



Antoni Domagała, University of Economics and Humanities (Bielsko-Biała, Poland)  

ACTIVATION OF THE UNEMPLOYED ON THE LOCAL LABOUR MARKET

***Abstract.** The aim of this article is to characterize the local labour market by describing unemployment in macrosocial terms, as well as to present social policy towards the unemployed, based on selected literature on the subject. Next, an overview of the activation programs and projects of the unemployed, implemented in 2023 by the District Labour Office in Bielsko-Biała has been demonstrated. The research method used by the author to obtain the information contained in the article was the method of literature research – a literature analysis and criticism.*

***Keywords:** local labour market, unemployment, social policy*

Antoni Domagała, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (Bielsko-Biała, Polska)



AKTYWIZACJA OSÓB BEZROBOTNYCH NA LOKALNYM RYNKU PRACY

***Streszczenie.** Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka lokalnego rynku pracy poprzez opisanie bezrobocia w ujęciu makrospołecznym. A także zaprezentowanie polityki społecznej wobec osób bezrobotnych, na podstawie wyselekcjonowanej literatury przedmiotu. Następnie przegląd programów i projektów aktywizacyjnych bezrobotnych, realizowanych w 2023 roku przez Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Białej. Metodą badawczą, którą autor zastosował do pozyskania informacji zawartych w artykule była metoda badań literatury – analiza i krytyka piśmiennictwa.*

***Słowa kluczowe:** lokalny rynek pracy, bezrobocie, polityka społeczna*

Wprowadzenie

Zagadnienie związane z szeroko rozumianym pojęciem bezrobocia jest jednym z najbardziej istotnych problemów będących przedmiotem polityki społecznej w każdym państwie. Wynika to zarówno z spraw, jakie wiążą się z samym bezrobociem (wzrostem niezadowolenia społecznego czy zwiększaniem obciążenia dla budżetu) jak i tych, które mogą być jego pochodną (np. dezaktywacja zawodowa czy marginalizacja społeczna). Pozbawienie człowieka pracy znacząco obniża jego poziom życia i zaspokojenia podstawowych potrzeb, a także odbija się bezpośrednio na jego kondycji ekonomicznej. „Szacuje się, że na każdy procent, o jaki faktyczna stopa bezrobocia przewyższa naturalną stopę bezrobocia, realny PKB jest niższy o 3% od PKB potencjalnego przy pełnym wykorzystaniu zdolności produkcyjnych” [Kwiatkowski, 2002].

W optyce tego problemu bardzo ważne jest uruchamianie różnego typu działania z zakresu aktywizacji społeczno-zawodowej realizowane przez służby społeczne (służby zatrudnienia i pomocy społecznej), szczególnie powinny być skierowane do osób długotrwale bezrobotnych (wykluczonych społecznie). A głównym celem tych działań powinno być ograniczanie powstających skutków bezrobocia, zapobieganie negatywnym wpływom na lokalny rynek pracy, a także jak najszybsza społeczna inkorporacja do społeczeństwa.

Metodyka badań

„Metody badawcze stanowią główne narzędzie rozwiązywania problemów badawczych w naukach o zarządzaniu i jakości” [Lisiński, Szarucki, 2020, s. 129]. W niniejszym opracowaniu wykorzystano metodę badań literatury – analizę i krytykę piśmiennictwa, która jest „zarówno procesem, zespołem czynności poznawczych, jak i produktem, wytworem tego procesu” [Apanowicz, 2002, s. 60]. W ujęciu dynamicznym obejmuje systematyczne i uporządkowane badanie wcześniejszych przedsięwzięć naukowych oraz istniejącego zasobu publikacji – w poszukiwaniu odpowiedzi na pytania o charakterze teoretycznym oraz praktycznym, stosowanym. Z kolei jako wytwór stanowi analityczno-syntetyczną relację z dotychczasowego stanu wiedzy w jakimś zakresie.

Cele i funkcje metody analizy i krytyki piśmiennictwa [Mróz-Jagiełło, Wolanin, 2013, s. 115]:

- opis i ocena dotychczas osiągniętej wiedzy na badany temat (stan badań),
- uporządkowanie tejże wiedzy, m.in. poprzez kategoryzację, mapowanie, w efekcie wykrycie dotąd niedostrzeżonych prawidłowości, relacji, faktów, zjawisk,
- wykrycie luk poznawczych, obszarów niezbadanych,
- poszukiwanie inspiracji, temat badań,
- identyfikacja nowych kierunków badawczych,
- identyfikacja autorytetów, głównych idei, dominujących szkół badawczych.

„Sednem metody analizy i krytyki piśmiennictwa jest odwołanie się do publicznie dostępnej literatury fachowej i naukowej” [Jesson, Lacey, 2006, s. 14]). Materiałem empirycznym są zatem gotowe opracowania różnego typu, często reprezentujące odmienne paradygmaty i punkty widzenia.

Lokalny rynek pracy

„W teorii ekonomii pojęciem rynku określa się miejsce, gdzie spotykają się podaż i popyt oraz kształtuje się cena towaru” (Jarmołowicz (red.), 2008). Jeżeli handlujemy na tak zdefiniowanym rynku towarem - „pracą”, to jest to rynek pracy. Praca rozumiana jako usługa, czyli świadczenie pracy, nazywana kapitałem ludzkim, jest towarem nietypowym, „ponieważ po zakupie przez pracodawcę nie staje się jego własnością” [Unolt, 1999]. W ujęciu klasycznym – ekonomicznym, rynek nie jest umiejscowiony w przestrzeni. Z kolei „w przypadku rynku pracy jego umiejscowienie oraz przestrzenny zakres oddziaływania

wydają się być niezmiernie istotne” [Gołata, 2004]. Dla osoby poszukującej pracy ma znaczenie, gdzie znajduje się potencjalne miejsce zatrudnienia, a z kolei dla zatrudniającego dostępność siły roboczej. Na rynku pracy, nie każde stanowisko jest odpowiednie dla każdego poszukującego. Istnieje możliwość przekwalifikowania pracowników w wyniku zaistniałych zmian na rynku pracy. Należy jednak wziąć pod uwagę, że wiąże się to z koniecznością dodatkowego wysiłku oraz kosztami ze strony osób poszukujących pracy i zazwyczaj podejmowane jest dopiero w ostateczności. W części przypadków, dotyczących szczególnie stanowisk niskokwalifikowanych, przekwalifikowanie się jest stosunkowo proste, np. dzięki ukończeniu dedykowanego kursu. Jednak w przypadku prac specjalistycznych zmiana kwalifikacji oznacza często konieczność pogłębienia swojego wykształcenia czy zdobycia nowych umiejętności zupełnie od podstaw, „co w pewnych sytuacjach jest bardzo kłopotliwe, np. ze względu na stan zdrowia czy kondycję fizyczną” [Góra, Sztanderska, 2006]. Szczególnie widoczne jest to w przypadku specjalistów takich jak np.: „dziennikarze, politycy, muzycy, rzeźbiarze czy śpiewacy operowi, którzy w celu podjęcia zatrudnienia często zmuszeni są podejmować dojazdy do pracy na dużych odległościach” [Gołata, 2004]. Zatem można wnioskować, że przyjęcie ograniczeń przestrzennych byłoby inne dla lokalnego rynku pracy np.: dla pracowników bezpośrednio-produkcyjnych, a inne dla polityków. „Administracyjne granice bardzo często nie odpowiadają rzeczywistej strukturze lokalnych rynków pracy” [Casado-Diaz, Coombes, 2011]. Z informacji zawartych w literaturze można wnioskować, że kształt granic administracyjnych w dużym stopniu wynika z tradycji i topografii terenu, co nie czyni wyznaczonych jednostek administracyjnych odpowiednimi obszarami do analizy relacji pomiędzy popytem i podażą pracy. Z drugiej strony „w Polsce, ze względu na brak danych o dojazdach do pracy do niedawna nie było możliwości dokładnego wyznaczenia lokalnych rynków pracy, dlatego w wielu pracach przyjmowano powiat jako lokalny rynek pracy [Misiak, Tokarski, 2012].

W literaturze przedmiotu autorzy sformułowali definicje zagadnienia, lokalnego rynku pracy. Wybrane definicje lokalnego rynku pracy zawarto w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane definicje lokalnego rynku pracy

Definicja lokalnego rynku pracy	Autor/rzy (rok)
Lokalny rynek pracy to – możliwie najmniejszy obszar, który równocześnie: (a) zawiera miejsca zamieszkania ludności uważanej przez znajdujące się na jego terenie firmy za ich potencjalną siłę roboczą, (b) zawiera w swoich granicach większość firm, które zamieszkująca go ludność uważa za ewentualne potencjalne miejsca pracy.	R.I.Buntig (1962)
Lokalny rynek pracy – definiują dwa postulaty: (a) granice lokalnych rynków pracy powinny być możliwie rzadko przekraczane w ramach codziennych dojazdów do pracy, (b) w ramach całego lokalnego rynku pracy powinno występować duże nasilenie codziennych dojazdów do pracy, w wyniku czego danego obszaru nie da się już podzielić na mniejsze rynki pracy.	J.F.B.Goodman (1970)
Lokalny rynek pracy – powinien odpowiadać zakresem zasięgowi terytorialnemu wzajemnego oddziaływania podaży i popytu na siłę roboczą.	T.Szumlicz (1993)
Lokalny rynek pracy to – obszar obejmujący miejsca zamieszkania oraz miejsca pracy lokalnej populacji.	C.M.Tolbert i M.Sizer (1996)
Lokalny rynek pracy – jest to obszar, w którego obrębie czas dojazdu do pracy jest tak krótki, że nie stanowi istotnej bariery zatrudnienia,	M.Góra i U.Sztanderska (2006)
Lokalny rynek pracy to – ekonomicznie zintegrowany obszar geograficzny, w ramach którego osoby mogą zamieszkać i znaleźć zatrudnienie w możliwej do przyjęcia odległości oraz którego mieszkańcy mogą zmienić zatrudnienie nie zmieniając miejsca zamieszkania.	US Department of Labor (2013)

Źródło: opracowanie na podstawie: Buntig R.I. (1962), Employer Orientation in Local Labour Markets, Chapel Hill, University of Carolina Press, cyt. za Casado-Diaz, Coombes, 2011; Goodman J.F.B. (1970), The definition and analysis of local labour markets: some empirical problems, British Journal of Industrial Relations, 8, s. 179-186; Szumlicz T. (1993), Lokalne rynki pracy jako podstawa delimitacji powiatów, w: Regionalne uwarunkowania polityki społecznej, (red. L. Frąckiewicz), AE Katowice, s. 88-93; Tolbert C.M., Sizer M.(1996), US Commuting Zones and Labor Market Areas: 1990 Update, ERS Staff Paper AGES-9614. Rural Economy Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture; Góra M., Sztanderska U. (2006), Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2006; US Department of Labor (2013), Labor Market Areas, 2013. Washington, US Department of Labor. Bureau of Labor Statistics.

Na podstawie zaprezentowanych w tabeli informacji można stwierdzić, że lokalny rynek pracy jest to zintegrowany ekonomicznie obszar geograficzny, w którym ludność tam mieszkająca może podjąć pracę bez konieczności zmiany zamieszkania.

Bezrobocie w ujęciu makrospołecznym

W ujęciu makrospołecznym bezrobocie można analizować w ujęciu podmiotowym, jaki i przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym bezrobocie to „stan bezczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy, w ujęciu przedmiotowym oznacza niezrealizowaną podaż pracy, będącą rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej (zasobów ludzkich) a popytem na pracę (chłonność zatrudnieniową gospodarki)” [Mlonek, 1992].

Z punktu widzenia przyczyn powstawania, ekonomiści wyróżniają następujące rodzaje bezrobocia [Arendt, Hryniewicka, Kukulak-Dorata, Rokicki, 2011]:

- 1. Bezrobocie frykcyjne** – niemożliwy do obniżenia, minimalny poziom bezrobocia występujący w każdej gospodarce. Ten rodzaj bezrobocia występuje chociażby dlatego, że w każdej chwili na rynku pracy znajdują się osoby bezrobotne z powodu zmiany miejsca zatrudnienia. Inny przykład bezrobocia frykcyjnego to osoby, które nie są skłonne do podjęcia pracy przy poziomie płacy oferowanej w danym momencie przez pracodawców lub nie są skłonne podjąć pracy poza miejsce zamieszkania (dojeżdżać do pracy lub zmienić miejsce zamieszkania), są to też przypadki, gdy osoby chcące podjąć pracę i posiadające odpowiednie kwalifikacje nie wiedza o wolnych miejscach pracy, które mogłyby podjąć (niedostateczna sprawność pośrednictwa pracy).
- 2. Bezrobocie keynesowskie (cykliczne, koniunkturalne)** – występuje w efekcie zmniejszenia się popytu globalnego i wolnego dostosowania się płac i cen do nowej sytuacji. A zatem firmy nieznajdujące zbytu dla swoich produktów będą zwalniać pracowników, nie mogąc z dnia na dzień domagać się obniżki ich wynagrodzeń. Ten rodzaj bezrobocia w największym stopniu wpływa na ogólny wzrost liczby osób pozostających bez pracy w okresie kryzysu gospodarczego. Jednocześnie, w czasie szybkiego wzrostu to właśnie bezrobocie koniunkturalne obniża się najbardziej. Termin „keynesowskie” pochodzi od amerykańskiego ekonomisty Keynesa, który jako jeden z pierwszych stworzył teorię tłumaczącą przyczyny występowania bezrobocia.
- 3. Bezrobocie klasyczne** – będące efektem umyślnego utrzymywania płacy realnej powyżej poziomu wyznaczonego przez przecięcie się krzywych podaży i popytu na pracę. W praktyce oznacza to, iż pracodawcy są skłonni oferować zatrudnienie jedynie do pewnego poziomu płac. Jeśli poziom ten jest przekroczony, np. ponieważ związki zawodowe w danym zakładzie wynegocjowały wyższy poziom płacy minimalnej, to pracodawca zrezygnuje z zatrudnienia dodatkowych osób. Zwiększyłby on jednak zatrudnienie, gdyby stawka płacy minimalnej została obniżona.
- 4. Bezrobocie sezonowe** – w każdej gospodarce występują pewne sektory, które w określonych miesiącach zwiększają i zmniejszają swoje zatrudnienie. Dotyczy to np. budownictwa, gdzie przez część roku pracownicy ze względu na warunki pogodowe nie są potrzebni i przebywają właśnie na bezrobociu sezonowym.

Ze względu na wahania sezonowe, w statystykach dotyczących bezrobocia (i nie tylko) często można spotkać się z terminem „wyrównane sezonowo”, czyli takie, które pozwalają na dokonywanie porównań pomiędzy różnymi latami bez obawy o możliwość wyciągnięcia błędnych wniosków wynikających z efektu sezonowości.

5. Bezrobocie strukturalne – związane ze zmianami jakie zachodzą w gospodarce, których efektem jest niedopasowanie siły roboczej do potrzeb pracodawców. Przykładem mogą tutaj być górnicy, którzy stracili pracę w wyniku likwidacji nierentownych kopalń, zaś ich kwalifikacje zawodowe nie pozwalają na znalezienie innej pracy, w przypadku restrukturyzacji lub likwidacji nierentownych gałęzi produkcji.

6. Bezrobocie ukryte – (niewidoczne w powszechnie dostępnych danych statystycznych). Najlepszym przykładem bezrobocia ukrytego jest rolnictwo, gdzie znaczna część osób pracuje w minimalnym wymiarze czasu (np. kilka godzin tygodniowo). A zatem z ekonomicznego punktu widzenia nie powinny one być uznane za pracujące.

W oparciu o zaprezentowane rodzaje bezrobocia, możliwe jest wskazanie dwóch głównych typów bezrobocia, z punktu widzenia ich oddziaływania na zmiany koniunktury występujące w każdej gospodarce:

- *bezrobocie dobrowolne (naturalne)* – do którego zaliczamy bezrobocie frykcyjne, strukturalne i klasyczne. A zatem bezrobocie naturalne to takie, które nie jest w żaden sposób związane ze zmianami popytu wynikającymi z cykli koniunkturalnych,
- *bezrobocie przymusowe* – którego przykładem jest bezrobocie koniunkturalne.

W analizie przedmiotowego zagadnienia należy również wymienić podział:

- *bezrobocie rejestrowane* (dane na jego temat pochodzą z Powiatowych Urzędów Pracy) – osoby powyżej 18 roku życia zarejestrowane jako bezrobotne w urzędzie pracy, spełniające warunki określone w ustawie: „O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”,
- *bezrobocie ekonomiczne* (szacowane w oparciu o Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) – osoby w wieku 15-74 lata, które w badanym tygodniu nie pracowały, w ciągu czterech tygodni poprzedzających badania aktywnie poszukiwały pracy, były gotowe podjąć pracę; także osoby, które czekają na jej rozpoczęcie.

Definicje ekonomiczne bezrobocia nie są tymi, które odgrywają najważniejszą rolę w ramach polityki społecznej. W tym przypadku kluczowe są definicje bezrobocia zapisane w aktach prawnych, które to regulują sposób jej prowadzenia. W polskich przepisach, ustawodawca szczegółowo i jednoznacznie opisał osobę bezrobotnego (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 2) (stan prawny na 22 listopada 2023 r.):

2) bezrobotnym – oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1 i 2 lit. a-g oraz i-m oraz osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha, która bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy, oraz osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 3, 4 i 4a, niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkołach dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły oraz uczącej się w branżowej szkole II stopnia i szkole policealnej, prowadzącej kształcenie w formie stacjonarnej lub zaocznej, lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

a) ukończyła 18 lat,

b) nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna,

c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,

ca) nie nabyła prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, o których

- mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- d) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326), o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,
 - e) nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie,
 - f) nie złożyła wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis: – zgłosiła do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wnioski o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo – nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej,
 - g) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego,
 - h) nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
 - i) nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego,
 - j) nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku

rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,

k) nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 70 ust. 6,

l) nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,

m) nie pobiera na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna;

W przedmiotowej ustawie z 2004 roku, w art. 2, pkt 3-6 znajdują się również definicje bezrobotnych, związane z cechami społeczno-demograficznymi:

- bezrobotnym do 25 roku życia – oznacza to bezrobotnego, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25 roku życia;
- bezrobotnym powyżej 50 roku życia – oznacza to bezrobotnego, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 rok życia;
- bezrobotnym długotrwale – oznacza to bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych;
- bezrobotnym bez kwalifikacji zawodowych – oznacza to bezrobotnego nieposiadającego kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu.

Z zaprezentowanych informacji należy wnioskować, że definicja bezrobotnego zawarta w ustawie „O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” nie jest jednolita z definicjami ekonomicznymi z wyjątkiem cechy wspólnej, którym jest brak posiadania zatrudnienia oraz chęci jego uzyskania.

Polityka społeczna wobec osób bezrobotnych

Jednym z głównych zadań jakie stawiane jest przez społeczeństwo w odniesieniu do polityki społecznej jest przeciwdziałania bezrobociu. Odwołuje się do głównych potrzeb rynku pracy i jednocześnie zajmuje się jednostkową ochroną praw ludzkich. „Zabezpieczenie

prawa do pracy, polityka zatrudnienia oraz likwidacja źródeł bezrobocia to najważniejsze zadanie polityki społecznej” [Auleytner, 2012, s. 222–231] oraz systemu pomocy społecznej. Koncepcja polityki społecznej w aktywnym podejściu skoncentrowana jest na rynku pracy i osobach będącymi bezrobotnymi. Jej działania mają na celu zapewnienie uczestnictwa w życiu społecznym osobom wykluczonym – długotrwale bezrobotnym. Koncentruje się na aktywizację, a także promocję zatrudnienia w różnych formach. W jej ramach następuje „odwrócenie celów, zamiast zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, które jest zasadniczym celem interwencji państwa w tradycyjnym podejściu do kwestii socjalnej, podejmuje aktywizację i uczestniczenie w życiu społecznym postrzegane przez pryzmat aktywności na rynku pracy, gdzie następuje redystrybucja pracy w miejsce świadczeń, w tym również z pomocy społecznej” [Gierek, 2011b]. Kluczową ofertę dla osób bezrobotnych w postaci instrumentów polityki zatrudnienia zawarto w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku. Aktywne instrumenty polityki rynku pracy pomagają polityce gospodarczej i pobudzają aktywizację zawodową. „Osobom będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy (bezrobotnym do 30 roku życia; bezrobotnym długotrwale; bezrobotnym powyżej 50 roku życia; bezrobotnym korzystającym ze świadczeń z pomocy społecznej; bezrobotnym posiadającym co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia; bezrobotnym niepełnosprawnym; poszukującym pracy niepozostającym w zatrudnieniu lub niewykonującym innej pracy zarobkowej opiekunom osoby niepełnosprawnej, z wyłączeniem opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów) przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych” (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 49). Stosowane są następujące instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, m.in.:

- Prace społecznie użyteczne – są szczególną formą środowiskowego wsparcia, na które kierowani są klienci pomocy społecznej. Prace wykonywane są przez bezrobotnych, bez prawa do zasiłku (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 73a).
- Roboty publiczne – polegają na zatrudnieniu „bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty – z wyłączeniem prac organizowanych w urzędach pracy – gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub

dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków” (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 2.1 pkt 32).

- Prace interwencyjne – charakteryzują się zatrudnieniem bezrobotnego przez pracodawcę na podstawie umowy zawartej ze starostą, która ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 59–59a).
- Staż – polega na nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez realizowanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą. Warunkiem skierowania bezrobotnego do odbycia stażu jest brak doświadczenia zawodowego w miejscu pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 2.1 pkt 34 i art. 53).

Ponadto instrumentami polityki społecznej aktywizującymi osoby bezrobotne w systemie pomocy społecznej, są np.: kluby integracji społecznej (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r., art. 18) (stan prawny na 22 listopada 2023 r.), grupy samopomocy, czy też kluby pracy.

Polityka społeczna wobec zapobieganiu bezrobociu, a szczególnie jej instrumenty są kluczowe w procesie ograniczania poziomu bezrobocia, których głównym celem jest powrót na rynek pracy i usamodzielnienie rodzin pod względem ekonomicznym oraz osób długotrwale bezrobotnych korzystających z pomocy państwa. „Warto zaznaczyć, że długofalowa pomoc może powodować zniechęcenie do zatrudnienia, uczyć niezaradności życiowej, a także powodować brak aktywności, zatem tak ważne są instrumenty polityki zatrudnienia” [Gierek, 2012].

Programy i projekty aktywizacyjne realizowane w 2023 roku przez Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Białej

Jednym z zadań pomocy społecznej jest realizacja aktywnych form aktywizacji społeczno-zawodowej integrująca osoby bezrobotne i rodziny korzystające z pomocy państwa oraz zapobiegająca wykluczeniu społecznemu. Wykluczenie stanowi stopniowe wycofywanie się z więzi społecznych, które łączą poszczególne jednostki ze społeczeństwem. „W aspekcie ekonomicznym oznacza brak aktywności w sferze pracy i konsumpcji, a w aspekcie społecznym oznacza brak lub ograniczenie kontaktów społecznych” [Grotowska-Leder, 2005, s. 29–30]. Bezpośrednimi skutkami wykluczenia dla osób bezrobotnych może być deprivacja potrzeb, bezradność, osłabienie więzi, izolacja, a nawet stygmatyzacja, rozpad więzi

rodziny, osłabienie mechanizmu samokontroli, a także utrata poczucia tożsamości i celu w życiu. Z kolei dla społeczeństwa skutkami są powstanie nierówności, pojawienie się gett i podklasy. Wykluczenie najczęściej pojawia się w bierności, samotności, alienacji oraz nieprzestrzeganiu społecznie akceptowanych norm współżycia.

Zgodnie z ogólnie dostępnymi danymi zamieszczonymi na stronie Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej, stopa bezrobocia, zarówno w powiecie bielskim, jak i samym Bielsku-Białej jest znacznie niższa od ogólnopolskiej stopy bezrobocia (tabela 2).

Tab. 2. Stopa bezrobocia według stanu na dzień 30.09.2023

Miasto Bielsko-Biała	Powiat bielski	Województwo śląskie	Polska
1,90%	3,10%	3,70%	5,00%

Źródło: opracowanie na podstawie: danych Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej z dnia 17.11.2023 r.

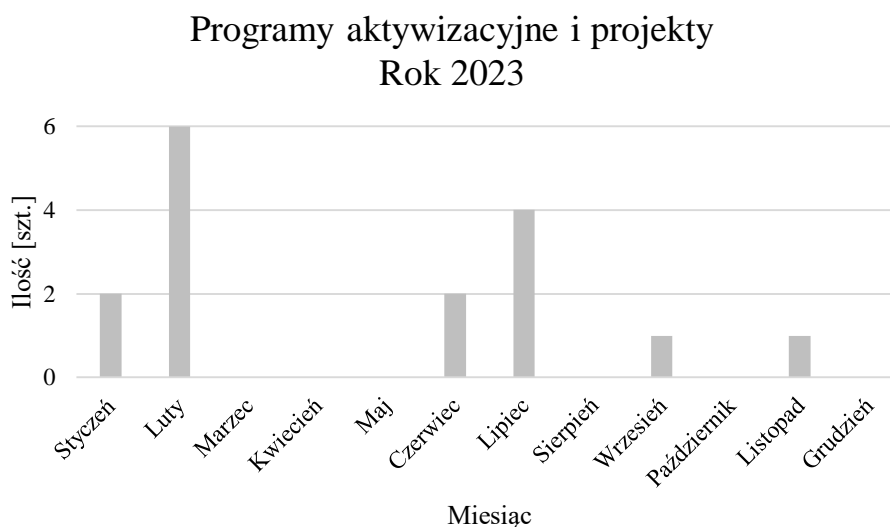
Ilości osób bezrobotnych dla powiatu bielskiego i Bielska-Białej, na podstawie, których została obliczona stopa bezrobocia prezentuje tabela 3.

Tab. 3. Liczba osób bezrobotnych według stanu na dzień 30.09.2023

Miasto Bielsko-Biała		Powiat bielski		Razem PUP	
Ogółem	Kobiety	Ogółem	Kobiety	Ogółem	Kobiety
1833	967	1791	947	3624	1914

Źródło: opracowanie na podstawie: danych Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej z dnia 17.11.2023 r.

Powiatowy Urząd pracy w Bielsku-Białej systematycznie realizuje programy aktywizacyjne i projekty skierowane do osób posiadających status bezrobotnego. W roku 2023 uruchomił sumarycznie 16 programów i projektów aktywizacyjnych ukierunkowanych na umożliwienie osobom bezrobotnym podjęcie pracy. Rozkład w czasie uruchamiania poszczególnych wniosków prezentuje wykres 1.

Wykres 1. Programy aktywizacyjne i projekty w roku 2023

Źródło: opracowanie na podstawie: danych Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej z dnia 17.11.2023 r.

Prowadząc analizę zilustrowanych w postaci wykresu, rozkładu w czasie uruchamiania programów aktywizacyjnych i wniosków należy zwrócić uwagę na fakt, że największa ich ilość przypada na miesiące styczeń i luty, czyli początek roku. W dalszej kolejności są to miesiące czerwiec i lipiec. Należy suponować, że wynika to z faktu napływu środków finansowych do Powiatowego Urzędu Pracy (w niniejszym opracowaniu autor nie prowadził badań w danym zakresie).

Pierwsza informacja opublikowana w 2023 roku w dniu 24 stycznia, przez Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku-Białej „dotyczyła naboru wniosków o przyznanie bonu na zasiedlenie w ramach Funduszu Pracy: Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku-Białej informuje, iż uruchamia nabór wniosków o przyznanie bonu na zasiedlenie dla osoby bezrobotnej na rok 2023 w ramach Funduszu Pracy. Z w/w formy wsparcia będą mogły skorzystać osoby bezrobotne do 30 roku życia, zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne. Jednocześnie Urząd informuje, iż dysponuje środkami w wysokości pozwalającej na przyznanie ok. 10 bonów na zasiedlenie w kwocie maksymalnie 12.961,00 zł.” [PUP w Bielsku-Białej, 2023].

Zestawienie opublikowanych w roku 2023 informacji Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej, wraz datami ukazania się oraz z informacją kto jest grupą docelową, zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Opublikowane informacje Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej

Data publikacji	Informacja Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej	Grupa docelowa
24.01.2023	Dotyczy naboru wniosków o przyznanie bonu na zasiedlenie w ramach Funduszu Pracy.	Osoby bezrobotne do 30 roku życia
24.01.2023	Dotyczy naboru wniosków o przyznanie bonu zatrudnieniowego w ramach Funduszu Pracy.	Osoby bezrobotne do 30 roku życia
01.02.2023	Nabór wniosków o zorganizowanie prac interwencyjnych dla osób bezrobotnych w ramach środków Funduszu Pracy.	Organizator prac interwencyjnych – pracodawca
06.02.2023	Informacja o dostępności wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu w ramach środków Funduszu Pracy.	Organizator stażu – pracodawca
17.02.2023	Informacja o uruchomieniu naboru wniosków o dofinansowanie kosztów studiów podyplomowych w 2023 r.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
22.02.2023	Informacja o uruchomieniu naboru wniosków o sfinansowanie kosztów egzaminów lub uzyskania licencji w 2023 r.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
22.02.2023	Informacja o uruchomieniu naboru wniosków o sfinansowanie opłaty pobieranej za postępowanie nostryfikacyjne albo postępowanie w sprawie potwierdzenia ukończenia studiów na określonym poziomie.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
23.02.2023	Informacja o uruchomieniu naboru na szkolenia grupowe finansowane z FP.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
27.06.2023	Projekt „Aktywizacja osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bielsku-Białej (I)“.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
27.06.2023	Dotyczy naboru wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
03.07.2023	Informacja o dostępności wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu.	Organizator stażu – pracodawca
03.07.2023	Informacja o dostępności wniosków o przyznanie bonu zatrudnieniowego.	Osoby bezrobotne do 30 roku życia,
03.07.2023	Nabór wniosków o organizację prac interwencyjnych dla osób bezrobotnych w ramach środków EFS+.	Organizator prac interwencyjnych – pracodawca
17.07.2023	Nabór wniosków o refundację wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w ramach środków EFS+.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
25.09.2023	Informacja o wznowieniu naboru wniosków o dofinansowanie kosztów studiów podyplomowych w 2023 r.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP
07.11.2023	Informacja o prowadzonym naborze wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.	Osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP

Źródło: opracowanie na podstawie: danych Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej z dnia 17.11.2023 r.

Zaprezentowane w tabeli informacje ułożone są w sposób chronologiczny, tak jak się ukazywały w danym roku kalendarzowym. Przedstawiony został również oryginalny tytuł każdego zawiadomienia. A także została wskazana grupa docelowa, do której kierowana jest poszczególne ogłoszenia. Jak możemy zauważyć mamy do czynienia z dwoma głównymi grupami adresowymi: osobami bezrobotnymi zarejestrowanymi w PUP, z trzema

przypadkami, gdzie wprowadzono ograniczenie wiekowe w postaci „osoby bezrobotne do 30 roku życia”. A także organizatorem stażu/prac interwencyjnych – pracodawcą.

Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku-Białej poprzez świadome uruchomienie zaprezentowanych programów aktywizacyjnych i projektów, prowadzi aktywizację osób obecnie posiadających status osoby bezrobotnej. Ale również wzmacnia i zachęca do współpracy pracodawców z całego powiatu bielskiego. Jest to ważne z uwagi stałemu zapobieganiu niekontrolowanemu wzrostowi poziomu bezrobocia. Informacje retrospekcyjne jednoznacznie przedstawiają fakt, że kondycja funkcjonowania poszczególnych pracodawców, ma bezpośrednie oddziaływanie na poziom bezrobocia regionu, w którym to prowadzą oni swoją działalność.

Podsumowanie

Pomimo postępu poczynionego w ostatnich latach, który przejawia się przede wszystkim w statystykach dotyczących stopy bezrobocia rejestrowanego, kwestie związane z bezrobociem w Polsce, nadal pozostają poważnym problemem społecznym. Z jednej strony globalny kryzys powstały po roku 2020, kiedy to rozpowszechniła się pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, a następnie od wiosny 2022 roku tocząca się wojna w Ukrainie, wpłynęły na stan gospodarki wielu krajów, w tym także i Polski. Spowodowało to bowiem wzrost poziomu bezrobocia rejestrowanego. Z drugiej strony z kolei nawet w okresie spadającego bezrobocia można było znaleźć grupy społeczne czy regiony, w których stopa bezrobocia niezmiennie pozostawała na wyjątkowo wysokim poziomie (dotyczy to np. osób wchodzących na rynek pracy czy też pracowników z niskim poziomem wykształcenia). W związku z powyższym jednym ze sposobów skutecznego wspierania osób bezrobotnych bezustannie powinny być programy i projekty aktywizacyjne bezrobotnych, realizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy. Ochrona lokalnych rynków pracy możliwa jest jedynie poprzez skuteczną realizację przez państwo zaprezentowanej polityki społecznej wobec osób bezrobotnych.

Do momentu osiągnięcia stabilizacji na rynku pracy, należy permanentnie monitorować uwarunkowania gospodarcze i społeczne, które to mają bezpośredni wpływ na poziom bezrobocia, uznawanego w obecnych czasach za jeden z głównych problemów społecznych XXI wieku. Uruchamiać celowe programy aktywizacyjne, skierowane do osób bezrobotnych, ale również do lokalnych organizacji, dzięki którym to mogą powstawać nowe miejsca pracy.

Bibliografia

1. Apanowicz J. (2002), *Metodologia ogólna*. Gdynia: Bernardinum.
2. Arendt Ł., Hryniewicka A, Kukulak-Dolata I., Rokicki B. (2011), *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem Seria poświęcona klientom pomocy społecznej Poradnik dla pracowników służb społecznych* Projekt „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji” w ramach Działania 1.2 „Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej” Program Operacyjny Kapitał Ludzki, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Warszawa, <https://www.researchgate.net/publication/330144806> [dostęp: 16 listopada 2023 r.].
3. Auleytner, J. (2012), *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Warszawa: WWSP TWP.
4. Buntig R.I. (1962), *Employer Orientation in Local Labour Markets*, Chapel Hill, University of Carolina Press, cyt. za Casado-Diaz, Coombes, 2011.
5. Casado-Diaz J.M., Coombes M. (2011), *The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 57, 7 - 32.
6. Gierek, P. (2011b), *Bezpieczeństwo socjalne w kontekście aktywnej polityki społecznej*. W: I. Bieńkowska, J. Szymczyk, R. Kochańczyk (red.), *Współczesne determinanty bezpieczeństwa*. Gliwice: GWSP.
7. Gierek, P. (2012), *Rola pracy socjalnej i aktywnej polityki społecznej w przeciwdziałaniu bezrobociu*. W: L. Woszczyk, T. Grabiński, S. Sorys, A. Tabor (red.), *Z badań nad procesami z pogranicza psychologii, socjologii i edukacji*. Chrzanów: WSPiM.
8. Gołata E. (2004), *Estymacja bezpośrednia bezrobocia na lokalnym rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
9. Goodman J.F.B. (1970), *The definition and analysis of local labour markets: some empirical problems*, *British Journal of Industrial Relations*, 8, s. 179-186. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1970.tb00968.x>
10. Góra M., Sztanderska U. (2006), *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy*. Przewodnik, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa.
11. Grotowska-Leder, J. (2005), *Ekskluzja społeczna – aspekty teoretyczne i metodologiczne*. W: J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna*. Toruń: Akapit. *Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w październiku 2020*, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii,

<https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane> [dostęp: 15 listopada 2023 r.].

12. Jarmołowicz W. (red.) (2008), *Podstawy makroekonomii*, Wydawnictwo AE Poznań.

13. Jesson J., Lacey F. (2006), *How To Do (Or Not To Do) a Critical Literature Review*. Pharmacy Education, tom (6),140. <https://research.aston.ac.uk> [dostęp: 8 października 2021].

14. Kwiatkowski E., (2002), *Bezrobocie : podstawy teoretyczne*, Wyd. 1, 3 dodr, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002, s. 80-81, ISBN 978-83-01-14560-6, OCLC 749803010.

15. Lisiński M., Szarucki M. (2020), *Metody badawcze w naukach o zarządzaniu i jakości*. Warszawa: PWE.

16. Misiak T., Tokarski T., (2012), *Wewnątrzregionalne zróżnicowanie rynku pracy w Polsce*, Wiadomości Statystyczne, nr 12/2012. <https://doi.org/10.59139/ws.2012.12.5>

17. Młonek K., (1992), *Tradycja badań bezrobocia w Polsce – zagadnienia metodologiczne*, „Wiadomości Statystyczne” nr 6, 1992, s. 1.

18. Mróz-Jagiello A., Wolanin A. (2013), *Metoda analizy i krytyki dokumentów w naukach o bezpieczeństwie*, Obronność, tom (6), 115. <https://docplayer.pl> [dostęp: 28 września 2021 r.].

19. Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku-Białej, <https://bielsko-biala.praca.gov.pl/> [dostęp: 17 listopada 2023 r.].

20. Szumlicz T. (1993), *Lokalne rynki pracy jako podstawa delimitacji powiatów, w: Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, (red. L. Frąckiewicz), AE Katowice, s. 88-93.

21. Tolbert C.M., Sizer M.(1996), *US Commuting Zones and Labor Market Areas: 1990 Update*, ERS Staff Paper AGES-9614. Rural Economy Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture.

22. Unolt J.(1999), *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Wyd. BPS Śląsk, Katowice.

23. US Department of Labor (2013), *Labor Market Areas, 2013*. Washington, US Department of Labor. Bureau of Labor Statistics.

24. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143) [stan prawny na 22 listopada 2023 r.].

25. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 Nr 99 poz. 1001) [stan prawny na 22 listopada 2023 r.].