

dr Aneta Chrzęszcz

Wydział Nauk Ekonomicznych

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

ORCID: 0000-0001-9749-274X

AKTYWIZACJA ZAWODOWA W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO

PROFESSIONAL ACTIVATION IN THE PROCESS OF SHAPING SOCIAL SECURITY

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu, w celu przybliżenia zagadnienia aktywizacji zawodowej, która odgrywa istotną rolę w procesie kształtowania bezpieczeństwa społecznego, przedstawiono istotę aktywizacji zawodowej oraz jej uwarunkowania na rynku pracy. Omówiono także instrumenty, stosowane przez państwo, mające służyć pobudzaniu aktywności zawodowej, przede wszystkim poprzez wspieranie zatrudnienia, bądź przynajmniej minimalizowanie skutków pozostawania bez pracy. W opracowaniu wskazano również, że w kształtowaniu bezpieczeństwa społecznego ważną rolę obok instytucji państwowych, odgrywa sam obywatel, który poprzez podejmowane przez siebie działania wpływa na poczucie bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: aktywizacja, bezpieczeństwo, instrumenty, rozwój, wykształcenie

Abstract

In this study, in order to present the issue of professional activation, which plays an important role in the process of shaping social security, the essence of professional activation and its determinants on the labor market are presented. The instruments used by the state to stimulate economic activity, mainly by supporting employment, or at least minimizing the effects of unemployment, were also discussed. The study also indicated that in shaping social security, an important role, next to state institutions, is played by the citizen himself, who influences the sense of security through his actions.

Keywords: activation, security, instruments, development, education

Wstęp

W ujęciu ogólnym, pojęcie bezpieczeństwa społecznego oznacza ochronę egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokajania ich potrzeb, a także możliwość realizacji aspiracji życiowych poprzez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia, zabezpieczenie emerytalne. Współcześnie, problem kształtowania bezpieczeństwa społecznego nabiera szczególnego znaczenia. Każdy z nas chce mieć bowiem zapewnione środki do godnego życia, posiadać dobrą pracę, która byłaby zgodna z naszymi oczekiwaniami i kompetencjami, a w przyszłości pobierać emeryturę pozwalającą cieszyć się życiem. Państwo jako gwarant bezpieczeństwa społecznego, dążąc do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa, który jest oczekiwany przez obywateli, powinno tworzyć odpowiednie warunki jego realizacji.

Tymczasem należy zwrócić uwagę na pojawienie się niepokojącego zjawiska w postaci bierności zawodowej, czyli dezaktywizacji, która zaczyna coraz częściej dotyczyć osoby młode, w wieku produkcyjnym. O ile więc, jeszcze niedawno bierność zawodowa była przeważnie utożsamiana z przejściem na emeryturę lub przypadkami choroby czy niepełnosprawności, tak teraz problem okazuje się głębszy i bardziej dotkliwy dla społeczeństwa. Zaczyna bowiem ogarniać coraz szersze kręgi osób, które dopiero wchodzi na rynek pracy. Stąd też ważnym zadaniem jest efektywna aktywizacja zawodowa osób.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki aktywizacji zawodowej odgrywającej istotną rolę w procesie kształtowania bezpieczeństwa społecznego. Ze względu na ograniczone ramy publikacji analizę zawężono jedynie do aspektów ukazania istoty oraz uwarunkowań aktywizacji zawodowej oraz działań podejmowanych przez państwo, mających służyć pobudzaniu aktywności zawodowej. Aktywność ta powoduje powstanie odczucia stabilizacji życiowej, które kojarzone jest z zapewnieniem bezpieczeństwa społecznego.

Teoretyczne podstawy aktywizacji zawodowej

Ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa społecznego jest aktywizacja zawodowa. Wszelka aktywność, w tym zawodowa, ma ogromny wpływ na sposób radzenia sobie ludzi z rzeczywistością, na proces adaptacji w społeczeństwie. Według K. Milczarek, w życiu codziennym, w reakcjach na brak pieniędzy i trudne warunki materialne przeważają postawy pasywne, przede wszystkim ograniczanie wydatków i korzystanie z pomocy rodziny. Istnieją jednak i takie kategorie społeczeństwa, które przejawiają aktywną postawę wobec problemów życiowych. Zagrożenia podstawowych wartości, takich jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo, prawo do nauki, prawo do pracy mogą mobilizować do działania, ale

także mogą stać się barierą ograniczającą aktywność¹. Wobec powyższego można stwierdzić, że zagrożenie bezpieczeństwa społecznego w postaci braku możliwości znalezienia pracy na danym obszarze może wpływać na aktywność zawodową mieszkańców danego obszaru, np. powiatu.

Aktywność najczęściej jest rozpatrywana w wymiarze jednostkowym. Wiąże się wówczas z zaspokajaniem szerokiego wachlarza potrzeb przez jednostkę oraz z koniecznością dokonywania przez nią zmian w sposobie życia w nowej sytuacji gospodarczej czy społeczno-kulturowej. Aktywność stanowi podstawowy warunek adaptacji do zmiany i osiągnięcia określonej pozycji społecznej. Aktywność jest funkcją i efektem aktywizacji, której stymulacja może pochodzić z różnych źródeł wewnętrznych i zewnętrznych w stosunku do podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego) podlegającego aktywizacji. Należy jednak mieć na uwadze, że aktywność wspomaga nie tylko rozwój jednostki, ale także społeczności lokalnych zmierzających do osiągnięcia lepszych warunków życia. W ten sposób aktywność może dotyczyć podmiotu zbiorowego, który również podlega procesowi mobilizacji do działania.

To właśnie czynnik ludzki uważa się za podstawowy element kształtujący dynamikę i charakter polityki społeczno-ekonomicznej. Człowiek, jego kwalifikacje i motywacje działania jako podstawa wydajnej pracy stanowi bezspornie decydujący nośnik postępu, gdyż to człowiek jest podmiotem procesów występujących w zachodzącym postępie społeczno-gospodarczym. W tym sensie działalność człowieka określa się jako główną siłę napędową rozwoju. Chodzi bowiem o to, aby każdy pracownik stał się silnym ogniwem świadomie działającym na rzecz postępu i rozwoju, a jest to możliwe jedynie wówczas, gdy człowiek rozumie w pełni cele i zadania wysuwane przez politykę społeczno-ekonomiczną, organizację, w której pracuje oraz potrafi umiejętnie je realizować, a przede wszystkim chce współdziałać w ich osiąganiu. To właśnie składa się na aktywizującą funkcję polityki społeczno-ekonomicznej w odniesieniu do każdego zatrudnionego i do ogółu ludności pracującej. Warunkiem nadania polityce społeczno-ekonomicznej aktywnego charakteru jest nakreślenie celów rozwoju człowieka i jego osobowości, jak też całego społeczeństwa oraz zapewnienie afirmacji tych celów. Stają się one bowiem wówczas własnymi celami człowieka oraz wszystkich grup społecznych, rozumiejących istotne wartości i treści społeczno-ekonomiczne wysuniętych zadań. Powszechna akceptacja charakteru i kierunków polityki społeczno-gospodarczej sprawia, że ludzie stają się współtwórcami umacniania gospodarki i rozwijającego się społeczeństwa, będąc zarazem węzłowym ogniwem jego przekształceń jakościowych i strukturalnych. Należy przy tym podkreślić, że wyniki świadomej działalności człowieka mogą być znacznie spotęgowane przez zastosowanie nowoczesnych metod organizacji pracy, wdrażanie osiągnięć nauki i postępu technicznego oraz nowoczesnego zarządzania i kierowania. W tym świetle szczególnego waloru nabiera hasło, że cele polityki rozwoju społeczno-gospodar-

¹ K. Milczarek, *Przystosowani? o kondycji materialnej i psychospołecznej Polaków*, [w:] M. Falkowska (red.), *Wartości, praca, zakupy... o stylach życia Polaków*, CBOS, Warszawa 1997, s. 109-110.

czego są kształtowane „dla ludzi i przez ludzi”. Oddaje ono bowiem w pełni istotę aktywnej postawy człowieka – zasobów ludzkich w formułowaniu celów i zadań rozwoju, jak też ich realizacji. Wynika z tego jednocześnie konieczność jak najszerzego interpretowania tezy, w myśl której człowiek jest decydującym nośnikiem postępu².

Istota i uwarunkowania aktywizacji zawodowej na rynku pracy

Analizując istotę i uwarunkowania aktywizacji zawodowej na rynku pracy należy nadmienić, że badanie rynku pracy i procesów na nim zachodzących stanowi duże wyzwanie. Wynika to między innymi z faktu, że przedmiotem obrotu na tym rynku jest ludzka praca, nierozzerwalnie związana z człowiekiem jako jej nośnikiem i właśnie ta nierozzerwalność jest całą istotą problemu. Rynek pracy jest miejscem spotkania popytu i podaży na pracę, które kształtowane są przez ludzkie działania i preferencje. Podaż pracy tworzą ludzie, którzy gotowi są sprzedać swoją pracę, w zależności od wysokości stawek płacowych, natomiast popyt na pracę tworzą szeroko rozumiani pracodawcy gotowi kupić pracę biorąc pod uwagę wysokość stawek płacowych, które muszą za nią zapłacić.

Podaż pracy, czyli potencjał ludzi zdolnych do pracy, którymi może dysponować gospodarka narodowa, zależy od liczby ludności czynnej zawodowo, wymiaru czasu pracy i jego wykorzystania oraz przeciętnej produktywności pracy. Istotną rolę odgrywają również czynniki socjoekonomiczne i preferencje społeczeństwa³. Wielkość podaży pracy kształtują przede wszystkim czynniki demograficzne, które w długim okresie wpływają na sytuację na rynku pracy. Ilość osób, które decydują się wejść na rynek pracy w danej gospodarce i w określonym czasie zależy od ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym, zamieszkującej terytorium danego kraju. W przypadku dużej liczby osób w wieku produkcyjnym można się spodziewać zwiększenia aktywizacji zawodowej i zatrudnienia. Odwrotna sytuacja występuje w przypadku, gdy większa jest liczba osób w wieku poprodukcyjnym. W momencie nierównomiernego rozkładu populacji według wieku (występowanie wyżu i niżu), zmiany demograficzne mogą wywierać przejściowo dodatni lub ujemny wpływ na zatrudnienie⁴.

Aktywizację zawodową można usprawnić lepiej poznając potrzeby rynku pracy. Rynek idealny charakteryzuje się nie tylko wysokim zatrudnieniem, ale także związaną z nim wysoką aktywnością zawodową i dużymi zasobami osób pogłębiających swoją wiedzę, doskonalących swoje umiejętności, a w ten sposób dostosowujących się do oczekiwań zmieniającej się gospodarki. Jeżeli brakuje którejś

² J. Pajestka, *Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1975, s. 61.

³ L. Kozioł, A. Pochtowski, *Gospodarowanie zasobami pracy*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1998, s. 43.

⁴ A. Rączaszek, *Demograficzne problemy rynku pracy w wybranych krajach*, [w:] R.C. Horodeński, S. Sadowska-Snarska (red.), *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, IPiSS, Warszawa 2006, s. 99.

z tych cech, wówczas powstają problemy społeczne związane z brakiem dochodów czy wykluczeniem z życia społecznego. W ten sposób powstają zagrożenia bezpieczeństwa społecznego.

Można stwierdzić, że jeśli na rynku pracy występują trudności, znajduje to odzwierciedlenie w postaci rosnącego bezrobocia. Jednakże należy pamiętać, że problemy rynku pracy przejawiają się także w postaci wielu innych specyficznych problemów, takich jak problemy społeczne związane z długotrwałym bezrobociem, bezrobocie absolwentów szkół, brak dopasowania pomiędzy systemem edukacji, szczególnie zawodowej a potrzebami rynku, a także nie nadążanie edukacji za potrzebami nowoczesnych gałęzi produkcji.

Wśród problemów rynku pracy, które można dostrzec w wielu gospodarkach należy wymienić z jednej strony spadek liczby miejsc pracy dla pracowników bez kwalifikacji, a z drugiej strony zauważalny wzrost miejsc pracy dla osób wykwalifikowanych. Na rynku pracy poszukiwane są i doceniane umiejętności w postaci wykorzystywania w pracy komputera, znajomość języków obcych, zdolności organizatorskie itp. Osoby o wysokim wykształceniu, ale także odpowiednich umiejętnościach i cechach charakteru, takich jak na przykład kreatywność czy zdolność do pracy w zespole nie muszą się martwić o pracę, gdyż takiego pracownika poszukują pracodawcy. Ponadto z powodu coraz większej konkurencji na rynku, wynikającej m.in. z globalizacji gospodarki wzrosły wymagania odnośnie osób, które pełnią funkcje kierownicze i nadzorcze. W związku z coraz większym znaczeniem w nowoczesnych firmach optymalnej organizacji pracy, która może mieć duży wpływ na wydajność produkcji i motywację pracowników, wzrasta zapotrzebowanie na osoby umiejące podejmować strategiczne decyzje, a także które cechuje znajomość różnych aspektów gospodarki, umiejętność poruszania się na rynku pracy itp.⁵

Niewątpliwie należy podkreślić rolę edukacji w rozwoju rynku pracy. To właśnie posiadanie niskich kwalifikacji zawodowych, brak właściwego na danym rynku wykształcenia oraz nieodnawianie i niepodtrzymywanie kwalifikacji w trakcie życia zawodowego często wpływa na fakt pozostawania osobą bezrobotną i nie podejmowania pracy. I odwrotnie – długie przerwy w aktywności zawodowej powodują utratę części umiejętności koniecznych w pracy.

W rozwoju współczesnej gospodarki podstawą jest ciągle podnoszenie kwalifikacji, uczenie się „przez całe życie”, stąd dużą rolę odgrywa kształcenie ustawiczne. Oznacza ono kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do bezrobotnych, poszukujących pracy, pracowników i pracodawców⁶. Kształcenie ustawiczne jest jednym z elementów rozpowszechnionej na przełomie XX i XXI wieku koncepcji, której założeniem jest stwarzanie warunków i promocja nauki od urodzenia aż do śmierci człowieka. Poziom wykształcenia, gotowość do dalszego kształcenia się i rozwijania swoich umiejętności bądź zdobywania nowych

⁵ http://www.parp.gov.pl/files/74/81/93/Lok_R_6.pdf, s. 91 [dostęp: 17.11.2020].

⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 2b Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, 2023).

mają istotny wpływ zarówno na pozycję zawodową jednostki, poziom jej dochodów, jak też zmniejszenie prawdopodobieństwa wykluczenia społecznego, a tym samym wystąpienia jednego z zagrożeń bezpieczeństwa społecznego.

Otóż pomimo tego, że cały czas dokonują się zmiany w systemie edukacji, można uznać, że wciąż jeszcze nie jest on odpowiednio dostosowany do wymagań rynku pracy. Niewiele szkół kształci w zakresie wymaganym przez przyszłego pracodawcę, zapewniając swoim absolwentom oczekiwaną na rynku wiedzę i umiejętności.

Ważnym problemem występującym na rynku pracy, przekładającym się na bierność zawodową ludności jest brak elastyczności w dostosowywaniu się ludzi do wymagań rynku pracy, czyli do zmian charakterystyki popytu na pracę we wszystkich przekrojach. Ludzie są mało mobilni, mają trudności z przemieszczaniem się do innej miejscowości w celu świadczenia tam pracy. Często też problem stanowi dla nich kwestia przekwalifikowania się w związku ze zmianą sytuacji na rynku pracy. Dzieje się tak dlatego, że jest to pewien wysiłek zarówno intelektualny, jak i finansowy, w związku z tym jest on podejmowany dopiero w ostateczności.

Ważną kwestię w aktywizacji zawodowej stanowią uwarunkowania demograficzne przejawiające się w liczebności ludności w wieku produkcyjnym i jej relacjach w stosunku do liczby osób w wieku przed i poprodukcyjnym. Według prognozy GUS do 2050 roku populacja mieszkańców Polski zmniejszy się do 34 mln, a ponad 10 % ludności będą stanowiły osoby w wieku ponad 80 lat. Z kolei według prognozy Eurostatu po 2024 r. udział osób w wieku 65 lat i więcej w strukturze ludności Polski ogółem przekroczy 20%, zaś po 2060 r. – 33%. Nie podjęcie wyzwań, jakie stawia demografia będzie prowadzić do dalszych nieodwracalnych zniekształceń struktury populacji⁷. Niezwykle istotnym czynnikiem mającym wpływ na aktywizację zawodową jest struktura ludności według płci, wieku, stanu cywilnego, wykształcenia i miejsca zamieszkania. Znajomość tej struktury może pomóc w prowadzeniu polityki ekonomiczno-społecznej państwa, w tym polityki zatrudnienia. Można wyjść naprzeciw ewentualnym zagrożeniom i starać się je zminimalizować. W Polsce podjęto działania mające na celu zmniejszenie następstw negatywnej sytuacji demograficznej. W 2016 roku uchwalono Ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁸, której zamiarem było zwiększenie liczby narodzin, a tym samym w perspektywie czasu spowodowanie zapełnienia wakatów na rynku pracy. Według ogólnych założeń przepisów tej ustawy, rodzice, jeden z rodziców lub opiekunowie dziecka otrzymają 500 zł co miesiąc na drugie i każde następne dziecko, natomiast w przypadku, gdy dochody na osobę w rodzinie nie przekraczają 800 zł (1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego), również na pierwsze dziecko. Skutki wprowadzonego programu pomocy nie są jednak jednoznaczne i zgodne z planowanymi efektami. Otóż badania przeprowa-

⁷ https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza_ludnosci_na_lata____2014_-_2050.pdf [dostęp: 17.11.2020].

⁸ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2407).

dzzone w krajach OECD, takich jak Francja czy Hiszpania pokazały, że skala efektu wprowadzanych subsydiów pieniężnych do posiadania dzieci jest znikoma, czyli ma ograniczony wpływ na wzrost dzietności. Problem niskiej liczby urodzeń nie jest bowiem jedynie kwestią braków w budżetach domowych, a głównie szerszej zmiany kulturowej jak dokonała się w krajach rozwiniętych w ostatnich dekadach. W Polsce brakuje szczegółowej diagnozy przyczyn niskiej dzietności, co powoduje trudności w prowadzeniu rzetelnej polityki państwa. Przykłady innych krajów wskazują, że nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie tego problemu demograficznego, dlatego potrzebne jest przemyślane połączenie różnych rozwiązań, które będą dostosowane do polskiej specyfiki i będą się nawzajem uzupełniać⁹. Na pewno pomoc w postaci zwiększenia dostępności usług opieki nad dzieckiem spowodowałaby wzrost aktywizacji zawodowej wśród kobiet. Kwota 500 zł nie pokrywa bowiem kosztu zapewnienia opieki nad dzieckiem w żłobku, co w połączeniu z wydłużonym urlopem macierzyńskim prowadzi do nie podejmowania pracy przez kobiety.

Także struktura instytucjonalna występująca na danym rynku pracy ma wpływ na aktywizację osób. Ze strukturą instytucjonalną duży związek ma kolejny czynnik, jakim jest popyt konsumpcyjny na usługi i towary. Od jego to wielkości zależy aktywizacja zawodowa na rynku pracy, gdyż jeśli popyt jest duży to pracodawcy inwestują w nowe inwestycje, przez co wzrasta zatrudnienie, i odwrotnie, gdy popyt na dobra zmniejsza się pracodawcy zwalniają pracowników przez co następuje dezaktywizacja zawodowa osób, a bezrobocie zwiększa się. Popyt na dobra konsumpcyjne nakręca więc lub spowalnia koniunkturę rozwoju społeczności. Kolejnymi ważnymi determinantami warunkującymi aktywizację zawodową są polityka ekonomiczna państwa i aktywna polityka zwalczania bezrobocia. Pracodawcy oczekują od władz między innymi finansowego wsparcia w postaci preferencyjnych kredytów, możliwości uzyskania ulg inwestycyjnych czy po prostu tworzenia odpowiednich przepisów prawa. Jest to podstawowy warunek do dobrej działalności i współpracy na rynku pracy.

Na koniec rozważań o uwarunkowaniach aktywizacji zawodowej warto zauważyć, że proces ten nie jest oderwany od sytuacji gospodarczej występującej w kraju. Na skuteczność aktywizacji zawodowej wpływa bowiem stan koniunktury gospodarczej. Stosunkowo łatwo doprowadzić do aktywizacji zawodowej w okresie wysokiej koniunktury, kiedy pracodawcy zgłaszają znaczącą ilość ofert pracy. Natomiast skuteczność działań aktywizacyjnych zmniejsza się w okresach dekonunktury, którym towarzyszy wzrost poziomu bezrobocia i spadek płynności rynku pracy. Skuteczność ta spada także wraz z przedłużaniem się okresu nierównowagi na rynku pracy i wzrostu udziału bezrobocia długookresowego¹⁰.

Obserwując rynek pracy i podejmując działania mające na celu korygowanie jego funkcjonowania, należy również pamiętać, by oddziaływać nie tylko na skutki danych zjawisk, ale także na przyczyny. Należy również zważać na wielo-

⁹ R. Trzeciakowski, O. Zajkowska, *Program „Rodzina 500+” niewielkie korzyści, wysokie koszty*, „Forum Obywatelskiego Rozwoju”, nr 16/2015.

¹⁰ M. Zieliński, *Rynek pracy w teoriach ekonomicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012, s. 79.

aspektowe konsekwencje polityk rynku pracy, bo zwykle obok pożądaných mogą pojawiać się także niekorzystne. Konkludując, zapewniając rozwój rynku pracy można uniknąć występowania wielu zagrożeń bezpieczeństwa społecznego, np. w postaci dezaktywizacji zawodowej, która niesie za sobą również innego rodzaju zagrożenia o charakterze społeczno-ekonomicznym.

Instrumenty aktywizacji zawodowej

Instrumenty aktywizacji zawodowej wchodzą w zakres instrumentów stosowanych w polityce społecznej, które można utożsamiać z narzędziami polityki publicznej, czyli konkretnymi metodami, za pomocą których nadaje się strukturę jakiemuś wspólnemu działaniu zmierzającemu do rozwiązania problemu. Inaczej mówiąc, są to narzędzia, środki działania oddziałujące na zachowania tych ludzi, do których kieruje ona swoje programy, jak i tych, którzy są wykonawcami lub tworzą środowisko społeczne, w którym programy polityki społecznej są realizowane¹¹. Instrumenty polityki społecznej służą do modyfikacji zachowań ludzi, ułatwiania im tych pożądaných, a utrudniania uznanych za szkodliwe dla tych osób bądź dla ich otoczenia¹².

Państwo wykorzystuje instrumenty ekonomiczne w ramach polityki makro, które polegają na wpływie na wzrost popytu na siłę roboczą i obniżaniu podaży siły roboczej oraz poprawie funkcjonowania rynku pracy. Polityka makroekonomiczna może wykorzystywać instrumenty fiskalne i subsydia pieniężne w celu ograniczania bezrobocia poprzez stwarzanie korzystnych warunków producentów do rozwijania produkcji. Państwo może również działać w sferze strukturalnej poprzez poszukiwanie i wykorzystywanie instrumentów, które będą kreowały drobną przedsiębiorczość, a także rozwijały małe i średnie przedsiębiorstwa, czyli podmioty o charakterze regionalnym i lokalnym, które mogą przez to absorbować istniejące zasoby siły roboczej. Oddziaływanie strukturalne ma na celu również poszukiwanie i stosowanie instrumentów zwiększających mobilność siły roboczej¹³. Działania z zakresu aktywizacji zawodowej stosowane przez państwo mają za zadanie zmniejszać niedopasowania strukturalne na rynku pracy i podnosić produktywność siły roboczej. Polityka zatrudnienia oddziałuje na wielkość zatrudnienia i bezrobocia oraz stałą weryfikację gotowości osób bezrobotnych do podjęcia pracy, a także, co jest bardzo istotne – na tworzenie miejsc pracy¹⁴.

Instrumenty aktywizacji zawodowej należy utożsamiać z instrumentami polityki rynku pracy. Jednakże, należy podkreślić, że wśród instrumentów polityki rynku pracy można wyróżnić narzędzia aktywne, które mają zmobilizować do podjęcia pracy lub powtórnego powrotu do pracy, ale także pasywne, których

¹¹ R. Gabryszak, D. Magierek (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Difin, Warszawa 2009, s. 42.

¹² Ibidem, s. 49.

¹³ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013, s. 351.

¹⁴ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 311.

celem jest jedynie łagodzenie skutków pozostawania bez pracy. Narzędzia o charakterze pasywnym mają więc jedynie powodować ochronę bezrobotnych przed gwałtownym spadkiem ich dochodów i związanym z nim rozszerzeniem zakresu biedy oraz wykluczeniem społecznym¹⁵. Nie oddziałują natomiast na zwiększenie zatrudnienia ani na spadek liczby osób bezrobotnych.

Do pasywnych narzędzi wykorzystywanych przez państwo przy minimalizowaniu skutków bezrobocia należą przede wszystkim: zasiłki dla osób bezrobotnych, odszkodowanie jednorazowe dla osób zwolnionych, prywatne ubezpieczenia na wypadek bezrobocia czy pożyczki z Funduszu Pracy¹⁶. Jak widać, pasywne instrumenty polityki rynku pracy polegają najczęściej na wsparciu finansowym osób pozostających bez pracy, w związku z czym nie mobilizują ich do jej podjęcia czy poszukiwania, a jedynie pomagają w momencie utraty pracy, zapewniając podstawowe środki do egzystencji. Jest to tymczasowa forma wsparcia osoby bezrobotnej. Z tych względów, pasywne instrumenty polityki rynku pracy trudno uznać za instrumenty aktywizacji zawodowej, gdyż nie zachęcają do aktywności zawodowej, a wręcz przeciwnie, mogą do niej zniechęcać. Dlatego też, istotnym zadaniem państwa w przypadku tej formy pomocy jest właściwe dozowanie środków, by wzbudzić w bezrobotnym chęć dalszego zatrudnienia za wyższą stawkę niż oferuje mu państwo w ramach doraźnego wsparcia.

Z kolei aktywna polityka przeciwdziałania bezrobociu powinna opierać się na trzech prymatach: dochodu z pracy przed zasiłkiem dla bezrobotnych, zatrudnienia przed subsydiowaną formą aktywności, działań aktywizujących przed osłonowymi¹⁷. Ukazana została tutaj istota aktywnej polityki społecznej. Osoba pozostająca bez pracy, musi poczuć potrzebę wyższych zarobków niż te, które są mu gwarantowane przez państwo w czasie, kiedy pozostaje bez zatrudnienia. Motywacją do powrotu na rynek pracy powinny być więc korzyści płynące z aktywności zawodowej. Jeśli państwo będzie stosowało wobec osoby pozostającej bez pracy zbyt szerokie działania osłonowe, które będą dla niej wystarczające, to raczej nie pobudzi jej do podejmowania aktywnych działań zawodowych.

Aktywna polityka państwa na rynku pracy ma za zadanie zaktywizować zawodowo osoby bezrobotne poprzez ich udział w różnych formach tej aktywizacji zawodowej, które przybierają postać specjalnych programów. Uczestnictwo w tych programach ma pomóc w powstrzymaniu utraty posiadanych przez bezrobotnych kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Instrumenty polityki rynku pracy o charakterze aktywnym mają na celu wzrost szans na stałe zatrudnienie osób bezrobotnych oraz pobudzenie do aktywizacji osób biernych zawodowo.

¹⁵ W. Jarmołowicz, M. Knapieńska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 97.

¹⁶ J. Gierszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin, Warszawa 2013, s. 176.

¹⁷ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna: kreowanie ładu społecznego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2005, s. 125.

Wśród aktywnych instrumentów polityki rynku pracy wymienia się najczęściej¹⁸:

- usługi rynku pracy (wsparcie w poszukiwaniu pracy) – oferta pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego ze strony publicznych służb zatrudnienia (urzędów pracy), obniżająca koszty poszukiwań na rynku pracy (zarówno koszty pracodawców jak i pracobiorców);
- programy szkoleniowe – podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych drogą nauki w instytucjach szkoleniowych, staży i przygotowania zawodowego w siedzibach pracodawców;
- wspieranie zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy – dofinansowanie pracodawców zatrudniających osoby dotychczas bezrobotne, dodatki aktywizacyjne dla bezrobotnych podejmujących pracę, dofinansowanie i pomoc doradcza dla bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą;
- zatrudnienie wspierane i rehabilitacja – uruchamianie programów specjalnych wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych (subsydiowanie zatrudnienia, finansowanie szkoleń, dodatkowe wsparcie niepełnosprawnych w poszukiwaniu pracy);
- bezpośrednie tworzenie tymczasowych miejsc pracy w podmiotach sektora publicznego i organizacjach pozarządowych;
- programy specjalne dla młodzieży – szkolenia, subsydiowanie zatrudnienia, pomoc w poszukiwaniu pracy.

Zasady stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej w Polsce określa Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹. We wspomnianej ustawie, w art. 35 ust. 1 zawarty został katalog podstawowych usług rynku pracy, które realizowane są przez publiczne służby zatrudnienia na bieżąco. Zaliczamy do nich: pośrednictwo pracy (także w ramach sieci EURES²⁰), poradnictwo zawodowe i organizację szkoleń. Są to usługi kierowane do osób bezrobotnych i poszukujących pracy, ale również pracodawców (np. pośrednictwo pracy). Pozwalają one zwiększyć przejrzystość rynku pracy oraz mobilność pracowników w przekroju kwalifikacyjnym i terytorialnym, oddziałując w ten sposób także na ich aktywność zawodową.

Ponadto, w art. 44 ust. 1 tej ustawy, przedstawiono instrumenty rynku pracy, które wspierają podstawowe usługi rynku pracy. Są to:

- a. finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy;

¹⁸ J. Kluve, D. Card, M. Fertig, M. Góra i in., *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Springer, Essen 2007, s. 27-28.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, 2023.

²⁰ EURES to europejskie służby zatrudnienia państw członkowskich UE, realizujące działania obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem w zakresie mobilności rynku pracy (art. 2 ust. 1 pkt 9b Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

- b. finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy;
- c. dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;
- d. refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;
- e. finansowanie dodatków aktywizacyjnych;
- f. finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES.

Szczególnie ważna w warunkach realizowania gospodarki opartej na wiedzy, wydaje się być rola szkoleń, umożliwiających zdobycie wymaganych na rynku pracy kwalifikacji²¹. Szkolenia pozwalają na zminimalizowanie niedopasowań struktury popytu na pracę i podaży względem zawodów, wykształcenia i kwalifikacji. Są zatem podstawowym narzędziem ograniczania bezrobocia strukturalnego. Szkolenia i doskonalenie zawodowe powodują wzrost kwalifikacji pracowników, a w związku z tym także ich mobilności i aktywności zawodowej. Z kolei prace interwencyjne i roboty publiczne, pomimo tego, że są subsydiowaną formą aktywności, to mają na celu utrzymanie właściwych nawyków zawodowych lub ich wzbudzenie w bezrobotnych. Co ciekawe, roboty publiczne nie są uważane za narzędzie polityki rynku pracy, które zwiększałyby szanse na zatrudnienie. Towarzyszą im przeważnie efekty stygmatyzacji, które prawdopodobnie w znacznym stopniu wpływają na skuteczność zatrudnieniową tej formy wsparcia. Przestają więc spełniać funkcje aktywizacyjne i coraz częściej stanowią instrument pasywnej polityki rynku pracy, zmierzając jedynie do poprawy materialnej sytuacji osób bezrobotnych zaliczanych do grup problemowych na rynku pracy. Wśród instrumentów aktywizacji zawodowej należy wymienić także formy wsparcia realizowanego w ramach finansowania ze środków unijnych. Przykład stanowić może Program Wiedza Edukacja Rozwój²², który jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków specjalnej linii budżetowej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a także z budżetu państwa. Program ma na celu aktywizację osób młodych poniżej 30 roku życia pozostających bez zatrudnienia, szkolnictwo wyższe, innowacje społeczne, mobilność i współpracę ponadnarodową, a także reformy w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, zdrowia i dobrego rządzenia. w ramach programu podejmowane są między innymi działania na rzecz wzmocnienia kompetencji zawodowych i klu-

²¹ Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska i in., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011, s. 38. http://www.almp.umk.pl/public/pl/files/File/Publikacje/efektywnosc_APRP_badania_empiryczne.pdf [dostęp: 17.11.2020].

²² <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/co-mozna-zrealizowac/> [dostęp: 17.11.2020].

czowych uczestniczących w nich osób, np. projekty komplementarne z programem Erasmus+, dotyczące aktywizacji zawodowej osób młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Jak widać z powyższych wybranych przykładów, istnieje wiele możliwości wsparcia osób bezrobotnych w ich dążeniach do poszukiwania pracy. Państwo dysponuje różnorodnymi narzędziami mającymi na celu aktywizację zawodową ludności. Sama kwestia wpływu aktywnej polityki państwa na rynku pracy, a także proporcjonalności stosowanych działań aktywnych i pasywnych budzi wiele kontrowersji w literaturze dotyczącej rynku pracy. Z jednej strony, aktywne programy mają efekty popytowe, poprawiając efektywność poszukiwań zatrudnienia przez osoby bezrobotne, z drugiej zaś strony, gdy gospodarka znajduje się w okresie recesji, oferty pracy mogą nie pełnić zamierzonej funkcji²³.

Sytuacja na rynku pracy w Polsce wskazuje na konieczność poprawy skuteczności stosowanych dotychczas narzędzi aktywizacji zawodowej, tak by wpływać na zwiększenie aktywności zawodowej ludności. Istotne jest właściwe planowanie i prowadzenie działań w tym zakresie przez samorządy oraz instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy. Należy cały czas doskonalić jakość usług rynku pracy w zakresie pośrednictwa i poradnictwa zawodowego poprzez dostarczanie informacji na temat zawodów poszukiwanych przez pracodawców oraz zawodów, na które zmniejsza się zapotrzebowanie na rynku pracy. Na wzrost skuteczności prowadzonych działań w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy wpłynęłoby także zwiększenie efektywności szkoleń tych osób dzięki dostosowaniu kierunków szkoleń do potrzeb pracodawców. Równie ważne jest wzbudzenie większego zainteresowania pracodawców procesami kształcenia, tak by chętnie podejmowali współpracę z uczelniami i szkołami zawodowymi przy szkoleniu wykwalifikowanej przyszłej kadry. Ponadto w Polsce polityka państwa powinna być przyjazna zatrudnieniu, a nie dezaktywizacji zawodowej uzasadnianej przekonaniem, że poleganie na zabezpieczeniu społecznym jest odpowiednią formą zapewnienia egzystencji. To istotne, by promować aktywizację i przedsiębiorczość, a w ten sposób zapobiegać dezaktywizacji i bierności.

Podsumowanie

Kształtowanie poziomu aktywizacji (aktywności) zawodowej zależy od wielu czynników związanych z sytuacją na rynku pracy. Kluczowym dla rozwoju rynku pracy w Polsce i utrzymania bezpieczeństwa społecznego, w tym zawodowego wydaje się być pozytywny wzrost demograficzny i odpowiednia liczba osób w wieku produkcyjnym. Tymczasem całą Polskę, dotyka załamanie demograficzne, które przynosi określone konsekwencje dla bezpieczeństwa społecznego. Między innymi skutkuje ograniczeniem podaży pracy, a to prowadzi w skali całego kraju do powstawania trudności w powiększaniu PKB stanowiąc zagrożenie dla

²³ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, op. cit., s. 303-304.

stabilności systemu finansów publicznych, a idąc dalej powoduje ograniczenie zdolności obronnych państwa.

Współcześnie, szeroki wachlarz, z jednej strony potrzeb w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa społecznego, zaś z drugiej strony występujących zagrożeń, wymaga przyjęcia konkretnych rozwiązań.

Na bezpieczeństwo społeczne składa się całokształt działań prawnych i organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe, pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie określonego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie pomocy ludziom, którzy czasowo lub trwale są niezdolni do pracy zawodowej, znaleźli się przez własną niezaradność w trudnych sytuacjach życiowych lub ze względu na zaistniałe okoliczności zewnętrzne (np. powódź, pożar) doświadczyli pogorszenia warunków życia. W kategorii bezpieczeństwa społecznego możemy odnaleźć nie tylko konkretne działania pomocowe, ale także profilaktyczne służące zapewnieniu jednostce środków, które gwarantuje głównie państwo w ramach prowadzonej polityki społecznej. To od działań podejmowanych przez władze państwa zależy czy jednostka pozostanie w bierności, bez pracy i chęci jej wykonywania, czy też wykorzysta proponowane jej rozwiązania powrotu na rynek pracy. Należy zauważyć, że w kształtowaniu bezpieczeństwa społecznego istotną rolę obok instytucji państwowych, odgrywa również sam obywatel, który poprzez podejmowane przez siebie działania wpływa na bezpieczeństwo społeczne.

Warto odpowiedzieć sobie na pytanie, dlaczego aktywizacja zawodowa jest tak istotna w kształtowaniu bezpieczeństwa społecznego? Otóż do istotnych problemów społecznych, jakie niesie za sobą brak aktywności zawodowej, są patologie oraz skutki indywidualne przenoszące się na całe grupy społeczne. Ekonomiczne skutki dezaktywizacji zawodowej można podzielić po pierwsze na efekty w skali mikro odnoszące się do jednostki, która będąc bierna zawodowo traci dochody, co pociąga za sobą również konsekwencje dla całego gospodarstwa domowego. Drugą grupę skutków ekonomicznych tworzą efekty w skali makro dotyczące stanu gospodarki państwa, a mające wyraz na przykład w PKB całego kraju.

Brak aktywności zawodowej jest sporym zagrożeniem dla podmiotu personalnego, ponieważ dotyka to wszechstronnego spectrum egzystencjalnych znaczeń, między innymi takich jak sens życia, przynależność społeczna, byt materialny. Typowym przykładem braku bezpieczeństwa społecznego jest zjawisko bezrobocia, które w wymiarze personalnym skutkuje marginalizacją społeczną, dekonstrukcją psychiczną, zaburzeniem świadomości swojej wartości. Jest to również jedna z najdotkliwszych kwestii społecznych. Działania państwa w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej są uzależnione między innymi właśnie od poziomu bezrobocia i polegają na niwelowaniu tego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Państwo, by efektywnie funkcjonować musi prowadzić stały nadzór nad rynkiem pracy oraz aktywizować osoby bezrobotne do podejmowania pracy, co będzie widoczne w późniejszej perspektywie czasowej w dodatnich wynikach gospodarczych.

Konkludując, społeczne i ekonomiczne skutki braku aktywności zawodowej stanowią duże obciążenie dla państwa oraz obywateli zagrażając poczuciu bezpieczeństwa społecznego. W celu ochrony przed rozprzestrzenianiem się tego zjawiska w wymiarze zarówno lokalnym, jak i krajowym stosowane są liczne instrumenty aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy. Państwo dysponuje aktywnymi i pasywnymi narzędziami aktywizacji zawodowej. Osoba bierna zawodowo poprzez aktywizację kształtuje nawyki, które mają jej pomóc powrócić na rynek pracy hamując wzrost zagrożenia bezpieczeństwa społecznego, jakim jest bierność zawodowa.

Literatura:

1. Auleytner J., *Polska polityka społeczna: kreowanie ładu społecznego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2005.
2. Gabryszak R., Magierek D. (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Difin, Warszawa 2009.
3. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013.
4. Gierszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin, Warszawa 2013.
5. Jarmołowicz W., Knapieńska M., *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
6. Kluve J., Card D., Fertig M., Góra M. i in., *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Springer, Essen 2007.
7. Kozioł L., Pocztowski A., *Gospodarowanie zasobami pracy*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1998.
8. Kwiatkowska W., Kwiatkowski E., Stasiak J., Zarychta H., *Zatrudnienie i bezrobocie – dynamika, struktura i polityka państwa*, URM, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.
9. Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
10. Milczarek M., *Przystosowani? o kondycji materialnej i psychospołecznej Polaków*, [w:] M. Falkowska (red.), *Wartości, praca, zakupy... o stylach życia Polaków*, CBOS, Warszawa 1997.
11. Pajestka J., *Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1975.
12. Rączaszek A., *Demograficzne problemy rynku pracy w wybranych krajach*, [w:] R.C. Horodeński, S. Sadowska-Snarska (red.), *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, IPiSS, Warszawa 2006.
13. Trzeciakowski R., Zajkowska O., *Program „Rodzina 500+” niewielkie korzyści, wysokie koszty*, „Forum Obywatelskiego Rozwoju”, nr 16/2015.
14. Zieliński M., *Rynek pracy w teoriach ekonomicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012.

Źródła prawa:

15. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, 2023).
16. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2407).

Netografia:

17. http://www.parp.gov.pl/files/74/81/93/Lok_R_6.pdf, s. 91
18. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza_ludnosci_na_lata____2014_-_2050.pdf
19. <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/co-mozna-zrealizowac/>
20. Wiśniewski Z., Dolny E., Jaskólska B. i in., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011, s. 38. http://www.almp.umk.pl/public/pl/files/File/Publikacje/efektywnosc_APRP_badania_empiryczne.pdf