09.1990 30.06.1997
2. Ograniczenie liczby wyjątków posiadania prawa do zasiłku pomimo nie przepracowania 180 dni w okresie 12 miesięcy przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy (z wyjątków tych zostali wyłączeni m. innymi: – jedyni żywiciele rodzin; których współmałżonek pobiera zasiłek; – których poprzedni okres pracy wynosił 15 lat dla kobiet i 20 mężczyzn).	01.12.1991 30.06.1997
3. Zmiana definicji „bezrobotnego”, polegająca na nie zaliczaniu do bezrobotnych osób młodszych niż 18 lat (z wyjątkiem absolwentów), oraz osób które ukończyły 60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna.	01.12.1991 31.12.2002
4. Wprowadzenie przepisu, że w przypadku porzucenia pracy lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika (dyscyplinarnego) – prawo do zasiłku przysługuje po upływie 90 dni.	1.12.1991 28.02.1996
5. Zawieszenie prawa do zasiłku na okres 90 dni, w przypadku jednokrotnej (uprzednio dwukrotnej) odmowy przyjęcia (bez uzasadnionej przyczyny) propozycji pracy lub szkolenia.	10.03.1992 28.02.1996
6. Likwidacja dodatków wyrównawczych dla bezrobotnych, którzy utracili pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy, jeżeli w nowym zakładzie pracy uzyskiwali wynagrodzenie niższe od otrzymywanego w ostatnim zakładzie pracy (lub niższe od zasiłku szkoleniowego).	10.03.1992 31.12.2002
7. Nieuznawanie za bezrobotnych (brak prawa do zasiłku) osób, które są (lub ich małżonkowie) właścicielami bądź posiadaczami gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przelezeniowych (uprzednio 1 ha).	03.11.1992 31.12.2002
8. Przyznanie absolwentom dopiero od 4-go miesiąca, po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy, prawa do zasiłku dla bezrobotnych absolwentom wypłacanego nie dłużej niż do upływu 12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły. (od 1.03.1996 r. – absolwentom nie przysługuje zasiłek dla bezrobotnych.)	03.11.1992 28.02.1996

Polityka rynku pracy

9. Zaliczanie do okresu 180 dni zatrudnienia, od których zależy nabycie prawa do zasiłku – tylko okresów zatrudnienia co najmniej na ½ etatu lub osiągnięcia wynagrodzenia w wysokości co najmniej połowy najniższego wynagrodzenia (uprzednio bez względu na wymiar czasu pracy i wysokość uzyskiwanego wynagrodzenia).	01.01.1995 30.06.1997
10. Pozbawienie statusu bezrobotnych (i prawa do zasiłku) osób, które osiągnęły dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych przekraczające połowę najniższego wynagrodzenia.	01.03.1996 31.12.2002
11. Pozbawienie prawa do zasiłku nowo rejestrujących się bezrobotnych absolwentów. Jednocześnie wprowadzono stypendia przysługujące wyłącznie w okresie odbywania szkolenia oraz stażu lub kontynuowania nauki z systemie wieczorowym lub zaocznym – dla bezrobotnych absolwentów mieszkających w rejonach uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.	01.03.1996 31.12.2002
12. Bezrobotny, który : a) w ostatnim zakładzie pracy sam wypowiedział stosunek pracy – nabywa prawo do zasiłku po 90 dniach, b) porzucił pracę lub został z innego powodu ze swej w zwolniony bez wypowiedzenia – nabywa prawo do zasiłku po 180 dniach, c) otrzymał odszkodowanie za skrócenie okresu wypowiedzenia – nabywa prawo do zasiłku po okresie równym okresowi, za który otrzymał ww. odszkodowanie. d) wyraził zgodę na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron (w wyjątkiem gdy porozumienie stron nastąpiło z powodu upadłości, likwidacji pracodawcy lub zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy) – nabywa prawo do zasiłku po 90 dniach.	ppkty – a–c) obowiązują od 1.03.1996 r. ; ppkt. d) od 1.07.1997 do 31.12.2002
13. Pozbawienie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, na okres 6 miesięcy osób, które dwukrotnie odmówiły bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy albo skierowania do prac interwencyjnych lub robót publicznych.	01.03.1996 31.12.2002
14. Zmiana definicji „bezrobotnego” polegająca m. innymi na utracie tego statusu przez osobę: a) która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową (bez względu na wymiar czasu pracy i wysokość uzyskiwanego wynagrodzenia), b) której przyznany został zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne (osoby te nie są ujmowane w statystyce jako bezrobotne).	31.01.1997 31.12.2002
15. Uzależnienie nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych (oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych) od przepracowania, w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy, co najmniej 365 dni (uprzednio odpowiednio 12 m-cy i 180 dni). Ponadto do okresu 365 dni zaliczenie okresów zatrudnienia i działalności – pod warunkiem uzyskiwania wynagrodzenia lub dochodu w wysokości co najmniej najniższego wynagrodzenia (uprzednio połowy najniższego wynagrodzenia).	01.07.1997 31.12.2002

16. Zniesienie możliwości przechodzenia na zasiłki przedemerytalne (osoby, które przed 1.01.2002 r. nabyły do nich prawo – zachowały to prawo do dnia nabycia uprawnień emerytalnych).	1.01.2002
II. Wysokość zasiłku lub świadczenia	
1. Obniżenie do 95% najniższego wynagrodzenia – minimalnej wysokości zasiłku dla bezrobotnych (uprzednio 100% najniższego wynagrodzenia).	x 1.09.1990 9.03.1992
2. Obniżenie wysokości zasiłku dla absolwentów – do wysokości 33% przeciętnego przewidywanego wynagrodzenia (a młodocianych – do 11% tego wynagrodzenia). Zasiłek w minimalnej wysokości przysługiwał także bezrobotnym zwolnionym w ostatnim zakładzie pracy dyscyplinarnie.	1.12.1991 9.03.1992
3. Wprowadzenie w jednolitej wysokości zasiłków dla bezrobotnych – 36% przeciętnego wynagrodzenia – bez względu na wysokość ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia oraz okres pobierania zasiłku, z wyjątkiem: a) młodocianych – zasiłek przysługiwał w wysokości 12% przeciętnego wynagrodzenia (z wyjątkiem absolwentów szkół średnich oraz ZSZ, którym przysługiwał zasiłek w wysokości 36%), b) bezrobotnych w wieku 55 lat kobiety i 60 lat mężczyźni, zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy – zasiłek przysługiwał w wysokości 75% wynagrodzenia obliczonego wg zasad dotyczących ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty.	10.03.1992 28.02.1996
4. Wprowadzenie przepisu, stanowiącego, że kwota zasiłku przysługującego bezrobotnym uzyskującym dochody z pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (max. 1/2) – ulega zmniejszeniu o kwotę uzyskiwanych dochodów z tej pracy.	10.03.1992 03.11.1992
5. Zmiana wysokości zasiłku dla bezrobotnych, z 36% przeciętnego wynagrodzenia (z wyjątkami) na kwotowy – 260 zł, z jednoczesnym wprowadzeniem waloryzacji zasiłków i świadczeń – o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych). Ponadto wysokość zasiłku przysługującego dotychczas niektórym bezrobotnym – 52% przeciętnego wynagrodzenia, zastąpiona została zasiłkiem w wysokości 160% kwoty zasiłku podstawowego (kwota zasiłku 260 zł – po waloryzacji wg stanu na 31.12.2002 r. wynosiła – 498,20 zł).	1.03.1996 31.12.2002
6. Obniżenie wysokości świadczeń przedemerytalnych z 90 do 80% kwoty emerytury, nie więcej jednak niż 2-krotna wysokość zasiłku dla bezrobotnych.	01.01.2002 31.12.2002
III. Okres pobierania zasiłku	
1. Ograniczenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 12 miesięcy, z licznymi wyjątkami np.: a) do 18 miesięcy – osoby posiadające okres zatrudnienia 25 lat kobiety i 30 lat mężczyźni, b) do emerytury – m. innymi osoby, którym do uzyskania uprawnień emerytalnych brakowało nie więcej niż 2 lata oraz którzy posiadali okres zatrudnienia wynoszący co najmniej 30 lat kobiety i 35 lat mężczyźni.	x 01.12.1991 31.12.1996

2. Zróżnicowanie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przede wszystkim od stopy bezrobocia w powiecie (PUP), w którym mieszka bezrobotny : a) 6 miesięcy – jeżeli stopa bezrobocia nie przekraczała dnia 30 czerwca (roku poprzedniego) przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, b) 12 miesięcy – jeżeli stopa bezrobocia była wyższa od przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, c) 18 miesięcy – jeżeli stopa bezrobocia była dwukrotnie wyższa od przeciętnej w kraju i jednocześnie bezrobotny posiadał co najmniej 20-letni staż pracy, d) 18 miesięcy – bezrobotnym, którzy mają na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego jest także bezrobotnym i utracił prawo do zasiłku z powodu okresu jego wyczerpania.	1.01.1997 31.12.2002
3. Okres nie pobierania zasiłku z powodu osiągnięcia wysokim dochodów przez współmałżonka traktowany jest jak okres pobierania zasiłku. Zasiłek nie przysługiwał osobie, której współmałżonek osiągał dochody przekraczające 2-krotnie wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (przepis ten nie dotyczył jednak sytuacji, gdy dochód na członka rodziny nie przekraczał 33% przeciętnego wynagrodzenia).	14.04.1994 31.12.1994
4. Zniesienie możliwości pobierania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego i uzyskiwania dochodów z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Od 1.01.2002 r. dochody takie mogą być osiągane, ale tylko wówczas gdy łącznie z kwotą zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego nie przekroczy 200% kwoty zasiłku dla bezrobotnych.	1.01.2001 31.12.2002

Zmiany zwiększające uprawnienia, wysokość lub okres pobierania zasiłku lub świadczenia – powodujące wzrost wydatków z Funduszu Pracy.		
I. Warunki nabycia i pobierania zasiłku lub świadczenia	Okres obowiązywania (od–do)	
1. Zaliczanie do okresu wymaganego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych okresów niewykonywania pracy przypadających przed dniem 8.06.1968 r. (tj. wprowadzeniem urlopów bezpłatnych, a następnie wychowawczych) – w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do 4 lat.	1.01.2001 31.12.2002	
2. Przyznawanie prawa do zasiłku na okres uzupełniający, osobom które w okresie pobierania zasiłku zostały pozbawione wolności, a po opuszczeniu zakładu karnego nadal pozostawały bez pracy.	1.03.1996 31.12.2002	
3. Wprowadzenie zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych dla osób w starszym wieku i posiadających długoletni staż pracy, przy jednoczesnej likwidacji zasiłków dla bezrobotnych wypłacanych do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych. (od 1.01.2002 r. likwidacja zasiłków przedemerytalnych).	01.01.1997 31.12.2002	
4. Zaliczanie do stażu pracy, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku przedemerytalnego : a) okresów zatrudnienia za granicą osoby, która przesiedliła się do kraju na warunkach repatriacji, b) b) okresu za który przyznane zostało odszkodowanie z tytułu niezgodnego z przepisami rozwiązania stosunku pracy (lub stosunku służbowego).	5.09.1998 31.12.2002	
II. Wysokość zasiłku lub świadczenia		
1. Podwyższenie z 80 do 90% kwoty emerytury wysokości świadczenia przedemerytalnego. Ponadto przyznane zostało Radzie Ministrów prawo do obniżania wymaganego okresu stażu pracy do nabycia prawa oraz przyznawania w wysokości 100% kwoty emerytury – świadczeń przedemerytalnych dla pracowników zwalnianych z niektórych restrukturyzowanych branż i sektorów gospodarki narodowej.	05.09.1998 31.12.2001	
2. Zmiana zasad waloryzacji zasiłków i innych świadczeń: a) w okresach półrocznych (uprzednio kwartalnych), b) b) o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (uprzednio wzrostu wynagrodzeń).	01.09.2000 31.12.2002	
3. Wprowadzenie przepisu, że wysokość zasiłku dla bezrobotnych uzyskujących dochody z tytułu pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (max. ½) – nie ulega zmniejszeniu o kwotę uzyskiwanych dochodów z tej pracy.	03.11.1992 31.12.1996	
4. Podwyższono do 52% przeciętnego wynagrodzenia – wysokość zasiłków dla bezrobotnych zamieszkałych w rejonach uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, którzy ze względu na długoletni staż pracy oraz utratę pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy uprawnieni byli do pobierania zasiłku do czasu uzyskania prawa do emerytury. Ponadto osoby te zostały zwolnione z obowiązku potwierdzania gotowości podjęcia pracy.	14.04.1994 28.02.1996	

5.	Zróżnicowanie wysokości zasiłku dla bezrobotnych w zależności od posiadanego stażu pracy (okresów zatrudnienia i innych zaliczalnych): – 80% zasiłku podstawowego dla posiadających staż do 5 lat, – 100% – staż do 20 lat, – 120% – staż co najmniej 20 lat.	01.01.1997 31.12.2002
6.	Przyznanie prawa do podwyższonego zasiłku przedemerytalnego – 160% zasiłku dla bezrobotnych, także osobom nie zamieszkałym w rejonach „zagrożonych”, jeżeli stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy – w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące z co najmniej 100 pracowników wykonującymi pracę na terenie jednego powiatowego urzędu pracy.	01.01.2001 31.12.2001
III. Okres pobierania zasiłku		
1.	Przedłużenie okresu pobierania zasiłku o czas trwania szkolenia, nie mniej niż o 1 miesiąc i nie więcej niż przysługujący okres pobierania zasiłku.	x 10.03.1992 31.12.1996
2.	Wprowadzono możliwość wydłużania przez Radę Ministrów okresu pobierania zasiłku przez bezrobotnych zamieszkałych w rejonach uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.	10.03.1992 12.09.2001
3.	W przypadku urodzenia dziecka w okresie pobierania zasiłku lub w ciągu miesiąca po upływie okresu jego pobierania, okres pobierania zasiłku ulega wydłużeniu o czas przez który przysługwałby zasiłek macierzyński.	1.01.1995 31.12.2002

Źródło: 1) Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, 2) Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, 3) stawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Polityka rynku pracy

Tabela 9. Wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 (w mln zł.)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Wydatki – ogółem	370,2	1.358,4	2.282,7	3.190,3	4.447,1	6.328,3
z tego:						
1. Zasiłki i świadczenia	189,1	1.114,5	1.969,7	2.677,1	3.724,6	5.363,2
a) zasiłki dla bezrobotnych	189,1	1.114,5	1.969,7	2.677,1	3.724,6	5.363,2
b) zasiłki przedemerytalne	-	-	-	-	-	-
c) świadczenia przedemerytalne	-	-	-	-	-	-
2. Aktywne formy	118,7	94,7	107,5	354,5	568,9	754,9
a) szkolenia	1,6	9,0	19,3	45,0	59,5	63,1
b) prace interwencyjne	20,9	45,3	46,9	154,2	231,7	311,1
c) roboty publiczne	-	-	17,4	119,7	209,6	253,9
d) pożyczki	96,2	40,4	23,7	33,2	55,1	66,4
e) aktywizacja absolwentów	-	-	0,2	2,4	13,0	60,4
f) pozostałe	-	-	-	-	-	-
3. Refundacja wynagrodzeń młodocianych	51,3	121,3	178,9	132,2	126,7	171,9
4. Pozostałe wydatki	11,1	27,9	26,6	26,5	26,8	38,3

Polityka rynku pracy

Tabela 9a. Wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 (w mln zł.) – cd.

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wydatki – ogółem	7.525,3	6.799,6	5.215,0	5.712,1	6.945,9*	8.597,2*	9.972,6*
z tego:							
1. Zasilki i świadczenia	6.413,5	5.278,0	3.060,3	3.953,9	5.749,9	7.293,8	8.879,2
a) zasilki dla bezrobotnych	6.413,5	4.844,2	2.374,2	2.795,8	3.528,0	3.910,4	4.285,1
b) Zasilki przedemerytalne	-	427,5	671,2	1.014,1	1.577,4	2.196,1	2.760,1
c) świadczenia przedemerytalne	-	6,3	14,9	144,0	644,5	1.187,3	1.834,0
2. Aktywne formy	806,1	1.168,4	1.241,8	1.097,4	767,8	604,4	539,4
a) szkolenia	86,1	108,9	115,1	112,5	79,5	55,5	50,8
b) prace interwencyjne	277,2	319,0	355,6	272,3	150,4	156,6	93,5
c) roboty publiczne	238,2	414,6	334,7	208,3	146,2	115,6	88,4
d) pożyczki	78,3	153,1	177,7	166,2	120,2	67,1	68,6
e) aktywizacja absolwentów	126,3	160,2	229,4	264,9	234,4	183,5	223,7
f) pozostałe	-	12,6	29,3	73,2	37,1	26,1	14,4
3. Refundacja wynagrodzeń młodocianych	226,3	269,1	315,0	316,0	247,0	395,9	336,1
4. Pozostałe wydatki	79,4	84,1	597,9	344,8	181,2	303,1	217,9

*) bez kwot. kredytów zaciąganych przez Fundusz Pracy.

Źródło: sprawozdania z dochodów i wydatków Funduszu Pracy za lata 1990–2002 r. (symbol MPiPS-02).

Polityka rynku pracy

Tabela 10. Podstawowe dane o bezrobotnych oraz dochodach i wydatkach z Funduszu Pracy w latach 1990–2002 r.

Lp	Wyszczególnienie	J.m	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.	Liczba zarejestr. bezrobotnych a) średnioroczna b) w końcu roku	tys. osób	625,6 1.126,1	1.670,0 2.155,6	2.354,9 2.509,3	2.736,9 2.889,6	2.909,6 2.838,0	2.694,6 2.628,8
2.	Stopa bezrobocia*)	%	6,1	11,4	13,6	16,4	16,0	14,9
3.	Liczba wypłaconych zasiłków i świadczeń (średnioroczna) w tym a) zasiłków dla bezrobotnych, b) zasiłków przedemeryt. c) świadczeń przedemeryt.	w tys.	439,0 439,0 - -	1.004,0 1.004,0 - -	1.398,0 1.398,0 - -	1.155,0 1.155,0 - -	1.216,0 1.216,0 - -	1.305,0 1.305,0 - -
4.	Stosunek liczby wypłaconych: a) zasiłków do liczby zarej. bezrob. (3a : 1a), b) zasiłków i świadczeń do liczby bezrob. + świadczeń. {3 : 1a)	%	70,2 70,2	60,1 70,2	59,4 59,4	42,2 42,2	41,8 41,8	48,4 48,4
5.	Wydatki z Funduszu Pracy w tym: a) zasiłki i świadczenia b) aktywne formy c) (bez młodocianych)	mln. zł.	70,2 189,1 118,7	1.358,4 1.114,5 94,7	2.282,7 1.969,7 107,5	3.190,3 2.677,1 354,5	4.447,1 3.724,6 568,9	6.328,3 5.363,2 754,9
6.	Udział w wydatkach z F.P. a) wydatków na zasiłki b) wydatków na akt. formy	%	51,1 32,1	82,0 7,0	86,3 4,7	83,9 11,1	83,8 12,8	84,8 11,9
7.	Wydatki na aktywne formy na jednego bezrobot. (5b:1a)	zł./ osob	189,7	56,7	45,6	129,5	195,6	280,2
8.	Dochody Funduszu Pracy w tym: a) ze składek na FP b) dotacji z budżetu	mln. zł.	458,6 109,1 334,0	1.222,3 414,2 750,4	2.312,7 620,8 1.625,6	3.245,6 1.184,1 1.990,0	4.518,6 1.628,9 2.800,0	6.302,2 2.176,1 4.023,6
9.	Udział w dochodach F.P. dotacji z budżetu państwa	%	72,8	61,4	70,3	61,3	62,0	63,8

Tabela 10a. Podstawowe dane o bezrobociu oraz dochodach i wydatkach Funduszu Pracy w latach 1990–2002 – c.d.

Lp.	Wyszczególnienie	J.m	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1.	Liczba zarejestr. bezrobotnych a) średnioroczna b) w końcu roku	tys. osób	2.507,1 2.359,4	2.024,2 1.826,4	1.756,5 1.831,4	2.155,4 2.349,8	2.523,3 2.702,6	2.912,2 3.115,0	3.162,5 3.217,0
2.	Stopa bezrobocia *	%	13,2	10,3	10,4	13,0	15,0	17,4	18,1
3.	Liczba wypłaconych zasiłków i świadczeń w tym: a) zasiłków dla bezrobotnych, b) zasiłków przedemeryt., c) świadczeń przedemeryt.	w tys.	1.335,0 1.335,0 - -	508,8 427,4 80,2 1,2	519,6 406,0 111,4 2,2	618,4 447,7 156,1 14,6	797,9 520,9 222,1 54,9	918,2 539,7 287,9 90,6	1053,6 564,8 350,7 138,0
4.	Stosunek liczby wypłaconych: a) zasiłków do liczby zarej. bezrob. (3a : 1a), b) zasiłków i świadczeń do liczby bezrob. + świadczeń. {3 : a)	%	53,2 53,2	21,1 24,2	23,1 27,8	20,8 26,6	20,6 28,5	18,5 27,9	17,9 28,9
5.	Wydatki z Funduszu Pracy w tym: a) zasiłki i świadczenia b) aktywne formy c) (bez młodocianych)	mln. zł.	7.525,3 6.413,5 806,1	6.799,6 5.278,0 1.168,4	5.215,0 3.060,3 1.241,8	5.712,1 3.953,9 1.097,4	6.945,9 5.749,9 767,8	8.597,2 7.293,8 604,4	9.972,6 8.879,2 539,4
6.	Udział w wydatkach z F.P. a) wydatków na zasiłki b) wydatków na akt. formy	%	85,2 10,7	77,6 17,2	58,7 23,8	69,2 19,2	82,8 11,1	84,8 7,0	89,0 5,4
7.	Wydatki na aktywne formy na jednego bezrobot. (5b:1a)	zł/osob.	321,5	577,2	707,0	507,6	498,0	207,5	170,6
8.	Dochody Funduszu Pracy w tym: a) ze składek na FP b) dotacji z budżetu	mln. zł.	7.558,0 2.840,3 4.620,5	7.010,5 3.538,5 3.401,7	5.247,5 4.171,8 881,0	5.600,8 4.730,3 672,6	6.119,1 4.999,5 838,5	8.467,7 5.496,3 2.650,0	9.398,5 5.367,7 3.634,6
9.	Udział w dochodach F.P. dotacji z budżetu państwa	%	61,1	48,5	16,8	12,0	13,7	31,3	38,7

Źródło: sprawozdania za lata 1990–2002 r. (symbol MPiPS-01 oraz 02).

Poradnictwo zawodowe

Wojciech Kreft, Anthony G. Watts
Bank Światowy

Raport krajowy o stanie poradnictwa zawodowego

Projekt Banku Światowego
„Polityka Państwa a Rozwój Zawodowy. Ramy rozwijania
usług informacji zawodowej, orientacji i poradnictwa
zawodowego w krajach rozwijających się”

Wstęp

W 2000 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) rozpoczęła realizację projektu mającego na celu opracowanie raportów poświęconych przeglądowi stanu poradnictwa zawodowego w krajach kandydujących do Unii Europejskiej. Raporty te stanowiły pierwszą okazję do opracowania kompleksowej informacji na temat poradnictwa zawodowego, po raz pierwszy także wspomniane zagadnienie analizowane było w kontekście znaczenia poradnictwa na każdym etapie rozwoju zawodowego. Celem przeglądu było stworzenie możliwości dokonywania porównań, promocji osiągnięć oraz zaprezentowania dobrych praktyk w dziedzinie poradnictwa zawodowego.

Na bazie projektu poświęconego przeglądowi stanu poradnictwa zawodowego w krajach kandydujących, zainicjowanego przez OECD, powstał Projekt „Polityka Państwa a Rozwój Zawodowy. Ramy rozwijania usług informacji zawodowej, orientacji i poradnictwa zawodowego w krajach rozwijających się”, realizowany przez Bank Światowy od 2001 r. Ma on szerszy zasięg, analiza obejmuje bowiem nie tylko kraje europejskie, takie jak: Austria, Czechy, Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Norwegia i Wielka Brytania ale również Australię, Kanadę i Koreę.

Metodologia badań składa się z szeregu etapów. Na początku wszystkie państwa zaangażowały się w prace nad przygotowaniem kwestionariusza, zawierającego pytania dotyczące usług informacji zawodowej, orientacji i poradnictwa zawodowego. Drugim etapem były wizyty studyjne, w których brało udział 4–5 ekspertów, później, ze względu na wysokie koszty, ich liczbę ograniczono do jednej osoby, korzystającej ze wsparcia konsultanta krajowego. Po zakończeniu trwającej zazwyczaj około tygodnia wizyty studyjnej ekspert, wraz z konsultantem krajowym, opracowują raport zawierający diagnozę stanu poradnictwa zawodowego w danym kraju oraz zalecenia i rekomendacje dotyczące przyszłości poradnictwa.

W październiku ubiegłego roku Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej otrzymało od Banku Światowego propozycję przeprowadzenia w Polsce studium dotyczącego polityki państwa w odniesieniu do poradnictwa zawodowego. Zadaniem Ministerstwa było wskazanie konsultanta, który mógłby przygotować dla Banku Światowego wstępną propozycję raportu krajowego, zorganizować wizytę przedstawiciela Banku oraz wziąć udział w opracowaniu końcowej wersji raportu dotyczącego poradnictwa zawodowego w Polsce. Spośród zgłoszonych przez Ministerstwo kandydatów ostatecznego wyboru konsultanta dokonał Bank Światowy – został nim Pan Wojciech Kreft, Kierownik ds. Rozwoju Stowarzyszenia Doradców Szkolnych i Zawodowych RP. W lutym br. miała miejsce tygodniowa wizyta eksperta Banku Światowego, Pana Anthony Watts'a, który w ciągu ostatnich dwóch lat był pracownikiem kontraktowym OECD, odpowiedzialnym za opracowywanie analiz z zakresu poradnictwa zawodowego.

Wymienieni wyżej eksperci dwukrotnie spotkali się z przedstawicielami Ministerstw Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i Edukacji Narodowej i Sportu oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej. Mieli też możliwość zapoznania się z pracą placówek świadczących usługi poradnictwa zawodowego w obu resortach m.in. centrów informacji i planowania kariery zawodowej oraz poradni pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Wstępna wersja raportu została opracowana w marcu br. Po konsultacjach z resortami pracy i edukacji została opracowana jego wersja ostateczna, której część poświęconą sektorowi pracy Państwu prezentujemy. Na zakończenie warto dodać, iż zdecydowaliśmy się zachować przyjętą przez autorów konwencję przedstawiania informacji w formie pytań i odpowiedzi, pogrupowanych w dziesięciu blokach tematycznych.

Poniżej prezentujemy oryginalny tekst Raportu.

Paulina Bogdańska

Departament Rynku Pracy MGPIPS

1. Kontekst

Proszę podać krótki (nie więcej niż 2 strony) opis głównych cech systemu edukacyjnego i szkoleniowego w Twoim kraju, opis struktury społecznej i cechy kultury, które mogłyby mieć wpływ na: (a) sposób podejmowania decyzji przy wyborze zawodu przez indywidualne osoby, oraz (b) rolę informacji zawodowej, usług doradczych i poradnictwa.

Kluczowe dane

Powierzchnia: 312.685 km²

Ludność: 39 milionów (2001).

PKB na głowę z punktu widzenia siły nabywczej (w euro): 9.200 (2001) (=40% średniej w EU)

Inflacja roczna: 2,9% (2002).

Bezrobocie: 18,1% (grudzień 2002).

Budżet na edukację: 4,6 PNB (2001)

Budżet na szkolnictwo wyższe: 0,8 PNB (2001).

Rynek pracy

Polski rynek pracy zmienił się radykalnie na skutek zmian politycznych, które nastąpiły pod koniec lat osiemdziesiątych. W czasach reżimu komunistycznego większość osób zatrudnionych było w przedsiębiorstwach państwowych. Do roku 1999 sektor prywatny (składający się z małych firm, sprywatyzowanych przedsiębiorstw i należących uprzednio do majątku państwa firm właścicieli prywatnych) zatrudniał trzykrotnie więcej pracowników niż sektor państwowy. Zatrudnienie nie jest już jednym z podstawowych praw gwarantowanych przez Konstytucję. Bezrobocie rosło w Polsce gwałtownie w latach 90-tych i dramatycznie zmieniło charakter rynku pracy. W latach ubiegłych gospodarka polska przeżywała ciągle problemy związane z brakiem odpowiedniej siły roboczej, równocześnie jednak, występował element sporego bezrobocia ukrytego. Od 1990 roku liczba dostępnej siły roboczej przewyższała popyt i stopa bezrobocia osiągnęła historycznie wysoki poziom. Miały na to wpływ również inne czynniki, takie jak:

1. Czynniki makroekonomiczne:

- Niższy wzrost gospodarczy w latach 1999–2000, w porównaniu do lat 1994–1997, następująca po tym gospodarcza stagnacja w roku 2000, która zahamowała tworzenie się miejsc pracy.
- Mniejszy przyrost miejsc pracy, szczególnie w przedsiębiorstwach małych i średnich oraz zwiększona mobilność pracowników w tym sektorze, doprowadziły w rezultacie do zwiększonego napływu pracowników na rynek pracy.
- Przyspieszony proces restrukturyzacji gospodarki, doprowadził w efekcie do zbiorowych zwolnień w niewydolnych sektorach gospodarki, a w szczególności w przedsiębiorstwach (głównie w górnictwie, hutnictwie, przemyśle zbrojeniowym i w Polskich Kolejach Państwowych).
- Wprowadzenie poważnych reform społecznych spowodowało redukcje w służbie zdrowia, edukacji i administracji państwowej.
- Wygaśnięcie kontraktów prywatyzacyjnych, które zakazywały redukcji pracowników i obligowały pracodawców do stabilizacji poziomu zatrudnienia w ich przedsiębiorstwach.

2. Czynniki demograficzne:

- Zwiększona liczba osób w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18–59 lat i mężczyźni w wieku 18–65 lat). Od 1990 roku grupa ta zwiększyła się o około 1.8 miliona osób; liczba ta w stosunku do ogółu ludności zwiększyła się o 3,7%, a na koniec roku 2001 sięgnęła 61,9%.
- Szczególnie wysoki wzrost liczby osób, które są w wieku produkcyjnym lecz nie są postrzegane jako mobilne (tzn. w wieku 44 lat i powyżej); grupa ta reprezentuje 90% ogólnego wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym. Na początku lat 90-tych rozpoczął się proces zawodowej „demobilizacji” osób w tej grupie wiekowej, umożliwiając zredukowanym pracownikom przejście na wcześniejszą emeryturę, jak również stworzenie dogodniejszych warunków uzyskania renty chorobowej.
- Dalszy wzrost liczby osób w wieku emerytalnym (mężczyźni w wieku 65 lat i powyżej i kobiety w wieku 60 lat i powyżej). Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, pod koniec 2001 roku proporcja osób w tej kategorii w stosunku do ogółu ludności wynosiła około 14,8%; proporcja ogółu ludności w wieku 65 lat i powyżej (mężczyzn i kobiet) oscylowała wokół 12,5% pod koniec 2001 roku, w porównaniu do 10,2% na koniec 1990 roku. Obecnie, na każde 100 osób w wieku produkcyjnym, 62 osoby są nieprodukcyjne, tzn. 24 osoby w wieku emerytalnym i 38 młodych osób poniżej 17 roku życia (w roku 1990 porównywalne liczby wskazywały 74 osoby – 22 w wieku emerytalnym i 52 młode osoby). Wpływa to na zwiększenie wydatków na świadczenia ZUS i zwiększenie kosztów siły roboczej.

3. Czynniki administracyjne:

- Głównie wzrost liczby osób uprawnionych do opieki zdrowotnej (podobnie jak do zasiłku dla bezrobotnych), które pokrywa Państwo na podstawie posiadania statusu bezrobotnego – w wielu przypadkach są to osoby zatrudnione w tzw. „szarej strefie” gospodarki (ankieta

Poradnictwo zawodowe

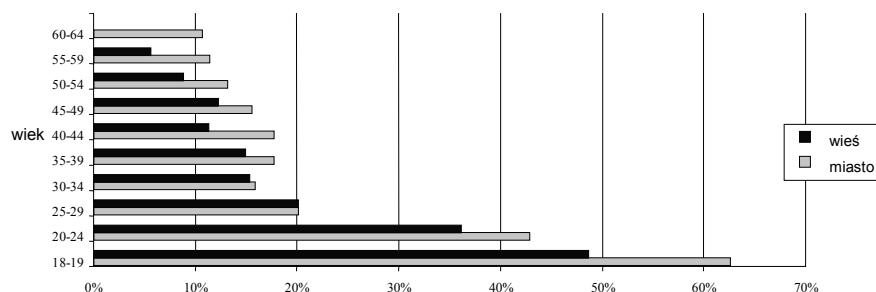
przeprowadzona wśród dyrektorów 500 największych polskich firm ujawniła, że ponad dwie piąte z nich uważa, że liczba nie zarejestrowanych firm w ich sektorach przewyższa 10%).¹

Tabela 1. Bezrobocie według kategorii wiekowej w latach 1999–2001
(dane na koniec roku)

Rok	Ogółem	poniżej 24	25–34	35–44	45–54	55 lat i powyżej
Dane w tysiącach osób						
1999	2,349.8	729.5	623.4	588.0	367.7	41.1
2000	2,702.6	823.5	713.2	656.5	461.9	47.5
2001	3,115.1	918.0	836.7	724.4	572.4	63.6
%						
1999	100.0	31.0	26.5	25.0	15.6	1.7
2000	100.0	30.5	26.4	24.3	17.1	1.8
2001	100.0	29.5	26.9	23.3	18.4	2.0

Źródło: Główny Urząd Statystyczny

Wykres 1. Stopa bezrobocia według wieku i miejsca zamieszkania
w IV kwartale 2001 roku

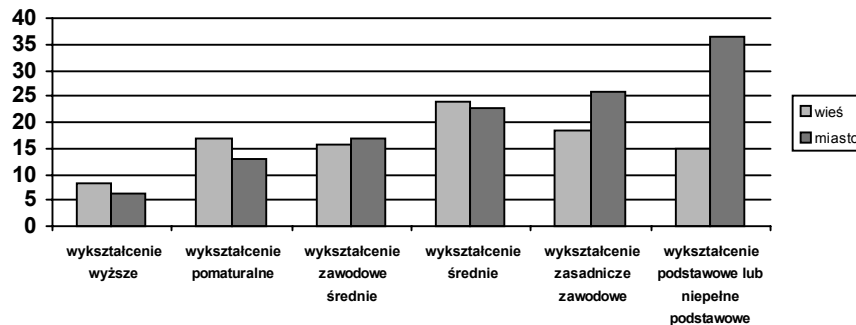


Źródło: Główny Urząd Statystyczny

¹ The Warsaw Voice, nr 38 (726), 22 wrzesień 2002 – <http://www.warsawvoice.pl>

Poradnictwo zawodowe

Wykres 2. Stopa bezrobocia według wykształcenia i miejsca zamieszkania w IV kwartale 2001 roku



Źródło: Główny Urząd Statystyczny

2. Przegląd

Podaj krótki (nie więcej niż 2 strony) przegląd narodowych struktur informacji zawodowej, usług doradczych i poradnictwa zawodowego w Twoim kraju.

- *Krótko opisz, w ogólnym zarysie, historię usług poradnictwa zawodowego w Twoim kraju: kiedy się rozpoczęła i jakie zasadnicze zmiany zaszły od tego czasu.*

Historia usług poradnictwa zawodowego ma już prawie 100-letnią tradycję. Wspecjalizowane ośrodki służące młodzieży istniały już przed I wojną światową. Działania ośrodków, w późnych latach 30-tych, miały charakter neutralny i nowoczesny. Podobnie jak we Francji, Niemczech, Stanach Zjednoczonych i w innych krajach, tak samo w Polsce, specjaliści mieli znaczne wsparcie naukowe, szczególnie ze strony Instytutu Psychotechnicznego w Krakowie, założonego przez Bronisława Biegeleisena w 1928 roku. Instytut ten zajmował się orientacją i poradnictwem zawodowym, diagnozą psychologiczną i kwalifikacją zawodową młodzieży psychicznie upośledzonej. Jego „Biblioteka Poradnictwa Zawodowego” stanowiła podporę polskiego poradnictwa.

Destrukcyjne działania II wojny światowej i systemu totalitarnego w latach 40-tych i 50-tych, znacznie zniszczyły sieć usługową. Późniejszy proces odbudowy, koncentrował się przede wszystkim na pracy ośrodków psychologiczno-pedagogicznych (patrz niżej).

Należy podkreślić, że w Polsce termin „poradnictwo zawodowe” używany jest do określania całego obszaru informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego.

- *Opisz głównych dostawców usług, wskazując w jakim stopniu świadczenie usług informacyjnych, doradztwa i poradnictwa zachodzi na lub jest zintegrowane z innymi usługami.*
- *Wskaż, kto odpowiada za zarządzanie i finansowanie służb informacyjnych, doradczych i poradnictwa w Ministerstwach (np. Edukacji i Pracy), na różnych poziomach władzy państwowej i w innych organizacjach.*

Poradnictwo zawodowe w Polsce oparte jest na teorii perspektywicznej, według której, proces planowania i rozwój kariery zawodowej człowieka, rozpoczyna się we wczesnym dzieciństwie i trwa przez cały okres życia. Życie zawodowe jest drogą decyzji osobistych, która powinna brać pod uwagę kilka czynników. Niektóre z nich mają charakter wewnętrzny, wynikający z indywidualnych cech człowieka; inne związane są z niezależnymi, obiektywnymi, zewnętrznymi warunkami – społecznymi, kulturowymi i ekonomicznymi.

Za usługi poradnictwa zawodowego i informacji odpowiadają głównie dwa Ministerstwa: Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Każde z tych ministerstw niezależnie zarządza usługami i finansuje je. W ramach Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej działa specjalna komórka: Wydział Poradnictwa Zawodowego i Sieci EURES, pełniąca funkcje monitorujące i koordynujące.

Od roku 2000 zadania związane z obsługą rynku pracy, za które odpowiadało Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, zostały w znacznej mierze przekazane władzom wojewódzkim i powiatowym. Usługi informacyjne i poradnictwa zawodowego świadczone są na obu tych poziomach:

- Na poziomie pierwszym, podstawowym, usługi świadczone są przez około 460 doradców zawodowych, pracujących w 373 powiatowych urzędach pracy, które nadzorowane są przez władze lokalne zwane starostwami.
- Drugi poziom to 54 centra informacji i planowania kariery zawodowej, wojewódzkich urzędów pracy, nadzorowane przez Marszałków (jest ich 16). Centra te oferują wszechstronne, profesjonalne usługi w zakresie informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego. Personel centrów udziela zarówno indywidualnych porad, jak i informacji związanej z planowaniem kariery zawodowej.

Doradcy zawodowi zatrudnieni w państwowych służbach zatrudnienia (około 700 doradców w całym kraju) oferują pomoc bezrobotnym i osobom poszukującym pracy przy rozwiązywaniu ich problemów zawodowych.

3. Struktura polityczna

- *Jak ważne jest ustawodawstwo w zarządzaniu informacją i usługami doradztwa i poradnictwa w Twoim kraju? Opisz proszę, główne ustawy, które bezpośrednio dotyczą usług informacji, doradztwa i poradnictwa, zacytuj fragmenty, które są szczególnie ważne.*

Podstawową ustawą, która określa potrzebę organizowania i wspierania informacji i poradnictwa zawodowego przez władze państwowe jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Gwarantuje ona prawo dostępu do usług poradnictwa zawodowego wszystkim obywatelom Polski. Jak już wspomniano w rozdziale 2, w Polsce dwa różne Ministerstwa odpowiedzialne są za poradnictwo zawodowe:

- Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu – usługi poradnictwa dla młodych ludzi, biorących udział w nauce lub szkoleniu, świadczone przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz szkoły;
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – usługi poradnictwa dla dorosłych, świadczone przez publiczne służby zatrudnienia.

Funkcjonowanie urzędów pracy w dziedzinie informacji i poradnictwa zawodowego regulowane jest Ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 25 poz. 128 z późniejszymi zmianami) oraz Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy (Dz.U. Nr 12 poz. 146, art. 36).

- *Jakie są kluczowe cele polityki narodowej dotyczące usług doradczych i poradnictwa w Twoim kraju? Wskaż proszę różnice istniejące między Ministerstwami.*

Kluczowe cele polskiej polityki narodowej dotyczące informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego, określone są w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich.²

Głównym celem sformułowanym w Strategii jest szersze zaangażowanie obywateli w procesy zachodzące na rynku pracy. Zakłada się, że zostanie ono osiągnięte przez:

- zwiększone zatrudnienie, związane z rozwojem jakości zasobów ludzkich;
- promocję przedsiębiorczości;
- większą zdolność przedsiębiorstw i ich pracowników do adaptacji, w warunkach zmieniającego się rynku pracy;
- promowanie polityki równych szans na rynku pracy.

Poprawa możliwości zatrudnienia jest nadzwyczaj ważna w odniesieniu do poradnictwa zawodowego, ponieważ w większości przypadków jest ono bezpośrednio związane z planowaniem kariery osobistej, rozwojem kariery, potrzebą zdobycia dodatkowych umiejętności zawodowych, ciągłym szkoleniem zawodowym i wyposażaniem jednostek w umiejętność efektywnego

² Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Styczeń 2000.

działania na rynku pracy. Stworzenie systemu szeroko dostępnej informacji zawodowej i poprawienie jakości i dostępności usług doradczych jest zatem niezmiernie ważne. Niezbędna jest również pełniejsza integracja wszystkich instytucji i zaangażowanych osób. Zwiększy to efektywność i wzajemne uzupełnianie się.

Wytyczne Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich zawierają:³

- wprowadzenie poradnictwa zawodowego do szkół na wszystkich poziomach edukacji;
- wprowadzenie zasady ciągłości usług do sfery planowania i rozwoju kariery;
- zwiększenie dostępu do informacji zawodowej dla młodzieży i dorosłych;
- integrację systemów poradnictwa zawodowego dla dorosłych i młodzieży;
- zapewnienie wyższej jakości usług indywidualnych w poradnictwie zawodowym poprzez wprowadzenie jednolitych standardów;
- zapewnienie stałej poprawy świadczonych usług poradnictwa zawodowego i materiałów informacyjnych, ułatwiających planowanie kariery zawodowej osobom indywidualnym;
- stworzenie systemu szkoleń i rozwoju zawodowego dla doradców zawodowych i nauczycieli/doradców szkolnych;
- podniesienie świadomości społecznej w zakresie ustawicznego planowania kariery osobistej, dążącego do poprawy możliwości zatrudnienia, wewnątrz stale zmieniającego się rynku pracy.

Jednakże, jak dotąd, rząd poczynił niewielkie kroki w dojściu do tych celów. Aby te cele zrealizować, muszą nastąpić znaczne organizacyjne i prawne zmiany. Niewykluczone, że potrzebny będzie projekt koordynujący system poradnictwa zawodowego dla młodzieży i dorosłych.

Ostatnim dokumentem rządowym określającym cele polityki narodowej w sferze informacji i poradnictwa zawodowego jest „Sektorowy Program

³ Ibidem, strony 52–53.

Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich”.⁴ Jest on jednym z sześciu sektorowych programów operacyjnych, które mają służyć jako siła motoryczna do wprowadzenia Narodowego Planu Rozwoju (plan ten określa kluczowe działania strukturalne, które Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej, zamierza wprowadzić w latach 2004–2006 przy finansowym wsparciu UE, celem stworzenia dogodnych warunków dla podtrzymania wzrostu poprawy standardu życia). Nadrzędnym celem programu jest „zbudowanie otwartego, wykształconego społeczeństwa, zapewniając mu dogodne warunki rozwoju zasobów ludzkich poprzez edukację, szkolenia i pracę”.⁵

W ustawodawstwie, cele i zamierzenia polityki narodowej dot. informacji i poradnictwa zawodowego określone są w Ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 (Dz.U. z 2001 r. Nr 6 poz. 56 z późniejszymi zmianami). Art. 17 (poradnictwo zawodowe) określa, że:

1. Poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych.
2. Poradnictwo zawodowe kieruje się następującymi zasadami:
 - (a) dostępności usług dla wszystkich osób bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy oraz dla pracodawców,
 - (b) dobrowolności korzystania z usług poradnictwa zawodowego,
 - (c) równości w korzystaniu z usług poradnictwa zawodowego bez względu na narodowość, płeć, wyznanie, przynależność do organizacji politycznych i społecznych oraz inne okoliczności,
 - (d) swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia,
 - (e) bezpłatności korzystania z usług poradnictwa zawodowego,
 - (f) poufności i ochrony danych osobowych bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy, korzystających z usług poradnictwa zawodowego.

⁴ Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, luty 2003.

⁵ Ibidem, strona 8.

3. Poradnictwo zawodowe prowadzą powiatowe urzędy pracy oraz centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy.
 4. Poradnictwo zawodowe świadczone jest w formie porad indywidualnych i grupowych.
 5. Porady indywidualne mogą być poprzedzone specjalistycznymi badaniami lekarskimi i psychologicznymi. Koszty badań nie obciążają bezrobotnego i innych osób poszukujących pracy.
 6. Przeprowadzenie badań, o których mowa w ust. 5., może nastąpić wyłącznie za zgodą bezrobotnego lub innej osoby poszukującej pracy.
- *Czy usługi ukierunkowane są na jakieś szczególne grupy (np. uczniów, młodych ludzi, uczniów szkół pomaturalnych, bezrobotnych, otrzymujących świadczenia socjalne, uchodźców, członków mniejszości narodowych)? Jaki jest powód takiego ukierunkowania? Jakie są priorytety? Podaj przykłady, np. ustaw i zarządzeń dających prawa czy zezwolenia na świadczenie usług tym szczególnym grupom; lub jakichś aktywnych działań, które umożliwiają dostęp do usług tym grupom osób.*

Priorytety dla usług informacji i poradnictwa zawodowego określone są zgodnie z bieżącą sytuacją na rynku pracy. Jednym z priorytetów na rok 2002 było wprowadzenie Programu Aktywizacji Zawodowej Absolwentów „Pierwsza Praca”. Program ten skierowany był do wszystkich absolwentów szkół ponadpodstawowych. W 2002 r. zakładano, iż 900.000 uczniów ukończy naukę. Spodziewano się, że około 520.000 z nich będzie potrzebowało pomocy w procesie wchodzenia na rynek pracy. Cele Programu „Pierwsza Praca” to niedopuszczenie do tego, aby absolwenci szkół ponadpodstawowych stawali się i pozostawali bezrobotnymi po ich ukończeniu, pobudzenie aktywności lokalnej w kreowaniu projektów aktywizacji zawodowej oraz wdrażanie rozwiązań, które wzmacniają umiejętności do samodzielnego poruszania się młodych ludzi po rynku pracy, do samokształcenia, do kreatywności, a także promują mechanizmy prozatrudnieniowe. W programie tym zapewnione są m.in. stanowiska pracy subsydiowane przez państwo przez okres do 12 miesięcy, kursy szkolące umiejętności zdobywania pracy itd.

Poza programami o charakterze krajowym, doradcy zawodowi zatrudnieni w urzędach pracy, biorą udział w inicjatywach na poziomie regionalnym (wojewódzkim), świadcząc usługi ukierunkowane na różne grupy, np. długoterminowych bezrobotnych, bezrobotnych na terenach wiejskich, niepełnosprawnych, pracowników zwolnionych z pracy itd.

Priorytety ustalane są przez rząd. Zatem, pakiet działań Programu „Pierwsza Praca” stanowi Aneks nr 1 do Strategii Społeczno-Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca”, przyjętej przez Radę Ministrów 29 stycznia 2002 r. Ponadto, Program „Pierwsza Praca” jest jednym z narzędzi wprowadzających „Narodową Strategię Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006”, która jest oparta na Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Program „Pierwsza Praca” ma charakter wszechstronny, towarzyszy mu szereg rozporządzeń prawnych, takich jak: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawa o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół i Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie.

- *Jaki wpływ mają czynniki społeczne, edukacyjne i rynku pracy na bieżący kształt polityki narodowej dot. usług informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego?*

Czynnikami wpływającymi na kształt polityki narodowej dot. usług informacji, doradztwa i poradnictwa są:

- wysoki poziom bezrobocia wynikający z takich czynników jak: niewystarczające wykształcenie, brak umiejętności i cech umożliwiających zatrudnienie;
- decentralizacja systemu urzędów pracy, w rezultacie czego urzędy były osamotnione, niedofinansowane i cierpiały na wysoką wymienialność kadr (z naszych szacunkowych danych wynika – rzędu ok. 40–50% w roku 2002). Pozytywnym sygnałem zwrotnym jest zwiększenie funduszy na szkolenia kadry w roku 2003 przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej;
- znaczny napływ absolwentów na rynek pracy (dzieci z wyżu demograficznego w 1980 r.);

- brak wsparcia dla poradnictwa zawodowego ze strony sektora akademickiego, a w związku z tym brak prac, publikacji, raportów i analiz, które wskazywałyby na zapotrzebowanie na usługi w zakresie poradnictwa zawodowego i uświadamiałyby decydentów o tych potrzebach;
- brak prywatnych instytucji świadczących usługi w zakresie poradnictwa zawodowego;
- brak konsekwentnych, skoordynowanych działań na polu poradnictwa zawodowego ze strony Ministerstw Edukacji i Pracy.

- *Jakimi metodami posługuje się rząd do finansowania usług informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego?*

Usługi informacji i poradnictwa zawodowego świadczone przez doradców zawodowych z urzędów pracy finansowane są na poziomie krajowym z Funduszu Pracy, chociaż administrowane są na poziomach wojewódzkim i powiatowym. Zgodnie z Ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 6 poz. 56 z późniejszymi zmianami), środki Funduszu Pracy przeznacza się na finansowanie m.in. opracowywania i rozpowszechniania informacji zawodowych oraz wyposażenia dla prowadzenia poradnictwa zawodowego we współpracy z instytucjami wykonującymi statutowe zadania w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego (art. 57, pkt. 9).

- *Czy klienci korzystający z usług informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego ponoszą część kosztów? Jeśli tak, to którzy klienci proszeni są o opłaty i jakiego rzędu jest to opłata?*

Klienci urzędów pracy i poradni psychologiczno-pedagogicznych otrzymują usługi dot. informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego bezpłatnie.

- *Opisz czy praktycy świadczący usługi informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego są w jakiś sposób zaangażowani w kształtowanie polityki rozwoju, na przykład poprzez swój udział w różnych profesjonalnych stowarzyszeniach, czy poprzez dostarczanie informacji o potrzebach doradztwa.*

Polskie Stowarzyszenie Doradców Szkolnych i Zawodowych RP jest ciałem opiniotwórczym: służy jako forum wyrażania opinii członków na różne sprawy oraz do ustalania polityki działania, uwzględniając pożądane zmiany. Wydaje ono również orzeczenia dotyczące orientacji i poradnictwa zawodowego i przesyła je odpowiednim instytucjom rządowym i władzom lokalnym.

Krajowe Forum Poradnictwa Zawodowego służy jako mechanizm identyfikujący priorytetowe potrzeby krajowe, związane z doradztwem i poradnictwem zawodowym, zgodnie z polityką rządu oraz do prezentacji opinii doradców zawodowych w sprawach związanych z poradnictwem zawodowym.

4. Główne służby doradcze

4.3. Państwowe pośrednictwo pracy

- *Jakie usługi informacyjne, doradcze i poradnictwa świadczone są przez publiczne służby zatrudnienia? Czy obejmują one również poradnictwo zawodowe?*

Informacja zawodowa i poradnictwo zawodowe świadczone są w każdym z 373 powiatowych urzędów pracy przez specjalną komórkę organizacyjną, w której zatrudniony jest doradca zawodowy. Usługi te obejmują:

- świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego;
- świadczenie grupowego poradnictwa zawodowego (głównie warsztaty dotyczące umiejętności związanych z poszukiwaniem pracy);
- udzielanie informacji zawodowej osobom indywidualnym;
- udzielanie informacji zawodowej dla grup klientów;
- zapewnianie dostępu do testów sprawdzających predyspozycje do specyficznych zawodów i do badań lekarskich, potrzebnych do wydania opinii o zdolności do wykonywania konkretnej pracy, zawodu czy szkolenia;
- pomoc pracodawcom w wyborze kandydatów na stanowiska wymagające specjalnych predyspozycji psychofizycznych;
- gromadzenie i rozpowszechnianie informacji zawodowej.

Większość klientów kierowana jest do doradcy zawodowego przez pośrednika pracy; niektórzy przychodzą sami. Większość zadań urzędów pracy polega na pomocy bezrobotnym w zarejestrowaniu się jako osoby bezrobotne, którym przysługuje zasiłek oraz pomocy przy znalezieniu pracy; niestety trochę negatywny wizerunek, który one w efekcie mają, zniechęca niektórych potencjalnych klientów do korzystania z ich usług.

Nie odnosi się to do centrów informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy, które poza świadczeniem usług z zakresu informacji i poradnictwa zawodowego, oferują usługi z zakresu planowania kariery zawodowej przy użyciu metod psychologicznych. Prowadzą również kursy w zakresie planowania kariery zawodowej i sposobów poszukiwania pracy oraz gromadzą, uaktualniają, rozszerzają i rozpowszechniają informację zawodową w regionie. 54 centra, które mieszczą się w większych miastach, organizują i koordynują rozwój informacji i poradnictwa zawodowego w imieniu innych służb; wspierają również kluby pracy w swoich regionach. Posiadają zasoby informacji na wzór modelu niemieckiego BIZ.

Najbardziej powszechnymi problemami zawodowymi są:

- wybór lub zmiana zawodu;
- doskonalenie i rozwój zawodowy;
- znalezienie pracy (brak umiejętności poszukiwania pracy) lub samozatrudnienie (pomoc w ocenie efektu przedsięwzięcia) oraz kłopoty związane z adaptacją w pracy.

Centra świadczą również usługi dla szkół, lecz nie prowadzą statystyki na ten temat: ich głównym zadaniem są usługi dla dorosłych.

- *Jacy klienci szukają pomocy tych służb i ją otrzymują? Jaki jest zakres dostępu do tych usług osób bezrobotnych i zatrudnionych?*

Najczęstszymi klientami doradców zawodowych z centrów informacji i planowania kariery zawodowej są osoby z następujących grup:

- bezrobotna młodzież;
- osoby bezrobotne;

Poradnictwo zawodowe

- bezrobotni z terenów wiejskich;
- absolwenci.

Najmniej liczną grupą klientów są osoby niepełnosprawne.

- *Czy od klientów wymaga się wzięcia udziału w zajęciach doradczych i w poradnictwie zawodowym celem uzyskania statusu osoby bezrobotnej i/lub uzyskania świadczeń socjalnych? Jeżeli tak to od kogo?*

Korzystanie z usług poradnictwa zawodowego nie jest obowiązkowe. Zarówno w ustawodawstwie, jak i w praktyce obowiązuje zasada dobrovolności (tzn. nieobowiązkowego) charakteru usług poradnictwa zawodowego.

- *W jaki sposób usługi te powiązane są z ogólną krajową polityką? Jeżeli to możliwe, podaj przykłady tych powiązań.*

Doradcy zawodowi, poza bezpośrednią pracą z klientem, przygotowują publikacje na różne sprawy związane z rynkiem pracy; przygotowują przewodniki po instytucjach edukacyjnych i szkoleniowych; oraz rozpowszechniają usługi poradnictwa zawodowego przy współpracy z ośrodkami masowego przekazu. Organizują również (razem z innymi instytucjami) takie wydarzenia jak: dni pracy, targi pracy, targi edukacyjne, targi przedsiębiorstw itd. Współpracują z wieloma partnerami społecznymi takimi jak: Ochotnicze Hufce Pracy, Ośrodki Pomocy Społecznej, Miejskie Ośrodki Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zakłady penitencjarne, Biura Karier na różnych uniwersytetach i w szkołach wyższych, itd.

4.4. Poradnictwo zawodowe w zakładach pracy

- *W jakim zakresie pracodawcy świadczą usługi w zakresie doskonalenia zawodowego swoim pracownikom? Jacy pracodawcy świadczą takie usługi? Jakie formy one przybierają?*

Pracodawcy świadczą usługi w zakresie doskonalenia zawodowego swoim pracownikom w ramach działu personalnego (zarządzanie zasobami ludz-

rimi). Nie jest jednak dostępna informacja o zakresie i charakterze tych usług. Wydaje się jednak, że w firmach zagranicznych usługi te są bardziej ukierunkowane na jednostkę niż w firmach polskich, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach. Wojewódzkie centra informacji i planowania kariery zawodowej wspierają działania tych przedsiębiorstw przy doskonaleniu zawodowym pracowników. Kilka uczelni (na przykład Uniwersytet Jagielloński, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie i Akademia Ekonomiczna w Krakowie) oferuje studia magisterskie z zarządzania zasobami ludzkimi, w ramach których jest poradnictwo zawodowe: może to świadczyć o tym, że powoli łączą się te dwie dziedziny.

- *W jakim stopniu związki zawodowe są zaangażowane w świadczenie usług z zakresu doskonalenia zawodowego swoich członków, lub w negocjacje o takie usługi?*

Generalnie, związki zawodowe w Polsce odgrywają ograniczoną rolę w dziedzinie informacji i poradnictwa zawodowego i przeważnie nie angażują się w świadczenie usług z zakresu doskonalenia zawodowego swoich członków. Jednakże, były one zaangażowane w przynajmniej jednym projekcie szkolenym i wspierającym doradców w ramach programu finansowanego przez rząd dla pracowników zwalnianych z zakładów w przemyśle hutniczym, w związku z restrukturyzacją gospodarki.

4.5. Sektor prywatny (komercyjny)

- *Co wiadomo jest o służbach doradczych i poradnictwa zawodowego w sektorze prywatnym, np. prywatni doradcy praktycy zawodowi czy pośrednictwo pracy? Jak rozległe są to usługi? W jakim stopniu rozrosły się w ostatnich latach?*
- *Kim są ich klienci, jakie są ich zarobki, jaki rodzaj usług oferują?*

Usługi z zakresu informacji i poradnictwa zawodowego oferowane przez sektor prywatny dopiero wchodzi na polski rynek pracy. Do pierwszych takich prób można zaliczyć powstanie prywatnych biur informacji zawodowej i poradni psychologiczno-pedagogicznych. Powstały one głównie

w dużych miastach w Polsce: Warszawie, Szczecinie, Wrocławiu, Krakowie i Poznaniu (<http://www.czarneccy.prv.pl/>). Przeważnie zatrudniają one nie więcej niż 3 do 4 osób. W większości nie ograniczają się tylko do poradnictwa zawodowego i świadczą usługi w znacznie szerszym zakresie. Ogromną przeszkodą w rozwoju prywatnego poradnictwa zawodowego jest brak dostępnej bazy danych dotyczącej informacji zawodowej, metod i narzędzi pracy, z której prywatny doradca zawodowy mógłby skorzystać w swojej pracy.

Potrzeby pracodawców są wyrażane poprzez pewną liczbę organizacji konsultacyjnych, które prowadzą działalność konsultacyjną powiązaną z doskonaleniem zawodowym w dużych i średnich firmach. Większość z nich to firmy poszukujące pracowników (tzw. łowcy głów), świadczące usługi związane ze szkoleniem zawodowym i pośrednictwem pracy. Ostatnio nastąpił wzrost zapotrzebowania na usługi redukujące stanowiska pracy. Wiele organizacji korzysta z usług niektórych prywatnych firm rozwoju zasobów ludzkich, szczególnie do obsadzenia stanowisk wyższej i średniej rangi.

- *Czy rząd podjął jakieś kroki w kierunku zachęcania organizacji prywatnych do świadczenia usług doradczych i poradnictwa zawodowego lub do regulacji metod świadczenia tych usług (np. przez wydawanie bonów, za które można kupić takie usługi; przez ustalenie poziomu kwalifikacji personelu; przez regulację stawek za te usługi).*

Nie było żadnych inicjatyw rządowych w tej sprawie.

- *Jaki jest związek, jeżeli jest, prywatnych agencji doradczych z prywatnymi agencjami pośrednictwa pracy? Ile jest tych ostatnich? Czy muszą posiadać licencję, jeśli tak, to przez kogo wydaną?*

Prywatne agencje pośrednictwa pracy dopiero zaczynają działać (nowe rozporządzenie zezwalające na ich działalność zostało podpisane przez Ministra Pracy w styczniu 2003 r.), więc nie jest jeszcze możliwe określenie związku między instytucjami świadczącymi usługi doradcze a tymi agencjami.

4.6. Inne organizacje

- *Jaką rolę odgrywają inne organizacje – np. Kościół, organizacje charytatywne, inne organizacje społeczne – w świadczeniu usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego?*
- *Jakich klientów obsługują? Jakim potrzebom zamierzają sprostać?*

W Polsce jest niewiele usług doradczych w sektorze społecznym. Generalnie, były tylko nieliczne i sporadyczne próby: projekty pilotażowe i badania. Chociaż wyniki były bardzo ciekawe, nie były one – niestety – szeroko rozpowszechniane. Do przykładu dobrych praktyk można zaliczyć wprowadzenie programu „WIDI–Wirtualny Internetowy Doradca Zawodowy” (www.telepraca.pl/v_d) przez Fundację Rozwoju Polityki Społecznej przy udziale Stowarzyszenia Doradców Szkolnych i Zawodowych RP.

Ważną organizacją finansowaną przez państwo są Ochotnicze Hufce Pracy, które prowadzą szereg działań edukacyjnych, szkoleniowych i rozwoju społecznego dla młodych ludzi, szczególnie tych narażonych na społeczne odrzucenie. W skład jej działań wchodzi:

- 298 hufców pracy;
- 26 ośrodków szkolenia i wychowania;
- 49 centrów edukacji i pracy oraz 64 oddziały;
- 9 centrów kształcenia i wychowania;
- 22 ośrodki szkolenia zawodowego;
- 49 młodzieżowych biur pracy oraz 67 oddziałów;
- 126 klubów pracy;
- 11 młodzieżowych biur podróży;
- 34 „gospodarstwa pomocnicze”.

Działaniami tymi jest objętych około 32 000 młodych ludzi w wieku od 15 do 24 lat rocznie. Niektórzy z nich byli wpłątani w działalność przestępczą więc mogą zostać skierowani na policję lub do sądu; niektórzy mają potrzeby edukacyjne i społeczne i mogą być kierowani na przykład do poradni psychologiczno-pedagogicznej. Wiele z działań hufców pracy ma związek z doradztwem. A mianowicie kluby pracy i różne formy praktyk

zawodowych. Ponadto, w skład ośrodków szkolenia i wychowania wchodzi młodzieżowe biura pracy, które organizują targi pracy i świadczą usługi pośrednictwa pracy – szczególnie pracy krótkoterminowej.

Bardziej umiejscowioną, opartą na społeczności inicjatywą jest to, że Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z wojewódzkimi urzędami pracy, niedawno udostępniło fundusze społecznościom do utworzenia „Gminnych Centrów Informacji”. W początkowym okresie ten program pilotażowy został wprowadzony w około 90 gminach, na terenach szczególnie narażonych na wysoki poziom bezrobocia. Te lokalne ośrodki informacji zbierają informacje z okolicy dotyczące miejsc pracy, szkolenia, otworzenia własnego biznesu, możliwości uzyskania koncesji itd. Oferują również szereg innych usług dla społeczności lokalnej. Jednym z ich głównych celów jest udostępnienie społecznościom lokalnym usług telekomputerowych.

- *Czy rząd usiłował zwiększyć swoją rolę (np. przez kontraktowanie usług)? Jeżeli tak, to dlaczego? Czy usiłował regulować sposób świadczenia usług?*

Dzięki trzem specjalnym programom – PHARE 2000 i PHARE 2001 finansowanym przez Unię Europejską i Programowi Aktywizacji Obszarów Wiejskich finansowanemu przez Bank Światowy – istnieją możliwości zawierania bezpośrednich umów z organizacjami pozarządowymi i agencjami prywatnymi o świadczenie usług w zakresie szkolenia, pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego osobom bezrobotnym. Z doświadczeń tych projektów wynika, że nadal jest brak ośrodków doradczych i agencji prywatnych, które mogłyby świadczyć takie usługi. W Programie Aktywizacji Obszarów Wiejskich, na przykład, na niektóre regiony było niewiele ofert przetargowych lub prawie wcale.

4.7. Luki

- *Opisz proszę główne luki, jeżeli są, w usługach poradnictwa. Które grupy są źle obsłużone, a które wcale?*

Jest niedostateczny dostęp dla uczniów do informacji zawodowej i usług doradczych. Zarówno w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jak i urzędach pracy popyt na usługi jest dużo większy niż możliwości doradców zaspokojenia go. Według prawodawstwa, informacja zawodowa i usługi doradcze dla wszystkich uczniów powinny być udzielane w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Jednakże, ich personel i wyposażenie nie są wystarczające do świadczenia usług wszystkim, którzy ich potrzebują.

Wydaje się, że osoby niepełnosprawne mogą mieć trudności w uzyskaniu dostępu do tego typu świadczeń, ponieważ kadry doradcze urzędów pracy są niezbyt liczne i niedostateczna liczba urzędów pracy jest przystosowana do świadczenia usług osobom niepełnosprawnym.

Dalsze luki w polskim systemie poradnictwa zawodowego to brak usług dla dorosłych osób pracujących oraz brak usług świadczonych przez instytucje prywatne, uzupełniających służby publiczne.

4.8. Metody świadczenia usług

Do informacji zawartej w rozdziałach 4.3–4.6 powyżej dołącz, gdzie to możliwe, informację o metodach świadczenia usług. Aby Ci pomóc, umieściliśmy listę metod udzielania informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego.

- Zestaw testów psychologicznych
- Informacja, doradztwo i poradnictwo telefoniczne
- Zestaw do samoanalizy i metody poszukiwania pracy na CD-ROM
- Internetowy zestaw do samoanalizy i poszukiwania pracy
- Targi pracy i wystawy
- Doświadczenia edukacyjne takie jak: okresy przejściowe
- Sesje grupowe doradztwa i poradnictwa
- Rozmowy indywidualne w cztery oczy
- Systematyczne korzystanie z usług członków społeczności takich jak pracodawcy, rodzice: np. jako źródła informacji zawodowej lub jako pełniących rolę mentorów czy modeli wzorcowych
- Biblioteki informacji zawodowej
- Techniki samooceniające typu „papier i ołówek” np. Zestaw do Samobadania Hollanda
- Doświadczenia z pracy czy społeczności

Doradcy korzystają z wielorakich metod indywidualnych i grupowych. Podstawową metodą w pracy doradcy z klientem indywidualnym jest rozmowa doradcza. W trakcie takiej rozmowy, doradca uzyskuje wszelkie informacje, które są potrzebne do oceny sytuacji klienta, drogi edukacyjnej czy kariery, stanu zdrowia, zainteresowań i oczekiwań dotyczących zawodu czy zatrudnienia. Rozmowa jest punktem wstępnym do dyskusji o przyszłości klienta. Na przykład, w przypadku absolwentów szkół rozmowa (wywiad) przeważnie kończy się sformulowaniem indywidualnego planu działania, z zaleceniem odpowiedniego szkolenia zawodowego.

Od 1988 roku, doradcy zawodowi coraz liczniej korzystali z technik samooceniających, takich jak: Zestaw do Samobadania Hollanda. Doradcy zawodowi z wykształceniem psychologicznym korzystają z narzędzi psychometrycznych takich jak:

- Testy zainteresowań i zdolności;
- Kwestionariusz Preferencji Zawodowych Hollanda;
- Bateria Testów Uzdolnień Ogólnych;
- Testy do badania inteligencji i osobowości;
- Wielowymiarowa bateria testów do badania inteligencji ogólnej APIS-P;
- Inwentarz Stanu i Cechy Lęku (ISCL);
- Kwestionariusz Osobowości Eysencka (EPQ-R);
- Formalna Charakterystyka Zachowania – Kwestionariusz Temperamentu (FCZ-KT).

Od 1997 roku, w urzędach pracy korzystano z grupowych metod doradczych do rozwiązywania problemów zawodowych osób bezrobotnych:

- Francuska „Metoda Edukacyjna” umieszcza własne doświadczenia klientów w centrum działań doradczych i wzbogaca ich wiedzę o świecie pracy. Pomaga również klientom określić swoją własną sytuację w kontekście zmieniających się potrzeb rynku pracy i przygotować indywidualny plan działań.
- Duński „Kurs Inspiracji” jest skuteczną metodą w pracy nad długoterminowymi bezrobotnymi osobami oraz osobami narażonymi na długotrwałe bezrobocie. Metoda ta motywuje i pobudza bezrobotnych do realistycznego planowania swojej kariery zawodowej.

Począwszy od 1999 r., w następstwie współpracy z francuskimi ekspertami, wybrani doradcy korzystali z metody prowadzącej do tworzenia Bilansu Kompetencji. Metoda ta umożliwia osobom zatrudnionym, bezrobotnym i poszukującym pracy zanalizowanie swoich własnych doświadczeń zawodowych w sensie zdobytych kompetencji i przegląd swoich przyszłych planów. Współpraca pomiędzy doradcą i klientem prowadzi do określenia kompetencji zawodowych klienta, które pomogą mu radzić sobie lepiej na rynku pracy.

Od roku 2000, doradcy zawodowi pracujący w urzędach pracy w województwie małopolskim, we współpracy z ekspertami hiszpańskimi, korzystają z metody zwanej: „Rozwijanie Indywidualnych Cech Ułatwiających Zdobycie Zatrudnienia”. Metoda ta umożliwia długoterminowym bezrobotnym poczynienie starań o poszukiwanie pracy, pomimo braku motywacji wynikającego z barier psychologicznych.

Wielu doradców korzysta z innych metod, takich jak: „Gotowość do zmian”, „Zostań Rockefellerem”, „Planowanie Kariery” oraz „Przedsiębiorczość”, które przybierają formę sesji warsztatowych.

Kolejną bardzo popularną działalnością doradczą w Polsce, od wczesnych lat 90-tych, są kluby pracy. Próbuje one pomóc każdemu, kto przeżywa jakąś rozterkę zawodową – może pracował w przemyśle, który upada, może ma problemy zdrowotne, może wraca do pracy po długiej nieobecności. Kluby pracy wspierają te osoby w poszukiwaniu pracy. Większość klubów udostępnia zasoby takie jak faks, kopiarka, jak również dostęp do komputera celem uzyskania informacji związanych z poszukiwaniem pracy⁶. Kluby pracy organizowane są przez:

- powiatowe urzędy pracy.
- centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy.
- Ochotnicze Hufce Pracy.
- biura karier na uniwersytetach i wyższych uczelniach.
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

⁶ Dalsze szczegóły, patrz: Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 lutego 2000 r. (Dz.U. Nr 2 poz. 146; poprawki, Dz.U. 2001, Nr 134, poz. 1511).

W każdym urzędzie pracy klienci mogą skorzystać z komputerowego programu poradnictwa zawodowego „Doradca 2000”. Program ten jest co roku aktualizowany i składa się z czterech bloków: „Klient”, „Zawody”, „Edukacja” i „Nawigator”. Otwiera on nowe możliwości analizowania świata pracy, pobudza do refleksji nad własną karierą, stymuluje do działania i przygotowuje klientów do dokonania właściwego wyboru kariery zawodowej

Usługi internetowe:

- www.apraca.pl – łączy ze stronami organizacji rządowych i non-profit
- www.inteligent.pl – firma prywatna
- www.telepraca.pl/sdsiz – strony Stowarzyszenia Doradców Szkolnych i Zawodowych RP

Doradcy pracujący w centrum informacji i planowania kariery zawodowej w wojewódzkim urzędzie pracy w Toruniu byli pierwszymi, którzy zyskali doświadczenia w informacji zawodowej i poradnictwie, korzystając z wideokonferencji. W latach 1999–2000 wprowadzili oni projekt VOGUE w ramach Programu Leonardo da Vinci. Projekt adresowany był do młodych ludzi, którzy podejmowali decyzję o karierze zawodowej. Przy użyciu tej metody wideokonferencji doradcy zawodowi przekazali pożyteczną wiedzę swoim klientom. Korzystając z tej metody przeprowadzono 50 rozmów doradczych.

Polski udział w projektach Programu Leonardo da Vinci: „Transnacionalne Poradnictwo Zawodowe”, „Narodowe Centrum Zasobów Poradnictwa Zawodowego” i „Poradnictwo na odległość”, zainicjowanych przez Centrum Metodyczne Informacji i Poradnictwa Zawodowego byłego Krajowego Urzędu Pracy, okazał się bardzo ważny dla rozwoju usług w zakresie informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego, szczególnie dla ich wymiaru europejskiego:

- Projekt „Transnacionalne Poradnictwo Zawodowe” – część międzynarodowego programu szkolącego eurodoradców (poza polskimi uczestnikami w tym programie biorą udział również Niemcy, Austria i Węgry) pozwoli podnieść zawodowe kwalifikacje doradców zawodowych. Me-

tody nauki zostaną wykorzystane w dalszej nauce podyplomowej euro-doradców.

- Projekt „Narodowe Centrum Zasobów Poradnictwa Zawodowego” – łącznie z regularnymi spotkaniami z partnerami zagranicznymi i wsparciem z sieci „Euroguidance”, ułatwia dostęp do wiarygodnej informacji dotyczącej edukacji i szkoleń w innych krajach europejskich <http://www.euroguidance.org.uk/english/nrcvgcentres/poland/poland2.htm>). Odpowiednie polskie strony to: <http://www.praca.gov.pl/nczpz/> (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej) i <http://www.nrcgkoweit.edu.pl/> (Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu).
- Projekt „Poradnictwo na odległość” – łącznie z opracowaniem teoretycznych założeń w formie podręcznika i szkoleniem polskich trenerów w Niemczech (promotor projektu), umożliwi wprowadzenie alternatywnych metod komunikacyjnych i doradczych.

Oczekuje się, że inicjatywy te, prowadzone przez zespoły Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, pomogą spełnić oczekiwania klientów na rzetelne i profesjonalne poradnictwo zawodowe.

5. Obsada

Odpowiadając na to pytanie, opisz różnice między personelem w różnych instytucjach, w których świadczone są usługi w zakresie informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego: na przykład w szkołach, szkolnictwie wyższym, organizacjach społecznych, publicznych służbach zatrudnienia.

- *Jakie typy czy kategorie ludzi zatrudnione są aby dostarczać usług informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego w Twoim kraju (np. bibliotekarz informacyjny, nauczyciel zawodu, doradca szkolny, doradca zawodowy)?*

Na początku lat 90-tych urzędy pracy zatrudniały osoby ze średnim lub wyższym wykształceniem na stanowisko doradcy zawodowego. W roku 1993 Krajowy Urząd Pracy zdecydował, że dopóki nie będzie profesjonalnych kierunków studiów dla doradców zawodowych na uczelniach, tylko osoby posiadające tytuł magistra, najlepiej psychologii, pedagogiki czy socjologii, mogą zostać zatrudnione na stanowisko doradcy zawodowego.

W roku 1995 zawód doradcy zawodowego został włączony do „Klasyfikacji Zawodów i Specjalności”.

W roku 1997 został wprowadzony uniwersytecki program nauczania dla doradców zawodowych, w oparciu o program udoskonalony przez Uniwersytet Łódzki (jako część projektu Banku Światowego TOR#8 wprowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Obecnie są oferowane następujące kierunki:

- 3-letnie studia licencjackie z poradnictwa zawodowego; absolwenci otrzymują licencjat doradcy zawodowego z możliwością kontynuowania studiów na poziomie magisterskim.
- 5-letnie studia magisterskie z psychologii, ze specjalizacją z psychologii poradnictwa zawodowego.
- Roczne studia podyplomowe z poradnictwa zawodowego, adresowane do absolwentów psychologii.
- Dwuletnie studia podyplomowe z poradnictwa zawodowego, adresowane do absolwentów kierunków innych niż psychologia.

Kursy według tego programu nauczania oferowane są obecnie na pięciu uczelniach; dalszych pięć uczelni ma swoje własne programy nauczania.

Krajowy Urząd Pracy umożliwił doradcom zawodowym kształcenie w programach krótko- i długoterminowych. Są to między innymi wewnętrzne programy szkoleniowe. Ponadto, doradcy zawodowi zatrudnieni w powiatowych urzędach pracy uczestniczą w kursach szkoleniowych organizowanych przez centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy.

Niektórzy doradcy zawodowi uczestniczyli w kursach szkoleniowych za granicą (włączając w to wizyty studyjne) i kursach organizowanych w Pol-

sce, w których brali udział eksperci z Niemiec, Francji, Stanów Zjednoczonych, Danii i Szwecji. Kursy wewnętrzne były prowadzone przez ekspertów z wyższych uczelni, ministerstw i Krajowego Urzędu Pracy.

Doradcy zawodowi zaopatrywani są w materiały doszkalające oraz materiały informacyjne i metodologiczne, sporządzane i rozprowadzane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Generalnie, doradcy zawodowi otrzymują niskie pensje w stosunku do ich poziomu kwalifikacji.

- *Ile osób w każdej z tych kategorii zatrudnionych jest w usługach informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego (podaj szczegółowe dane)? Załącz proszę informacje o wieku, płci, równości grup, jeśli to jest możliwe.*

Ponad 700 doradców zawodowych zatrudnionych jest w urzędach pracy (włączając 460 zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy i ponad 240 w centrach informacji i planowania kariery zawodowej). Wszyscy doradcy zawodowi są absolwentami uczelni wyższych: 41,1% doradców ukończyło wydział pedagogiczny, 16,4% wydział socjologii, 15,5% wydział psychologii a 25% inne wydziały. Brak danych dotyczących wieku doradców zawodowych. Około 95% to kobiety.⁷

- *Jakie wykształcenie lub kwalifikacje wymagane są od personelu w różnych typach i kategoriach informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego (np.: kwalifikacje nauczycielskie, stopień uniwersytecki z psychologii, specjalne dyplomy z doradztwa i poradnictwa, kwalifikacje podyplomowe, ukończenie kursów wewnętrznych itd.: podaj proszę długość nauki i szkolenia oraz rodzaj kwalifikacji do jakich one prowadzą, jak również różnice w różnych instytucjach, w których usługi te są świadczone)?*

Doradcy zawodowi zatrudnieni w urzędach pracy posiadają dyplomy ukończenia studiów wyższych (licencjat, magisterium); wielu z nich ukoń-

⁷ System szkolenia, kształcenia i poradnictwa zawodowego w Polsce – CD ROM wydany przez Krajowy Urząd Pracy, 2001.

Poradnictwo zawodowe

czyło studia podyplomowe z poradnictwa zawodowego. Kursy krótko- i długoterminowe zakończone są uzyskaniem certyfikatu i odgrywają ważną rolę w doskonaleniu zawodowym doradców zawodowych.⁸ Bardzo często tematem takich kursów szkoleniowych są metodologia i techniki poradnictwa zawodowego w pracy z klientem indywidualnym i w grupie. Na przykład, doradcy zawodowi z wykształceniem psychologicznym w ramach swojej nauki musieli opanować Zestaw do Samobadania Hollanda i Baterię Testów Uzdolnień Ogólnych.

W roku 2000 został opracowany projekt „Opis i Standard Kwalifikacji dla Zawodu Doradca Zawodowy”⁹. Wyszczególnia on wymagania dotyczące doradców zawodowych pracujących wewnątrz służb dwóch Ministerstw. Poziom kwalifikacji wymaganych ilustruje tabela poniżej.

	Poziom wykształcenia					
	Kwalifikacje w nauczaniu	Stopień uniwersytecki z psychologii	Specjalne dyplomy z doradztwa i poradnictwa	Podyplomowe kwalifikacje	Kursy wewnętrzne	Inne
Szkolny doradca zawodowy	tak	tak	tak	tak	tak	
Doradca zawodowy w poradniach psychologiczno-pedagogicznych	tak	tak	tak	tak	tak	
Doradca zawodowy w urzędzie pracy		tak	tak	tak	tak	
Doradca zawodowy w prywatnej agencji doradczej			tak	tak	tak	

Konieczny będzie zupełnie nowy system szkoleniowy dla szkolnych doradców zawodowych. Kursy odbywać się będą prawdopodobnie w godzinach pracy, w przeciągu 12–18 miesięcy. Bardzo ważną sprawą jest czy

⁸ Oświadczenie wydane przez Prezesa Krajowego Urzędu Pracy.

⁹ Szkic został opracowany przez H. Bednarczyk, D. Koprowską, M. Żurek U. Jeruszka.

mają one być prowadzone oddzielnie, czy razem z innymi kursami dla doradców zawodowych. Bardziej konkretny program umożliwiłby stworzenie programu pilotażowego, w którym szkolny doradca zawodowy pracowałby z rodzicami i innymi osobami dorosłymi na poziomie gminy.

- *Jeżeli wymagane są kwalifikacje, to kto ich wymaga, rząd czy stowarzyszenia zawodowe? Podaj stosowne profesjonalne organizacje kwalifikujące.* Obecnie w Polsce nie ma takich organizacji kwalifikujących.
- *Jakie typowe kwalifikacje (lub wiedzę czy umiejętności) powinni mieć pracownicy w tych różnych typach lub kategoriach?*

Wymagania na stanowisku doradcy zawodowego w urzędach pracy są następujące: umiejętności komunikacyjne, umiejętność prowadzenia rozmowy i pracy z grupami, analiza pracy, umiejętność oceny indywidualnych osób i grup, znajomość rynku pracy, znajomość teorii doskonalenia zawodowego, umiejętności negocjacji, znajomość pośrednictwa pracy, znajomość technik informatycznych, a – w przyszłości – znajomość transnarodowego zarządzania informacją¹⁰.

- *Jak zmieniają się kompetencje i umiejętności osób świadczących usługi informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego, i dlaczego? Jakie kroki są podejmowane celem wyjścia naprzeciw tym zmianom wiedzy i umiejętności?*

Fundamentalne zmiany zaszły ostatnio w sposobie przechodzenia młodych ludzi z edukacji na rynek pracy. Coraz większą liczbę młodych ludzi dotyka przykre doświadczenie przy rozpoczęciu kariery zawodowej z powodu braku miejsc pracy. Przystosowanie systemu edukacyjnego do zmieniających się realiów na rynku pracy jest poważnym wyzwaniem. Charakter samego rynku pracy też się zmienia, a pracodawcy stawiają coraz wyższe wymagania kandydatom.

¹⁰ Narodowy Kwestionariusz OECD – Polityka służb informacyjnych, doradztwa i poradnictwa zawodowego: Polska, Wł. Trzeciak W. Kreft, Warszawa, 2002.

Wszystko to czyni koniecznym kształcenie ustawiczne doradców zawodowych, aby umożliwić im zdobycie nowych kompetencji, których potrzebują by sprostać wymaganiom codziennej pracy. W Polsce istnieje wiele możliwości edukacji i szkolenia doradców zawodowych. Ich biura zostały wyposażone w komputery i oprzyrządowanie komputerowe. Zostały utworzone bazy danych w rezultacie międzynarodowej współpracy i otwarcia polskiego systemu doradztwa i poradnictwa zawodowego na rozwiązania przyjęte przez kraje z dużym doświadczeniem w tej dziedzinie. Utworzenie Narodowych Centrów Zasobów Poradnictwa Zawodowego (Program Leonardo da Vinci) umożliwia stałą współpracę z siecią Narodowych Centrów w krajach Unii Europejskiej i z innymi krajami kandydującymi, wspierając system poradnictwa zawodowego w wymiarze europejskim.

Celem stworzenia doradcom zawodowym dogodnych warunków zdobywania nowych kompetencji, w ramach Programu Leonardo da Vinci, powstał projekt „Transnacionalne Poradnictwo Zawodowe”. Rezultaty pracy projektu staną się programem nauczania na transnacionalnych podyplomowych studiach dla doradców zawodowych. Kiedy zostanie on wprowadzony polscy, niemieccy, austriaccy i węgierscy doradcy zawodowi otrzymają certyfikaty uznawane we wszystkich tych krajach.

- *Jakie istnieją możliwości aktualizacji wiedzy i umiejętności dla pracowników usług informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego? Czy umowy ze związkami zawodowymi pozwalają na powtórzną edukację i podnoszenie umiejętności? Jaki czas i jakie programy agencje rządowe przeznaczają na ten cel? Jakie kursy edukacyjne i podnoszenia kwalifikacji są oferowane w instytucjach edukacji wyższej lub innych?*

Celem systematycznego aktualizowania wiedzy i umiejętności doradców zawodowych wydawana jest przez ostatnie 10 lat seria publikacji „Zeszyty Informacyjno-Metodyczne Doradców Zawodowych” (opublikowano jak dotąd 24 numery). Zeszyty te są rozprawdane do wszystkich doradców zawodowych w całym kraju. Ponadto, okresowo publikowane są różne inne materiały, prace, raporty i inne publikacje. Doradcy zawodowi biorą również udział w konferencjach organizowanych przez Stowarzyszenie Dorad-

ców Szkolnych i Zawodowych RP i różnych seminariach organizowanych w ramach Programu Leonardo da Vinci. Ogromna ilość materiałów jest dostępna dla doradców zawodowych w internecie (np. www.telepraca.pl/sdsiz). Doradcy zawodowi mogą doskonalić swoje kwalifikacje na studiach podyplomowych na różnych uniwersytetach.

- *Podaj szczegółowe dane na temat grup zawodowych, organów, stowarzyszeń świadczących usługi pracownikom w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego w Twoim kraju? Wskaż w jakim stopniu takie zawodowe grupy, organa, stowarzyszenia pracują by zwiększyć standardy świadczonych usług (np. przez doskonalenie zawodowe i ponowną edukację swoich członków); czy angażują się aktywnie w informowanie rządu o sprawach zawodowych (np. związanych z jakością usług); czy mają związek z przemysłem celem poprawy warunków zatrudnienia swoich członków.*

Jedynym stowarzyszeniem reprezentującym doradców zawodowych jest Stowarzyszenie Doradców Szkolnych i Zawodowych RP. Jest to pozarządowa, narodowa organizacja, utworzona w 1991 roku celem zebrania i reprezentowania profesjonalistów mających do czynienia z poradnictwem zawodowym i orientacją zawodową. Członkowie Stowarzyszenia to psycholodzy, szkoleniowcy, szkolni doradcy i nauczyciele, doradcy zawodowi, doradcy pośrednictwa pracy, socjolodzy z różnych instytucji (szczególnie z sektora edukacji i pracy), jak również nauczyciele akademicki i studenci ostatnich roczników poradnictwa zawodowego. Od 1999 roku Stowarzyszenie jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Poradnictwa Edukacyjnego i Zawodowego (IAEVG), które istnieje w ponad 80 krajach na całym świecie.

Głównymi celami Stowarzyszenia są:

- integracja osób profesjonalnie zaangażowanych w rozwiązywanie problemów związanych z doradztwem szkolnym i zawodowym w różnych sektorach;
- działania tematyczne – poprawa wiedzy członków i podnoszenie kwalifikacji poprzez dyskusowanie nad teoretycznym kontekstem doradztwa, udostępnienie metod i technik rozwiniętych przez różnych doradców,

poprawa umiejętności zawodowych i kwalifikacji oraz wymiana doświadczeń i informacji;

- rozwój nowych metod – inspirowanie, projektowanie i opracowywanie nowych metod na polu orientacji zawodowej i doradztwa, adresowanych do uczniów szkół średnich, studentów uniwersyteckich, osób niepełnosprawnych oraz osób dorosłych poszukujących pracy lub pragnących zmiany zawodu czy pracy;
- rozpowszechnianie informacji – rozprowadzanie informacji dot. rozwoju kariery zawodowej;
- działania opiniotwórcze – wypracowanie wspólnych stanowisk doradców, wskazywanie nowych kierunków mając na względzie pożądane zmiany;
- wydawanie orzeczeń dotyczących orientacji zawodowej i doradztwa i odsyłanie ich do odpowiednich centralnych i lokalnych instytucji rządowych.

Do jego zadań należy:

- organizowanie corocznych konferencji szkoleniowych dla członków Stowarzyszenia z całego kraju,
- organizowanie konferencji lokalnych, gdzie istnieje potrzeba,
- przygotowanie materiałów metodycznych o orientacji zawodowej i doradztwie,
- wydawanie biuletynu informacyjnego, który ukazuje się przez ostatnie 10 lat pod tytułem „Poradnictwo Zawodowe”,
- uczestniczenie w światowych kongresach i seminariach, celem zapoznania się z najnowszymi trendami w orientacji zawodowej i poradnictwie na całym świecie,
- zdobywanie dotacji i sponsorów do realizacji różnych działań podjętych przez Stowarzyszenie.

6. Informacja zawodowa

- *Czy jest dostępna obszerna informacja na temat: (a) możliwości edukacji i szkolenia podyplomowego; (b) zawodów; (c) wolnych etatów; (d) przyszłych trendów rynku pracy?*

(a) Możliwości edukacyjne i szkoleniowe po nauczaniu obowiązkowym

Głównym źródłem informacji o szkolnictwie wyższym są publikacje wydawane przez sektor prywatny. Zawierają one oficjalne dane zakontraktowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu. Ministerstwo obecnie zamierza utworzyć internetowy serwis edukacyjny o możliwościach szkolnictwa wyższego. Program multimedialny „Doradca 2000” zawiera bazę danych o takich możliwościach. Istnieją również różne inne inicjatywy na poziomie wojewódzkim.

(b) Zawody

Dostępne dane to:

- „Klasyfikacja zawodów i specjalności”
- 546 charakterystyk zawodowych
- 301 teczek informacji o zawodach (zbiór informacji zebranych z profili)
- Opis 546 zawodów zawarty w „Przewodniku po zawodach”
- Seria 119 filmów o zawodach prezentujących różne zawody na taśmie VHS
- Klasyfikacja 590 zawodów według kodów Hollanda – zawarta w „Podręczniku oceny zawodu”.

Doradcy zawodowi otrzymują również multimedialny program „Doradca 2000”, który oferowany jest klientom wszystkich urzędów pracy na prawie 540 stanowiskach komputerowych w całej Polsce. Po raz pierwszy w Polsce okazało się, że zestaw oprzyrządowania komputerowego otwiera nowe możliwości dla analizy wielowymiarowej zawodów, dla stymulacji wysiłków klientów i pomocy im w przygotowaniu do podjęcia odpowiedniej pracy.

(c) Wolne miejsca pracy

Poza pracą doradców zawodowych w powiatowych urzędach pracy, niektóre informacje na temat wolnych miejsc pracy i danych statystycznych, można uzyskać na stronie www.praca.gov.pl lub www.apraca.pl.

(d) Prawdopodobne przyszłe trendy rynku pracy

Pierwszym krokiem prognozowania rynku pracy jest utworzony przez polski rząd Międzyresortowy Zespół do Prognozowania Popytu na Pracę www.rcss.gov.pl/mzppp/.

Niektóre informacje o możliwościach edukacyjno-szkoleniowych można uzyskać na poziomie lokalnym, głównie dla potrzeb lokalnych. Takie działania wykonywane są w centrach informacji i planowania kariery zawodowej, w powiatowych urzędach pracy oraz w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Obecnie nie istnieje żaden mechanizm dzielenia się informacją między tymi instytucjami.

Niektóre informacje są zbierane przez akademickie biura karier. Niestety jednak, z tej informacji nie korzystają inne instytucje.

- *Kto jest odpowiedzialny za zbieranie i rozprowadzanie informacji?*

Dwa ministerstwa w Polsce są odpowiedzialne za gromadzenie i rozprowadzanie informacji zawodowej: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu. Obydwa działają niezależnie od siebie. Jednakże rola Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu jest głównie symboliczna w tej sprawie. Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej (KOWEZiU) nie wytwarza informacji, tylko wydaje materiały z informacją metodologiczną dla nauczycieli.

- *Jaka jest rola sektora publicznego w wytwarzaniu informacji zawodowej? Które ministerstwa są odpowiedzialne za wytwarzanie informacji zawodowej? W jaki sposób jest ona wytwarzana? Czy jest wytwarzana na poziomie narodowym czy na regionalnym lub prowincjonalnym? Czy rząd ma kontrolę nad sposobem klasyfikacji, dystrybucji i przechowywania informacji?*

Narodowe Centrum Zasobów Poradnictwa Zawodowego kilkakrotnie podejmowało próby koordynacji pracy tych dwóch Ministerstw. Starania te jednakże mają głównie wymiar europejski i wytwarzają materiały związane tylko z tym wymiarem.

Bez wątpienia główne dokonania systemu informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego w Polsce, w ostatnich latach, wynikają z działań Krajowego Urzędu Pracy. W okresie rozwoju systemu urzędów pracy (w latach 1993–2000), dzięki zaangażowaniu kadry Centrum Metodycznego Informacji i Poradnictwa Zawodowego przy Krajowym Urzędzie Pracy (pierwotnie Departament Poradnictwa Zawodowego i Szkolenia Bezrobotnych), miał miejsce znaczący rozwój usług poradnictwa zawodowego. Zaczynając od punktu, w którym dosłownie nie było informacji zawodowej, osiągnięto etap, gdzie są dostępne podstawowe materiały potrzebne w poradnictwie zawodowym. Bardzo ważna w tym aspekcie była pomoc międzynarodowa: udostępnienie funduszy w ramach Projektu Banku Światowego (TOR#8), finansowe wsparcie i przyznanie bezzwrotnego funduszu przez Federalny Urząd Pracy Niemiec, jak również pomoc innych krajów, takich jak Dania, Francja i Stany Zjednoczone.

W wyniku tego, wszyscy doradcy zawodowi pracujący w urzędach pracy i w 54 centrach informacji i planowania kariery zawodowej, mają do swojej dyspozycji jednolite, nowoczesne programy wspomagające, a w tym, poza informacją zawodową, różne metody i narzędzia niezbędne w ich pracy. Do nich zalicza się również multimedialny program „Doradca 2002” (opracowany przez firmę „Demon”), który oferowany jest klientom wszystkich urzędów pracy na prawie 540 stanowiskach komputerowych w całym kraju. „Doradca 2000” jest regularnie aktualizowany na podstawie danych pochodzących od użytkowników. Nowa, zmodyfikowana wersja jest przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych (zarówno w treści, jak i dostępie); oferuje ona również możliwość wymiany informacji lokalnej, aktualizowanie danych przez internet i dostęp do informacji o krajach Unii Europejskiej.

Ponadto, doradcy zawodowi otrzymują bazy danych i publikacje, np. katalogi, przewodniki i czasopisma z informacją o zawodach, rynku pracy, instytucjach szkolenia zawodowego itd. Informacja zawodowa rozwijana na poziomie centralnym jest uzupełniana informacją regionalną wytwarzaną na poziomie wojewódzkim, głównie przez centra informacji i planowania kariery zawodowej.

W następstwie zamknięcia Krajowego Urzędu Pracy (1 kwietnia 2002), za działania związane z wytwarzaniem informacji zawodowej odpowiedzialny jest Wydział Poradnictwa Zawodowego i Sieci EURES Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Jest nadzieja, że sprawa ta będzie priorytetowa w jego działaniach, a w najbliższych latach nastąpią ważne wydarzenia związane z informacją zawodową i poradnictwem zawodowym.

W sferze klasyfikacji, wytwarzania, rozpowszechniania i przechowywania informacji zawodowej, rząd polski nie dokonał żadnych systematycznych regulacji. Jedyną związaną z tą sprawą klasyfikacją, która funkcjonuje w Polsce jest Klasyfikacja Zawodów i Specjalności. Została wprowadzona prawnie (opracowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych) na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 10 grudnia 2002 (Dz.U. Nr 222, poz.1868). Klasyfikacja ta zawiera opis ponad 1600 zawodów i specjalności. Adresowana jest do osób poszukujących informacji na temat bieżącej struktury pracy na rynku pracy w Polsce i może służyć jako narzędzie podstawowe dla systemu edukacyjnego i rynku pracy.

- *Jaką postać przybiera informacja zawodowa (np. drukowanych wyczerpujących przewodników; ulotek lub kartek informacyjnych; CD-ROM; usług internetowych)?*

Aż do niedawna, większość dostępnych baz danych informacji zawodowej była drukowana (oddzielne dokumenty dotyczące informacji zawodowej, przewodniki, opisy zawodów, ulotki itd.). Pierwszą znaczącą próbą integracji wszystkich informacyjnych baz danych w formie elektronicznej był program „Doradca 2000”, który połączył wszystkie istniejące formy informacji zawodowej oraz zebrał bazę danych o instytucjach edukacyjnych.

Poczyniono też pierwsze kroki w rozwoju usług w oparciu o internet – patrz:

- www.apraca.pl
- www.inteligent.pl
- www.telepraca.pl/sdsiz

- *Do jakich grup klientów jest adresowana (np. uczniów szkolnych, studentów, klientów publicznych służb zatrudnienia, ogółu ludności)?*

Bazy danych informacji zawodowej stworzone dotychczas (głównie dzięki instytucjom, które je przetwarzały) były głównie adresowane do klientów w urzędach pracy – innymi słowy, dorosłych. Jednakże, ponieważ wielu klientów centrów informacji i planowania kariery zawodowej to młodzi ludzie, ich potrzeby też zostały wzięte pod uwagę podczas budowania tych baz danych.

Informacja zawodowa rozwinięta w sektorze prywatnym jest kierowana głównie do uczniów i absolwentów szkół i uniwersytetów.

- *Jakie metody wykorzystywane są do gromadzenia informacji?*

Warto wymienić trzy metody dotyczące gromadzenia informacji:

- I. Metoda używana przy zbieraniu informacji dotyczącej zawodów:
 1. Podczas sporządzania opisów pracy CIOP (Centralny Instytut Ochrony Pracy – www.ciop.pl) stworzył metodologię zbierania i analizowania informacji zawodowej przy użyciu dwóch narzędzi: Kwestionariusza Analizy Stanowiska Pracy i Kwestionariusza Analizy Zawodu.
 2. Podczas tworzenia teczek informacji o zawodach (przez Demon), skorzystano z Arkusza Analizy Zawodoznawczej (część A – Kształcenie w zawodzie część B – Praca/czynność zawodowa). Jest to polska adaptacja narzędzi użytych przez Federalny Urząd Pracy Niemiec.
- II. Metody używane przy zbieraniu informacji o instytucjach edukacyjnych:
 1. Podczas tworzenia bazy danych o instytucjach edukacyjnych w Polsce (szkołach zawodowych, średnich, uniwersytetach, instytucjach szkolących) skorzystano z metody rozwiniętej przez firmę Demon (autor Wojciech Kreft). Metoda ta wykorzystuje zarówno kwestionariusz informacyjny o instytucjach, jak i specjalny program komputerowy, umożliwiający 60 osobom pracującym nad zbieraniem danych, wprowadzenie danych, zgodnie z instrukcją, do wojewódzkich baz danych.
- III. Metody używane przy zbieraniu informacji o rynku pracy:
 1. Tutaj korzysta się z klasycznych statystycznych metod. Oparte są one na danych Głównego Urzędu Statystycznego. Do danych tych są włączone między innymi: narodowe wojewódzkie dane statystycz-

ne dotyczące bezrobocia, stopy bezrobocia, aktywnych form zwalczania bezrobocia, ofert pracy itd. Informację tę można znaleźć na stronach www.praca.gov.pl/stat/.

2. Zostały podjęte pierwsze próby stworzenia prognozy rynku pracy. Rząd polski utworzył Międzyresortowy Zespół do Prognozowania Popytu na Pracę (jako ciało wspierające rząd). Patrz strony www.rcss.gov.pl/mzppp/.

- *Jakie zostały podjęte kroki aby zapewnić by informacja była ścisła i aktualna?*

Bazy danych informacji zawodowej ulegają bardzo szybko przedawnieniu. Bez skutecznych systemów aktualizujących, skutecznych metod, procedur i standardów gromadzenia, klasyfikacji, przetwarzania, rozpowszechniania i aktualizowania informacji zawodowej, współczesny system informacji zawodowej nie może istnieć.

Przy tworzeniu informacji zawodowej w sektorze publicznym, ścisła i aktualna jakość danych została zapewniona na etapie zbierania informacji. W skład tej procedury wchodzi między innymi: potrzeba dojścia do źródła informacji i różnicowanie jej, wieloetapowa weryfikacja zebranych danych, analiza spójności definicji z nazewnictwem przyjętym przez ekspertów itd. Tak więc, podczas gromadzenia i łączenia informacji dotyczącej zawodów w czasie tworzenia programu komputerowego „Doradca 2000”, zostały użyte dwie procedury sprawdzające i weryfikujące:

P1. Analiza jedności kryteriów czynników opisujących zawód:

- Określenie precyzyjnych definicji atrybutów przypisanych do zawodu.
- Określenie precyzyjnych przesłanek i kryteriów przypisujących atrybuty do danej pracy.
- Określenie marginesu jakościowania przesłanek i kryteriów przypisujących atrybuty do danej pracy.
- Analiza i ocena atrybutów różnicujących stanowiska w danym zawodzie.
- Wydrukowanie listy atrybutów różnicujących i analizujących stanowiska w danym zawodzie używanych przez ekspertów.

- Ewaluacja odpowiedniości atrybutów przypisanych do każdego zawodu, przeprowadzona przez niezależnych ekspertów.

P2. Konsultacje z ekspertami, przedstawicielami różnych zawodów, doktorami, inspektorami i innymi kompetentnymi osobami.

Jednakże bazy danych informacji zawodowej, które zostały sporządzone w ostatnich latach, są aktualizowane tylko w stosunku do charakterystyk zawodowych. Praca ta została rozpoczęta przez Centrum Metodyczne Informacji i Poradnictwa Zawodowego Krajowego Urzędu Pracy, a obecnie należy do obowiązków Wydziału Poradnictwa Zawodowego i Sieci EURES w Departamencie Rynku Pracy w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Niestety, obecnie w Polsce nie istnieje prawdziwy system aktualizujący informacje o poradnictwie zawodowym. W efekcie, informacja jest często przedawniona. Aby zająć się tą sprawą, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu w roku 2001 utworzyło zespół, który ma stworzyć zasady nowoczesnego i wszechstronnego systemu edukacji i informacji zawodowej. Niedawno zasady te zostały dołączone do projektu pod nazwą: „Ogólnopolski System Informacji Zawodowej”, opracowanego przez trzech ekspertów ze Stowarzyszenia Doradców Szkolnych i Zawodowych RP.¹¹ Projekt ten określa podstawowe zasady systemu informacji zawodowej oraz zawiera kompleksowe procedury, metody i standardy gromadzenia, klasyfikacji, przetwarzania, rozpowszechniania i aktualizowania informacji zawodowej. Technicznie, projekt został oparty na niedawnych rozwiązaniach w zarządzaniu wiedzą wspomaganych komputerowo. Jest on oparty na Multimedialnym Systemie Wiedzy, który posiada wszelkie formy informacji zawodowej w formie tekstów, fotografii, grafiki, siatek, przeźroczy, animacji, filmów, dokumentów audio, niezależnych programów komputerowych, stron www itd. Komputerowa prezentacja umożliwi skorzystanie z elementów sztucznej inteligencji (AI), a w szczególności wiedzy dotyczącej profesjonalnych systemów i teorii decyzyjnych.

¹¹ www.ciz.walbrzych.pl/osiz.htm

W Centrum Informacji Zawodowej i Doskonalenia Nauczycieli na Dolnym Śląsku w Wałbrzychu, powstaje pilotażowy system internetowy „Wojewódzki System Informacji Zawodowej”, który obejmie wszystkie poziomy edukacji i informację zawodową. Istnieje nadzieja, że zostanie on przyjęty przez inne województwa na zasadach partnerskich.

Informacja zawodowa wydawana przez sektor prywatny i sprzedawana na rynku, jest systematycznie aktualizowana z każdym wejściem nowego produktu na rynek.

- *Jakie zostały podjęte kroki aby zapewnić by informacja była przyjazna dla użytkownika i zorientowana na potrzeby użytkownika?*

Sektor publiczny

Analiza potrzeb klienta co do informacji zawodowej i ocena czy jest przyjazna dla użytkownika, jest przeważnie przeprowadzana wtedy, kiedy tworzy się nowe bazy danych, kiedy przygotowywane są nowe wersje produktów, kiedy sprawdza się efektywność produktów istniejących.

Potrzeby klientów są analizowane przez odzew doradców zawodowych. Na podstawie swojej pracy z klientem, określają oni rodzaj i zakres ich potrzeb.

Analiza czy informacja zawodowa jest przyjazna dla klientów jest sprawą skomplikowaną, ponieważ zależy od wielu czynników, które mogą się zmieniać w zależności od formy przekazywania tej informacji.

Podczas tworzenia pierwszych teczek informacji o zawodach, wszystkie założenia dotyczące informacji przyjaznej dla klienta, zostały uwzględnione w metodologii i sugestiach dla autorów. Podczas kolejnego etapu (redagowanie tekstu), ten aspekt też był analizowany. Następnie, na etapie wprowadzania, zostały zebrane i przeanalizowane opinie klientów na temat czy jest przyjazna i czy opisy są klarowne.

Rozwój programów komputerowych wymaga innego rodzaju analizy. Podczas projektowania programu „Doradca 2000”, wzięto pod uwagę wiele czynników, takich jak: rodzaj interfejsu, różne atrybuty przypisywane opisowi zawodu, instytucje edukacyjne, szereg opcji dostępnych na ekranie. Pierwsze próbne programy były testowane w szeregu centrów informacji i plano-

wania kariery zawodowej, celem uzyskania opinii doradców zawodowych i samych klientów (w formie kwestionariuszy). Pomogło to autorom programu w jego udoskonaleniu, zgodnie z życzeniami klientów. Podczas pracy nad następnymi dwoma wersjami programu, zostały zanalizowane kwestionariusze przekazane przez doradców i wprowadzono odpowiednie poprawki.

W Polsce, nie prowadzi się systematycznych badań dotyczących tych spraw.

Sektor prywatny

Producenci informacji zawodowej, która powstaje w sektorze prywatnym i jest sprzedawana na rynku, muszą systematycznie analizować potrzeby klientów i zapewnić by ich produkty były przyjazne, jeżeli chcą zostać na rynku. Analizę prowadzi się poprzez odzew klientów (kwestionariusze, listy itd.).

- *Jak typowo rozpowszechnia się informację (np. w szkołach i uczelniach; poprzez ośrodki informacji zawodowej; przez biblioteki publiczne; przez organizacje społeczne)?*

Produkty zamawiane przez lub bezpośrednio produkowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej są rozprowadzane jedynie wewnątrz publicznych służb zatrudnienia, do doradców pracujących w urzędach pracy i centrach informacji i planowania kariery zawodowej.

Podobnie, produkty zlecone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu są rozprowadzane jedynie wewnątrz struktur Ministerstwa do doradców zawodowych pracujących w poradniach psychologiczno-pedagogicznych i w niektórych przypadkach bezpośrednio do szkół.

Również informacja zebrana przez akademickie biura karier nie jest szeroko rozpowszechniana wśród innych instytucji doradztwa.

Innymi słowy, dystrybucja informacji obecnie bardziej zależy od potrzeb producenta, niż od potrzeb użytkownika. Wynikiem tego jest zdwojony wysiłek i niepowodzenie co do większego korzystania z zasobów finansowanych przez państwo.

- *Jaką rolę pełni sektor prywatny (komercyjny i nie) w dostarczaniu informacji zawodowych. Podaj przykłady, wskaż rozmiar i charakter tych usług w stosunku do informacji państwowej.*

Sektor prywatny w Polsce zajmujący się tą dziedziną składa się głównie z:

- Prywatnych wydawnictw wydających przewodniki edukacyjne (głównie o uniwersytetach). Przykładem dużej firmy wydawniczej, która wydaje i produkuje szeroki zakres przewodników edukacyjnych są „Perspektywy” (www.perspektywy.pl).
- Prywatnych firm produkujących oprzyrządowanie komputerowe (przewodniki multimedialne, programy informacyjno-edukacyjne).

Brak bardziej rozległego udziału sektora prywatnego w dziedzinie informacji zawodowej jest spowodowany przynajmniej trzema czynnikami:

- Niedostateczna ilość poradnictwa zawodowego w polskich szkołach – młodzi ludzie nie są świadomi potrzeby szukania informacji zawodowej sami oddzielnie.
- „Przyzwyczajenia społeczne”, tzn. wierzy się, że taki rodzaj informacji powinien być dostępny za darmo (w szkołach, centrach informacyjnych, urzędach pracy itd.).
- Brak jakiegokolwiek wsparcia ze strony rządu dla sektora prywatnego lub zintegrowanego systemu informacji i poradnictwa zawodowego, który wspierałby sektor prywatny.

Przykładowe prywatne strony www to:

- www.telepraca.pl/sdsiz – Stowarzyszenie Doradców Szkolnych i Zawodowych RP
- www.perspektywy.pl – Perspektywy – Wydawnictwo Edukacyjne
- www.twojakariera.pl – Fundacja Rozwoju Polityki Społecznej

Akcje przeprowadzane przez środki masowego przekazu są bardzo ograniczone (programy telewizyjne, audycje radiowe, artykuły w prasie), ograniczają się do wydarzeń okolicznościowych, kiedy szkoła staje się „tematem dnia” (okres egzaminów maturalnych, początek roku szkolnego itp.).

Bardziej systematyczne starania czynią „Perspektywy”, największe czasopismo adresowane do uczniów szkół średnich. W odpowiedzi na potrzeby, wydaje informacje dotyczące zawodów. Jednym z jego odcinków jest

„Kariera krok po kroku”, która w interesujący sposób opisuje popularne zawody.

- *Czy rząd szukał sposobów zwiększenia roli sektora prywatnego w informacji zawodowej (np. kontraktując materiały)? Jeżeli tak, to w jaki sposób?*

Do chwili obecnej rząd polski nie poczynił wielkich starań aby wesprzeć rolę sektora prywatnego przy dystrybucji informacji zawodowej i edukacyjnej. Jednakże, Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006 wspomina o „możliwości świadczenia usług w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego przez instytucje niekomercyjne, zakontraktowanych przez władze lokalne na podstawie publicznej akceptacji”.

Razem ze wzrostem świadomości społecznej dotyczącej znaczenia informacji zawodowej, rośnie popyt na usługi. Mogą tu być możliwości dla sektora prywatnego zwiększenia swojej roli w tej dziedzinie. Jednakże, żaden szybki skok w tej dziedzinie nie nastąpi bez wsparcia ze strony rządu dla sektora prywatnego. Wspierając sektor prywatny finansowo, władze publiczne zapewniłyby realizację wielu planów określonych w rządowym planie polityki społecznej.

- *Jakiego rodzaju dane o rynku pracy są włączone do informacji zawodowej (np. dane o stopie bezrobocia i zarobkach; dane o regionalnych różnicach w zatrudnieniu i bezrobociu w odniesieniu do konkretnych zawodów; rezultaty z badań dotyczących kursów i zatrudniania absolwentów)?*

Pierwsze próby połączenia tych informacji zostały podjęte w programie komputerowym „Doradca 2000”. W programie tym została dołączona informacja na temat ofert pracy i liczby bezrobotnych w poszczególnych zawodach. Informacja ta zawierała dane statystyczne z całej Polski. Lokalni doradcy zawodowi mogą dostarczać informacji na temat lokalnych rynków pracy bezpośrednio do programu (oferty pracy i liczba bezrobotnych w poszczególnych zawodach, zarobki, możliwości zatrudnienia itd.).

Plany bardziej systematycznej informacji o rynku pracy są opracowywane przez Międzyresortowy Zespół do Prognozowania Popytu na Pracę.

7. Zapewnianie jakości

- *Opisz jakie kroki poczynił rząd, jeśli w ogóle, by zapewnić i zwiększyć jakość informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego.*

Jedynym zauważalnym krokiem tego rodzaju było sporządzenie Standardu usługi „Poradnictwo zawodowe” przez Krajowy Urząd Pracy (1999). Niedawno została przygotowana wersja poprawiona, która ma być przekazana przez Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wszystkim urzędom pracy w Polsce. Nie będą one jednak miały statusu obowiązkowego.

- *Czy istnieją standardy świadczenia usług informacyjnych, doradztwa i poradnictwa zawodowego? Jak i przez kogo zostały opracowane? Jaki mają status? Czy różnią się w zależności od instytucji?*

Patrz wyżej.

- *Czy istnieją standardy kompetencji wymaganych przy usługach informacyjnych, doradztwa i poradnictwa zawodowego? Jeżeli tak, to jak i kto je sporządził? Jaki mają status? Czy różnią się w zależności od instytucji?*

W roku 2000, zespół ekspertów¹² opracował „Opis i Standard Kwalifikacji dla Zawodu Doradca Zawodowy”, który określa wymagania wymagane od doradców zawodowych.

- *Czy istnieją jakieś wskazówki dotyczące standardów jakościowych informacji zawodowej, które mogłyby pomóc uczelniom wyższym, stowarzyszeniom przemysłowym, przedsiębiorstwom w wydawaniu informacji zawodowej?*

¹² Projekt został opracowany przez H. Bednarczyk, D. Koprowską, M. Żurek U. Jeruszka

W Polsce nie istnieją żadne wskazówki dotyczące standardów jakości w wydawaniu informacji zawodowej, które mogłyby pomóc organizacjom pozarządowym w produkowaniu informacji zawodowej.

8. Dowody

- *Jaka informacja jest dostępna o stopniu korzystania z usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego? Co wiadomo o różnicach w poziomie korzystania z usług oraz dostępu do nich w zależności od takich czynników jak: status społeczno-ekonomiczny lub pochodzenie społeczne; usytuowanie geograficzne; płeć; poziom wykształcenia; wiek. Czy narodowe dane statystyczne regularnie monitorują dostęp? Czy dostęp do usług i korzystanie z nich zmieniło się z biegiem czasu?*

Dostarczanie usług w sferze informacji zawodowej i doradztwa jest rejestrowane w urzędach pracy. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 września 2000 roku, nie ma obowiązku przekazywania danych dotyczących usług w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego na formularzach statystycznych. Na poziomie centralnym są zebrane dane dotyczące ilości osób, które skorzystały z usług informacji i poradnictwa zawodowego, w podziale na płeć, rodzaj poradnictwa (grupowe czy indywidualne) oraz na informację zawodową (klienci indywidualni i grupy zorganizowane). Statystyki te odnoszą się do usług świadczonych w poszczególnych województwach, zawierają również dane dotyczące powiatowych urzędów pracy oraz dane dotyczące centrów informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy i ich oddziałów.

Raporty zawierają dane o usługach oferowanych:

- osobom bezrobotnym, szczególnie tym z terenów wiejskich, absolwentom, długoterminowym bezrobotnym (ponad 12 miesięcy) i osobom niepełnosprawnym;
- osobom poszukującym pracy;
- innym osobom dorosłym.

Ponadto, dostarczają informacji odnośnie usług świadczonych osobom bezrobotnym, w podziale na poziom wykształcenia i czas przebywania bez pracy.

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej analizuje raporty dotyczące dostępu do informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego i podejmuje kroki celem zwiększenia dostępu do tych usług.

W przeszłości, Krajowy Urząd Pracy był instytucją oceniającą usługi w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego. Ocena ilości i jakości usług była podawana w takich publikacjach jak: „Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w XXI wieku” (zeszyt 17, 2001). Publikacja ta przedstawia działania centrów informacji i planowania kariery zawodowej. Do roku 2000, podczas okresu działania systemu urzędów pracy, liczba osób korzystających z usług poradnictwa zawodowego systematycznie rosła.

- *W jaki sposób określa się poziom potrzeb i popyt na usługi w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego (np. korzystając z ankiet, stopnia korzystania usług, list osób oczekujących)? Co jest wiadomo o oczekiwaniach klientów co do usług?*

Nie istnieją w Polsce szeroko zakrojone badania dotyczące potrzeb i popytu na informację i poradnictwo zawodowe. Doradcy zawodowi zostali przeszkoleni w latach 1994–1995 w ewaluacji usług informacji zawodowej i poradnictwa świadczonych przez urzędy pracy.

- *Z jakich kryteriów przeważnie się korzysta do oceny korzyści i efektów usług informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego?*

Jakość i efektywność usług oceniana jest na dwóch różnych poziomach: na podstawie danych dostępnych w raportach oraz na podstawie danych i informacji dostępnych w Karcie Klienta korzystającego z usług poradnictwa zawodowego. Ważnym wskaźnikiem efektywności jest liczba osób, które skorzystały z usług poradnictwa, w zestawieniu z liczbą zarejestrowanych klientów. Wskaźnik ten pozwala określić procent klientów, którzy skorzystali z poradnictwa.

Do roku 2000, wojewódzcy koordynatorzy oceniali rozmowy doradców zawodowych z klientami i inne kontakty z klientami. Ponadto, wskaźniki dotyczące jakości usług były zawarte w Standardzie usługi „Poradnictwo zawodowe”.

- *Podaj szczegóły dotyczące niedawnych (ostatnie pięć lat) badań, które dotyczyły:*
 - *Kosztów usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego.*
 - *Jak różnią się koszty w zależności od rodzaju usług i charakterystyki klientów.*
 - *W jaki sposób efekty czy korzyści wyniesione z usług informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego wpływają na koszty.*
 - *W jaki sposób korzyści czy efekty usług informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego są powiązane z rodzajem świadczonych usług i charakterystyką klientów.*

Przeprowadzono tylko ograniczone badania dotyczące kosztów usług.

- *Podaj szczegółowe dane dotyczące niedawnych (ostatnie pięć lat) badań czy projektów pilotażowych, zaprojektowanych celem wglądu na: wpływ usług na wybór zawodu przez klientów; umiejętność korzystania z informacji zawodowej; wpływ usług na rozwój społeczeństwa kształcącego się.*

Nie było żadnych takich inicjatyw.

- *Czy jakiegokolwiek narodowe ośrodki badawcze specjalizują się w usługach w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego? Czy specjalizują się w ewaluacji i badaniach taktyki; czy głównie skupiają się na technikach i metodach?*

Obecnie w Polsce nie ma narodowego ośrodka badań specjalizującego się w usługach w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego. Niektóre uniwersytety jednakże utworzyły ośrodki, które przeprowadziły

szereg badań na tym polu. Na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie na przykład, są plany utworzenia Europejskiego Centrum Doradztwa i Badania Jakości, które ma służyć temu celowi.

- *Jak użyteczna była praca wykonana przez ośrodki badawcze dla rządu przy pracach nad polityką usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego?*

Żadne badania nie zostały przeprowadzone.

- *Czy rząd podjął kroki celem zwiększenia bazy dowodowej dla usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego, wspierając odpowiednie ośrodki badawcze? Czy wsparcie dotyczyło pojedynczych badań zleconych, czy miało różnorodne formy?*

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (dzięki pożyczce z Banku Światowego) zleciło instytucjom naukowym i uniwersytetom wykonanie następujących zadań:

- Centralny Instytut Ochrony Pracy: utworzenie zestawu charakterystyk zawodów.
- Uniwersytet Łódzki: utworzenie programu kształcenia doradców.
- Uniwersytet Jagielloński: przystosowanie Zestawu do Samobadania Hollanda i Baterii Testów Uzdolnień Ogólnych.

Działania te odnoszą się do metod poradnictwa i zbierania informacji, a nie są badaniami oceniającymi usługi poradnictwa zawodowego.

9. Kierownictwo

9.1. Główni udziałowcy (osoby zaangażowane)

Pragniemy tutaj dowiedzieć się jaki wpływ mają inni udziałowcy, oprócz Ministerstw, na świadczenie usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego.

Organizacje pracodawców

- *Jaką rolę odgrywają organizacje pracodawców w artykułowaniu potrzeb o poprawę w usługach, czy regulacji finansowania usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego (np. poprzez wydawanie raportów dotyczących dostarczania poradnictwa zawodowego; poprzez uczestnictwo w organach doradczych i koordynujących; przez swój wkład we wspólny fundusz dla usług informacyjnych, doradczych i poradnictwa zawodowego; przez zwalnianie pracowników w czasie pracy by wzięli udział w poradnictwie zawodowym; lub poprzez udział w komisjach zarządzania programem)?*

W Polsce nie wyłoniły się jeszcze żadne systematyczne zwyczaje związane z udziałem organizacji pracodawców w regulowaniu i finansowaniu usług w zakresie informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego. Organizacje te jednak są czasami reprezentowane w organach doradczych przy niektórych szczególnych inicjatywach, na przykład, tworzenie systemów informacji.

Są one również reprezentowane w Radach Zatrudnienia (por. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994). Pozostali członkowie tych rad to związki zawodowe, organa administracji rządowej i władze lokalne. Naczelna Rada Zatrudnienia jest organem opiniotwórczym i doradczym wspomagającym Ministra Pracy; wojewódzkie rady zatrudnienia pomagają wojewodom; a powiatowe rady zatrudnienia wspomagają starostów. Główne działania związane z rozwojem usług w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego mogą być koordynowane przy pomocy odpowiednich rad zatrudnienia, w zależności od poziomu struktury administracyjnej.

- *Jakie inicjatywy podejmują organizacje pracodawców aby wesprzeć dostarczanie usług informacji i poradnictwa zawodowego studentom i innym osobom niepracującym (np. angażowanie się w programy informacji zawodowej w szkołach i na uczelniach wyższych; uczestniczenie w targach pracy i wystawach; wytwarzanie informacji zawodowej)?*

Organizacje pracodawców angażują się w organizowanie targów pracy oraz w inne formy współpracy, na przykład z biurami karier na uniwersytetach.

Podczas gromadzenia informacji zawodowej tworzą się bezpośrednie kontakty z pracodawcami, następują wizyty w instytucjach i przedsiębiorstwach celem przeprowadzenia analizy pracy, opisu pracy, itd.

Związki zawodowe

- *Czy związki zawodowe odgrywają jakąś rolę w artikulowaniu potrzeb na poprawę usług, lub w regulowaniu czy finansowaniu usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego (np. poprzez wydawanie raportów na temat dostarczania poradnictwa zawodowego; lub przez udział w organach doradczych i koordynujących; czy w komisjach zarządzania programem)?*
- *Jakie inicjatywy związki zawodowe podejmują aby wesprzeć dostarczanie usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego osobom nie będącym członkami związków (np. angażowanie się w programy informacji zawodowej w szkołach i na wyższych uczelniach; uczestniczenie w targach pracy i wystawach; wytwarzanie informacji zawodowej)?*

Obecnie związki zawodowe w Polsce mają niewielki wpływ na obszar informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego. Są one jednak reprezentowane w niektórych organach doradczych, włącznie z Naczelną Radą Zatrudnienia (patrz wyżej).

Inni udziałowcy

- *Opisz sposoby zachęcania innych udziałowców – takich jak rodziców, stowarzyszenia studentów, kleryków, organizacji kościelnych, społeczności, instytucji edukacyjnych itd. – do odegrania roli w usługach w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego (np. poprzez rolę w pracach nad prawodawstwem; przez politykę zlecania świadczenia usług organizacjom pozarządowym; przez członkostwo w organach doradczych; przez członkostwo w komisjach zarządzania programem).*

Zarówno istniejąca, jak i obecnie wyłaniająca się strategia polityki społecznej, znacząco zachęca i promuje udział innych udziałowców przy produkcji i dostarczaniu usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa

zawodowego. Prywatne organizacje (niekomercyjne), takie jak fundacje i stowarzyszenia mogą być w tym sensie uważane za głównych udziałowców.

Jednakże, zachęcanie i deklaracje nie wystarczą: powinny być wzmocnione wsparciem, na przykład, w postaci jasnych, przejrzystych i konsekwentnych strategii w sprawie prac zleconych.

Dzięki niezależnym działaniom niektórych fundacji i stowarzyszeń, zostały zakończone ciekawe projekty. Organizacje te biorą również udział w przygotowaniach prawodawstwa lub w organach doradczych. Jednakże, nie ma strukturalnego systemu angażującego udziałowców przy ukierunkowaniu działań rządu.

9.2. Koordynacja

- *Jakie mechanizmy, czy w ogóle, istnieją do koordynacji usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego: między różnymi ministerstwami; między różnymi poziomami rządowymi; między władzami rządowymi a innymi partnerami jak np. pracodawcami, związkami zawodowymi, sektorem prywatnym, grupami społeczności; między służbami dla młodzieży i dla dorosłych; między różnymi agencjami świadczącymi usługi?*

Współpraca między dwoma ministerstwami prowadzona jest na zasadzie doraźnej. Jednym z przykładów jest wspólne utworzenie Narodowego Centrum Zasobów Poradnictwa Zawodowego (Program Leonardo da Vinci), w ramach umowy między Ministrem Edukacji Narodowej i Prezesem Krajowego Urzędu Pracy z 6 lipca 1999. Zadania Narodowego Centrum Zasobów Poradnictwa Zawodowego są wykonywane przez dwa zespoły: jeden w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, drugi w Krajowym Ośrodku Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej przy Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu. Pracę obu zespołów koordynuje Komitet Sterujący. Obydwa ministerstwa nominują członków Komitetu, wybranych spośród organizacji pozarządowych, partnerów społecznych i przedstawicieli uniwersytetów. Komitet określa politykę działania Naro-

dowego Centrum Zasobów Poradnictwa Zawodowego, zgodną ze strategią rozwoju usług doradczych przyjętą na poziomie centralnym. Wykonuje również funkcje oceniające i ocenia zarówno postęp, jak i wyniki działań Centrum.

W roku 2000 zostało utworzone Krajowe Forum Poradnictwa Zawodowego przez Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr (BKKK), pozarządową organizację odpowiedzialną za związki Polski z odpowiednimi programami szkoleniowymi Unii Europejskiej. Forum jest finansowane jako część programu działań wspieranych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Jego głównym celem jest wypracowanie konsekwentnych rozwiązań na polu poradnictwa zawodowego w Polsce. Zamierzeniem jego założycieli było ułatwienie wymiany doświadczeń i pomysłów ekspertów w tej dziedzinie. Oczekuje się, że będzie miało wpływ nie tylko na poprawę wiedzy i umiejętności, lecz także pomoże rozwinąć system poradnictwa zawodowego w kraju. Drugim ważnym aspektem działania Forum jest rozszerzenie współpracy między doradcami zawodowymi z Polski i ich kolegami, zarówno z krajów członkowskich Unii Europejskiej, jak i krajów kandydujących. Forum gromadzi przedstawicieli władz centralnych i lokalnych, instytucji zawodowych i kształcenia ustawicznego, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, organizacji pracodawców, związków zawodowych i doradców zawodowych. Dotychczas zostało zwołanych kilka spotkań doraźnych, obecnie stara się utworzyć bardziej formalną strukturę, z Radą Programową i Grupą Stałych Ekspertów.

Do głównych zadań Forum należy:

- Określenie potrzeb i narodowych priorytetów związanych z doradztwem i poradnictwem zawodowym zgodnie z polityką rządu;
- Przedstawienie opinii doradców zawodowych w ważnych sprawach związanych z poradnictwem zawodowym;
- Wymiana doświadczeń i zezwolenie na integrację kadr zaangażowanych w poradnictwo zawodowe;
- Rozszerzenie kooperacji polskich doradców zawodowych z ich europejskimi kolegami.

Dążąc do celów Forum organizuje konferencje i seminaria na wybrane tematy w dziedzinie poradnictwa zawodowego. Podczas tych wydarzeń członkowie Forum mają okazję do wymiany doświadczeń i do integracji ze specyficznymi grupami zainteresowań. Sprawozdania z tych spotkań są dostępne dla wszystkich zainteresowanych osób.

Jak dotąd zostały zorganizowane cztery konferencje i trzy spotkania (międzynarodowe i krajowe):

- Uczestnicy międzynarodowej konferencji zatytułowanej „Zintegrowany model poradnictwa zawodowego w Polsce”, która miała miejsce w dniach 5–6 kwiecień 2000, zrobili analizę istniejącego systemu poradnictwa zawodowego w Polsce i pracowali nad stworzeniem zintegrowanego modelu, bazując na doświadczeniach UE.
- Następstwem tych wysiłków była krajowa konferencja „Zintegrowany model poradnictwa zawodowego – Nowe wyzwania i problemy” (5–6 grudzień 2001). Poza sprawami diskutowanymi na poprzedniej konferencji, na porządku obrad były sprawy wynikające w związku z niedawną reformą administracyjną. Jednym z tematów było eurodoradztwo, to znaczy, ogólnoeuropejskie poradnictwo zawodowe skierowane na osoby pragnące zatrudnić się w innych krajach.
- Podczas międzynarodowej konferencji, która miała miejsce w dniach 7–8 grudnia 2000, przy udziale międzynarodowych ekspertów, pod tytułem „Bilans Kompetencji – nowe narzędzie planowania i zarządzania karierą”, uczestnicy zapoznali się z francuskimi narzędziami oceniania kompetencji.
- W dniach 18–19 września 2002, została zorganizowana krajowa konferencja na temat rozwoju prywatnego sektora poradnictwa zawodowego, pod tytułem „Prywatne poradnictwo zawodowe – nieodzowna potrzeba czy pójdzie za modą?”. Konferencja była zwiastunem możliwych przyszłych dokonań, ponieważ obecnie w Polsce praktycznie nie istnieje niepubliczne poradnictwo zawodowe.

Tematy diskutowane na spotkaniach Forum były związane ze sprawami takimi jak: rola szkoły w planowaniu kariery ucznia (9–10 listopad 2000);

szkolenie i rozwój doradców zawodowych mając na względzie wejście Polski do UE (29–30 marzec 2000); korzystanie z IT (technik informatycznych) w pracy doradców zawodowych (19–20 wrzesień 2002).

Działania Krajowego Forum Poradnictwa Zawodowego nie tylko pomagają zwiększyć kwalifikacje zawodowe doradców zawodowych i zintegrować społeczność zawodową, lecz również odgrywają rolę w przystosowaniu polskiego systemu do nowoczesnych standardów europejskich.

- *Jakie istnieją przeszkody do koordynacji usług i do tworzenia sieci wśród dostawców?*

Potrzeba koordynacji usług i tworzenia sieci dostawców usług poradnictwa zawodowego i ich partnerów społecznych jest wyrażona w projekcie zatytułowanym „Zintegrowany model poradnictwa zawodowego w Polsce”.¹³

Do kluczowych istniejących przeszkód koordynacji usług należy:

- Brak zrozumienia roli unikalnego charakteru usług poradnictwa zawodowego wśród potencjalnych decydentów (decydenci zmieniają się o wiele za często, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym);
- Niski priorytet spraw związanych z poradnictwem zawodowym w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu w porównaniu do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej;
- Brak dogodnych warunków (wspartych prawnymi rozporządzeniami) dla rozwoju niepublicznych dostawców usług poradnictwa zawodowego.

9.3. Kierownictwo strategiczne

- *Jakie organy obecnie wywierają największy wpływ na rozwój informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego?*

Nie istnieje pojedyncze ciało, na centralnym poziomie rządowym, które jest odpowiedzialne za tę sferę działań. Ministerstwo Edukacji Narodo-

¹³ Trzeciak W., Drogosz-Zabłocka E.: „Zintegrowany model poradnictwa zawodowego w Polsce”, Krajowe Obserwatorium Edukacji i Szkolenia Zawodowego, Warszawa, 1999.

wej i Sportu jest odpowiedzialne za rozwój informacji zawodowej dla młodych ludzi w szkołach, podczas gdy Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jest odpowiedzialne za usługi w zakresie poradnictwa zawodowego skierowane na osoby dorosłe, szczególnie osoby bezrobotne i poszukujące pracy.

Bardzo widoczną luką jest obecnie brak Centrum Metodycznego Informacji i Poradnictwa Zawodowego, które istniało uprzednio w strukturach Krajowego Urzędu Pracy. To Centrum Metodyczne było naprawdę pierwszą, efektywną instytucją w Polsce, która rozbudowywała i tworzyła system informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego.

Krajowe Forum Poradnictwa Zawodowego utworzone przez Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr (BKKK) posiada potencjał, który może mieć znaczny wpływ na rozwój informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego.

- *Jeżeli świadczenie usług ma się rozwinąć w dalszej przyszłości, z jakich organów spodziewać się można kierownictwa?*

Pierwszym i najbardziej skutecznym sposobem poprawy tych usług jest poprawa współpracy i koordynacji między wszystkimi zaangażowanymi instytucjami. Głównymi instytucjami, które muszą skoordynować działania celem poprawy usług w zakresie informacji, doradztwa i poradnictwa zawodowego są dwa ministerstwa odpowiedzialne za ten obszar działań.

Drugim sposobem jest poparcie Krajowego Forum Poradnictwa Zawodowego przez wszystkich odpowiednich partnerów i zdanie sobie sprawy z jego potencjału. Na pewno warto jest zebranie najlepszych ekspertów, specjalistów i praktyków z całego kraju i zaoferowanie im, znającym się na tej dziedzinie, kierownictwa. Brak systematycznych badań w Polsce na polu informacji zawodowej, doradztwa i poradnictwa zawodowego jest niestety widoczny w tym raporcie!

- *Czy jest potrzebny nowy mechanizm/ciało wewnątrz kraju celem zdobycia strategicznego kierownictwa na tym polu?*
Patrz powyżej.

10. Wnioski i zalecenia

10.1. Kontekst polityczny

Zwiększona uwaga jaką obecnie cieszy się poradnictwo zawodowe w Polsce, jest spowodowana dwoma głównymi siłami politycznymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i wojewódzkim.

Ta pierwsza postrzega poradnictwo zawodowe jako aktywny środek służący do zwalczania bezrobocia. Wysoki poziom bezrobocia miał wpływ na docenienie potrzeby przygotowania młodych ludzi bardziej skutecznie do wejścia na rynek pracy i do rozwinięcia lepszych usług w zakresie poradnictwa zawodowego dla młodzieży bezrobotnej i osób dorosłych bez pracy, jako części instrumentów nowoczesnego rynku pracy i instytucji.

Druga jest bardziej pozytywna z charakteru, związana z rozwojem społeczeństwa wykształconego. Obecnie narasta potrzeba, szczególnie kiedy Polska wejdzie do Unii Europejskiej, skierowania roli doradcy zawodowego w stronę zachęcania wszystkich osób indywidualnych do angażowania się w ustawiczne planowanie kariery, postrzegając kształcenie ustawiczne jako sposób umożliwienia im bardziej elastycznego reagowania na możliwości oferowane im przez bardziej dynamiczny rynek pracy. Innymi słowy, poradnictwo zawodowe jest postrzegane jako ważna część narodowej strategii kształcenia ustawicznego, podtrzymania zatrudnienia, którą poszczególne jednostki muszą prowadzić same. Wiadomym jest, że ta strategia będzie wymagać zmian zarówno po stronie indywidualnych osób, jak i po stronie pracodawców (poziom szkolenia w miejscu pracy na przykład, w Polsce jest dużo niższy niż w krajach członkowskich UE), z poparciem ze strony rządu w ramach ograniczonych zasobów. W tym kontekście, poradnictwo zawodowe może być postrzegane jako wysoko priorytetowa rządowa inwestycja.

10.2. Analiza SWOT

W odpowiedzi na te wyzwania, aktualnie do silnych punktów poradnictwa zawodowego należą:

Poradnictwo zawodowe

1. Silna kadra profesjonalnych doradców zawodowych, szczególnie w urzędach pracy i w poradniach psychologiczno-pedagogicznych.
2. Ulepszone zasoby informacji zawodowej, łącznie z zasobami opartymi na stronach internetowych.
3. Aktywne przywództwo od Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, budowane na pionierskiej pracy byłego Krajowego Urzędu Pracy.
4. Istnienie Krajowego Forum Poradnictwa Zawodowego.

Do słabości zalicza się:

1. Brak poradnictwa edukacji zawodowej w szkołach.
2. Słabe więzi między szkołami a światem pracy.
3. Tradycja, że informacja zawodowa powinna być prowadzona raczej przez profesjonalne kadry niż jej powszechna dostępność.
4. Brak obsługi zatrudnionych osób dorosłych w celu zachęcania ich do regularnego przeglądu rozwoju swojej kariery.
5. Ograniczone zaangażowanie pracodawców i związków zawodowych w rozwój usług poradnictwa zawodowego.

Możliwości:

1. Potencjał Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich do stworzenia strategii, w ramach której można rozwinąć silniejszy i bardziej skoordynowany system poradnictwa zawodowego.
2. Potencjał Krajowego Forum Poradnictwa Zawodowego ma stać się katalizatorem w koordynacji strategicznych działań na całym obszarze poradnictwa zawodowego i ustawicznego.
3. Ostatnie inicjatywy dotyczące utworzenia poradnictwa zawodowego w ramach programu szkolnego.
4. Nowa inicjatywa mianowania doradców zawodowych w średnich szkołach zawodowych (niższych i wyższych).
5. Nowe biura karier, które powstają w wielu instytucjach szkolnictwa wyższego.

Głównym zagrożeniem jest brak efektywnej koordynacji, zarówno poziomo, między Ministerstwem Edukacji Narodowej i Sportu a Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, oraz pionowo, między różnymi poziomami administracji i samorządami na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz w niepełnym stopniu wykorzystanie potencjału Krajowego Forum Poradnictwa Zawodowego. Może to skutkować:

- fragmentarycznym rozwojem;
- nieskutecznym korzystaniem z zasobów publicznych;
- nieproduktywnym zdwojeniem wysiłku;
- niemożnością załatwienia luk w dostawie usług.

10.3. Zalecenia

1. Międzyresortowa grupa pracująca nad modelem kształcenia ustawicznego powinna zostać zachęcona do przeglądu roli poradnictwa zawodowego w nawiązaniu do polskiej strategii kształcenia ustawicznego oraz do utworzenia silniejszych współpracujących struktur celem koordynacji pracy Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w tej dziedzinie. Może to wymagać nowych prac legislacyjnych dotyczących skoordynowanego systemu poradnictwa zawodowego dla młodzieży i dorosłych.
2. Powinno się ustalić jasny rozkład zajęć dla wprowadzenia doradców zawodowych do gimnazjów i liceów. Ponadto, należy rozważyć metody zachęty, na przykład w formie dotacji (podobnie do tych ustanowionych pod koniec 2002 r. przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej dla tworzenia biur karier) oferując wsparcie na wyposażenie, zasoby i szkolenie personelu.
3. W ramach nowej polityki należy przedsięwziąć następujące działania:
 - (a) zapewnić doradcom zawodowym bliski kontakt z rynkiem pracy, zarówno w ich początkowym etapie pracy, jak i szkoleniach, poprzez stałe więzi z urzędami pracy;
 - (b) wyjaśnić związek między pracą szkolnego doradcy zawodowego a edukacją zawodową w ramach programu szkolnego;

- (c) wyjaśnienie struktur wspierających pracę szkolnych doradców zawodowych i ról poszczególnych centrów informacji i planowania kariery zawodowej wewnątrz wojewódzkich urzędów pracy i poradni psychologiczno-pedagogicznych – należy zbadać możliwości połączenia tych dwóch form wsparcia, poprzez zachęcanie do działań pilotażowych na obszarach, gdzie już istnieją bliskie związki między tymi dwoma organizacjami.
4. W związku z powyższym (3c), należy ustalić klarowną umowę między Ministerstwem Edukacji Narodowej i Sportu a Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w związku z ich odpowiednimi rolami przy zaopatrywaniu szkoły w usługi związane z poradnictwem zawodowym. Umowa ta powinna dotyczyć rozwoju dystrybucji informacji zawodowej, zapewniając jej dostępność dla uczniów oraz integrację ze strategiami aktywizującymi uczniów do korzystania z tej informacji.
 5. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu powinno rozważyć najodpowiedniejszą strukturę wspierającą edukację zawodową i poradnictwo wewnątrz systemu szkolnego. Obecnie, odpowiedzialność ponosi głównie Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej. Może to wpłynąć na postrzeganie edukacji zawodowej i poradnictwa jako przypisanych tylko do pewnego typu szkół. Jeżeli celem jest zapewnienie edukacji zawodowej i poradnictwa do wszystkich szkół, struktura wspierająca powinna odzwierciedlać ten cel, z odpowiednim powiązaniem z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
 6. Powinny zostać opracowane projekty pilotażowe, celem umożliwienia uczniom doświadczeń świata pracy w ramach edukacji ogólnej, poprzez naśladowanie, praktyki jak i szkolne wizyty. Jeżeli obecne ustawodawstwo dot. zdrowia i bezpieczeństwa nie zezwala na takie projekty, należy rozważyć zmianę ustawodawstwa.
 7. Krajowe Forum Poradnictwa Zawodowego powinno być zachęcane do działania jako katalizator strategicznego rozwoju kooperacji na polu poradnictwa zawodowego w Polsce. Należy zachęcać do tworzenia się podobnych na poziomie wojewódzkim.
 8. Obok swojej strategicznej roli katalizatora, Krajowe Forum Poradnictwa Zawodowego powinno otrzymywać fundusze rządowe na przeprowa-

dzenie zadań dotyczących spraw, które angażują jednocześnie różne sektory świadczące usługi. Dwa takie zadania to powinno być:

- (a) przegląd obecnych środków do gromadzenia, rozpowszechniania informacji na temat możliwości edukacyjnych i szkoleniowych na wszystkich poziomach, pracy oraz o przyszłym popycie na rynku pracy, celem zapewnienia szerokiej informacji, w wersji drukowanej jak i w formie stron internetowych. Powinien on zawierać rozważenie zmian w prawodawstwie, które mogą być konieczne, aby zapewnić skoordynowaną dostawę na tym polu, łącznie z możliwością utworzenia multi-agencji, jednostki koordynującej, odpowiedzialnej za zapewnienie szkołom i szerszej publiczności dostępu do wszechstronnej, zaktualizowanej informacji zawodowej.
 - (b) Utworzenie struktury kompetencji, określającej kompetencje wymagane dla praktyków zaangażowanych w dostarczanie informacji zawodowej, edukacji zawodowej i poradnictwa zawodowego we wszystkich sektorach, umożliwiając wszystkim kursom szkoleniowym wzorowanie się na tej strukturze, ułatwiając doradcom zawodowym poruszanie się po sektorach. Praca ta powinna być oparta na pracy już dokonanej przy projekcie „Opis i Standard Kwalifikacji dla Zawodu Doradca Zawodowy”.
9. Jako część Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, należy zachęcać pracodawców, związki zawodowe i inne ciała w sektorze prywatnym oraz publicznym do tworzenia projektów pilotażowych rozwijających usługi doradcze, aby pomóc pracodawcom w przeglądzie swoich obecnych kompetencji i identyfikacji nowych kompetencji, których potrzebują aby poprawić postęp zawodowy i elastyczność zawodową.
10. Jeden lub więcej krajowych ośrodków badawczych powinno być wspartych uniwersyteckim działaniem celem przeprowadzenia badań i prac rozwojowych w poradnictwie zawodowym, łącznie z badaniami oceniającymi, tworzeniem nowych narzędzi i metod.