

Agata SZYDLIK-LESZCZYŃSKA

<https://orcid.org/0000-0003-0517-7465>

Polityka państwa wobec osób młodych na rynku pracy

Streszczenie

Celem opracowania jest prezentacja skierowanych do osób młodych rozwiązań w ramach polityki rynku pracy oraz realizacja ich przez publiczne służby zatrudnienia w kontekście sytuacji tych osób na rynku pracy w latach 2015–2023. Jak się okazuje, sytuacja tej grupy społecznej, względem pozostałych grup wiekowych, mimo malejącej liczby osób młodych wchodzących na rynek pracy, jest słabsza. Podstawową barierą w wejściu i utrzymaniu się na tym rynku jest u nich bowiem brak posiadania doświadczenia zawodowego oraz umiejętności praktycznych, których już na wstępie oczekują pracodawcy. Z tego względu w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nadal zaliczani są oni do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy i dzięki temu mogą korzystać z większej liczby aktywnych programów rynku pracy. Istotne są tu działania państwa skierowane na programy wspierające wejście i utrzymanie się na rynku pracy tej grupy społecznej. Zwrócono także uwagę na działalność Ochotniczych Hufców Pracy jako jednostki skierowanej na wsparcie osób młodych zarówno w obszarze kształcenia i wychowania, jak również w wejściu na rynek pracy. W artykule dokonano przeglądu aktywnych form wsparcia kierowanych do osób młodych oraz analizy stosowanych rozwiązań na tle sytuacji tych osób na rynku pracy. Jako metody badawcze zastosowano: studia literaturowe, analizę dokumentów normatywnych, metodę porównawczą oraz analizę wskaźników rynku pracy.

Słowa kluczowe: rynek pracy, polityka państwa na rynku pracy, osoby młode na rynku pracy.

Wstęp

Celem opracowania jest prezentacja skierowanych do osób młodych rozwiązań w ramach polityki rynku pracy oraz ich realizacja przez publiczne służby zatrudnienia w kontekście ich sytuacji na rynku pracy w latach 2015–2023. Jak się okazuje sytuacja tej grupy społecznej, względem pozostałych grup wiekowych, mimo malejącej liczby osób młodych wchodzących na rynek pracy, jest słabsza. Podstawową barierą w wejściu i utrzymaniu się na tym rynku jest bowiem brak posiadania przez nich doświadczenia zawodowego oraz umiejętności praktycz-

nych, których już na wstępie oczekują pracodawcy. Z tego względu w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nadal zaliczani są oni do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy i dzięki temu mogą korzystać z większej liczby aktywnych programów rynku pracy. Istotne są tu działania państwa nakierowane na programy wspierające wejście i utrzymanie się na rynku pracy tej grupy społecznej.

W opracowaniu zaprezentowana zostanie zatem sytuacja osób młodych na rynku pracy oraz aktywne formy wsparcia do nich skierowane oraz ich realizacja w latach 2015–2023. Sytuacja na rynku pracy przedstawiona zostanie w oparciu o wskaźniki rynku pracy i inne dotyczące go dane dostępne na stronie Głównego Urzędu Statystycznego. Spośród form wsparcia zaprezentowane zostaną te, z których najczęściej korzystają osoby młode oraz szczególne rozwiązania skierowane do osób młodych do 30. roku życia. Realizacja polityki rynku pracy przedstawiona zostanie natomiast w oparciu o dostępne na Portalu Publicznych Służb Zatrudnienia dane dotyczące uczestnictwa osób młodych w aktywnych programach rynku pracy.

Pojęcie „osoby młode”

W badaniach rynku pracy za młodzież uznaje się zbiór obojga płci określony przedziałem wiekowym. Za dolną granicę przedziału wiekowego jakiś czas temu przyjmowało się wiek właściwy dla kończenia szkoły gimnazjalnej i minimalny wiek dla zatrudnienia, czyli 15 lat, górną zaś wiek właściwy dla kończenia szkoły wyższej i zamykający okres przygotowania do zawodu – 24 lata¹. Ze względu na wydłużający się okres kształcenia, w badaniach poświęconych sytuacji osób młodych na rynku pracy, okres młodości również został wydłużony. W badaniach według BAEL obecnie za młodych przyjmuje się osoby w wieku od 15 do 34 lat, przy czym grupa ta podzielona jest na dwie subpopulacje obejmujące osoby w wieku 15–24 lata oraz 25–34 lata². Według ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z kolei od 2004 roku funkcjonuje pojęcie bezrobotnego do 25. roku życia³. Nowelizacja ustawy w 2014 roku wprowadziła kategorię osoby młodej do 30. roku życia, z której wyodrębnia się osoby do 25. roku życia. Ustawa wyróżnia także osoby bezrobotne zarejestrowane w okresie do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki (absolwentów), spośród których w latach 2005–2014 wyróżniani byli bezrobotni, którzy ukończyli szkołę wyższą do 27. roku życia. W momencie wydłużenia wieku osób młodych do 30. roku życia kategoria

¹ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 231.

² *Wejście ludzi młodych na rynek pracy Polsce w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010.

³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz.735, z późn. zm.).

osób, którzy ukończyli szkołę wyższą do 27. roku życia została zniesiona. W przypadku badań według BAEL także mówi się o absolwentach, za których uznaje się osoby w wieku od 15 do 30 lat, które ukończyły szkołę w okresie ostatnich 12 miesięcy przed tygodniem badanym i nie kontynuują nauki. Sytuacja osób młodych na rynku pracy zostanie przedstawiona w oparciu o wyżej przedstawione kategorie.

Sytuacja osób młodych na rynku pracy

Sytuacja osób młodych na rynku pracy jest gorsza w porównaniu do innych grup wiekowych, mimo że ze względu na spadającą od wielu lat liczbę urodzeń, z roku na rok coraz mniej tych osób wchodzi na rynek pracy. Jest to spowodowane głównie brakiem doświadczenia zawodowego, co powoduje, że zatrudnienie młodego człowieka wiąże się dla pracodawcy z pewnym ryzykiem, ponieważ mogą pojawić się problemy z adaptacją w miejscu pracy i dostosowaniem się do obowiązujących zasad, które odbiegają od tych funkcjonujących w systemie edukacji. Poza tym już na samym początku wymagane są praktyczne umiejętności i wiedza, niezbędne do samodzielnego wykonywania obowiązków. Młodzi potrzebują w związku z tym więcej czasu na wdrożenie, co rodzi dodatkowe koszty i niepewność co do efektów ich pracy⁴.

Można zauważyć duże różnice w aktywności zawodowej, zatrudnieniu i bezrobociu wśród młodych w zależności od przedziału wiekowego. Osoby młodsze, do 24. roku życia charakteryzują się znacznie niższymi wskaźnikami aktywności zawodowej (Tabela 1) oraz wskaźnikami zatrudnienia (Tabela 2), natomiast wyższymi wskaźnikami stopy bezrobocia (Tabela 3) niż starsza grupa wiekowa osób młodych (25–34 lata) oraz pozostałe grupy wiekowe, poza najstarszymi osobami (60/65 lat i więcej). Wskaźniki te uległy pogorszeniu w okresie pandemii, co może wskazywać na jeszcze większe trudności w wejściu na rynek pracy młodych ze względu na mniejsze potrzeby zatrudnieniowe zgłaszane wobec tej grupy przez rynek pracy, posiadanie przez nich pracy w branżach, w których nastąpiło znaczne ograniczenie aktywności gospodarczej w okresie pandemii (gastronomia, handel) czy też ograniczenie poszukiwania pracy przez osoby uczestniczące jeszcze w systemie edukacji, zwłaszcza wyższej w trybie stacjonarnym. W starszej grupie wiekowej osób młodych z kolei sytuacja prezentowała się odmiennie. Aktywność i zatrudnienie tych osób w pierwszym roku pandemii utrzymała się na poziomie podobnym do roku poprzedniego. W ostatnim, 2023 roku widać, że aktywność zawodowa i zatrudnienie obu grup wiekowych osób młodych wyraźnie wzrosła. Mimo tego stopa bezrobocia osób do 24. roku życia również wzro-

⁴ A. Szydlik-Leszczczyńska, *Szkoły wyższe w kształtowaniu kapitału ludzkiego we współczesnej gospodarce*, Warszawa 2019, s. 149.

sła. W tym miejscu należy wskazać na wprowadzone zmiany metodologiczne w badaniach aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), które ograniczają możliwość porównań, dlatego też w opracowaniu zawarto dane za lata 2021 i 2022, przeliczone według nowej metodologii, co na takie porównania za lata 2021–2023 pozwala⁵. W tabelach oddzielono je grubszą linią.

Tabela 1. Współczynnik aktywności zawodowej* według wieku w Polsce w latach 2015–2023

Lata	15–24	25–34	35–44	45–54	55–59/64	60/65 lat i więcej**
2015	32,8	85,4	87,7	82,0	58,4	7,8
2016	34,0	85,3	86,6	81,7	60,1	8,3
2017	35,0	84,4	87,0	82,0	61,2	8,3
2018	34,7	84,5	87,2	82,7	62,4	8,1
2019	34,9	84,2	87,4	83,5	63,8	7,9
2020	30,7	84,3	88,1	85,7	67,8	8,8
2021	30,9	86,8	89,5	86,2	70,4	9,3
2022	31,0	87,5	90,1	87,0	71,8	9,2
2021	31,3	87,2	89,5	86,2	70,5	9,3
2022	31,6	87,8	90,2	87,0	71,9	9,2
2023***	33,4	89,3	90,3	87,2	73,0	8,9

* Od 1 kw. 2021 r. dane dotyczą populacji w wieku 15–89 lat (do 4 kw. 2020 r. było to 15 lat i więcej).

** Od 1 kw. 2021 r. 60/65–89 lat.

*** Od 4 kw. 2023 r. do uogólniania wyników badania na populację stosuje się dane pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników NSPLiM 2021/NSP 2021.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski z lat 2015–2023*, GUS, Warszawa lata 2016–2024.

⁵ Od 1 kwartału 2021 r. zmianie uległa populacja odniesienia (zasadniczą częścią badania są objęte osoby w wieku 15–89 lat), jak również definicje i sposób wyodrębniania poszczególnych subpopulacji na rynku pracy, tj. pracujących, bezrobotnych i biernych zawodowo, co wynika z nowych aktów prawnych EU. W związku z wprowadzonymi zmianami wyniki BAEL od 1 kwartału 2021 r. nie mogą być porównywane z poprzednimi okresami.

Od 4 kw. 2023 r. do uogólniania wyników badania na populację generalną zastosowano dane o ludności rezydującej w Polsce zamieszkałej w mieszkaniach pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021/NSP 2021, dlatego też dane za 4 kw. 2023 r. nie są w pełni porównywalne z wynikami badania uogólnionymi na podstawie bilansów opartych na wcześniejszych edycjach NSP.

Tabela 2. Wskaźnik zatrudnienia* według wieku w Polsce w latach 2015–2023

Lata	15–24	25–34	35–44	45–54	55–59/64	60/65 lat i więcej*
2015	26,1	78,7	83,2	77,9	55,4	7,6
2016	28,6	79,9	83,1	78,5	57,3	8,2
2017	29,8	80,6	83,8	79,6	59,2	8,2
2018	30,4	81,2	84,9	80,0	60,5	8,0
2019	32,1	81,5	85,5	81,5	62,2	7,8
2020	26,8	81,5	86,0	84,0	66,2	8,7
2021	28,2	83,6	87,5	84,4	68,8	9,2
2022	27,3	84,7	88,2	85,2	70,4	9,1
2021	28,5	84,0	87,6	84,4	68,8	9,3
2022	27,8	85,0	88,3	85,2	70,5	9,1
2023***	29,1	86,1	88,4	85,3	71,6	8,8

* Od 1 kw. 2021 r. dane dotyczą populacji w wieku 15–89 lat (do 4 kw. 2020 r. było to 15 lat i więcej).

** Od 1 kw. 2021 r. 60/65–89 lat.

*** Od 4 kw. 2023 r. do uogólniania wyników badania na populację stosuje się dane pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników NSPLiM 2021/NSP 2021.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski z lat 2015–2023*, GUS, Warszawa lata 2016–2024.

Tabela 3. Stopa bezrobocia według wieku w Polsce w latach 2015–2023

Lata	15–24	25–34	35–44	45–54	55 lat i więcej*
2015	20,3	7,9	5,1	5,0	4,9
2016	15,9	6,3	4,1	3,9	4,3
2017	14,8	4,5	3,7	3,0	2,8
2018	12,4	3,9	2,7	3,3	2,5
2019	7,9	3,2	2,2	2,0	2,4
2020	12,8	3,3	2,4	2,0	1,9
2021	9,1	3,7	2,2	2,0	1,8
2022	12,1	3,2	2,1	2,1	1,6
2021	9,1	3,6	2,2	2,2**	
2022	12,0	3,1	2,1	1,9**	
2023***	12,8	3,5	2,1	1,8	1,8

* Od 1 kw. 2021 r. 55–89 lat.

** 45–89 lat.

*** Od 4 kw. 2023 r. do uogólniania wyników badania na populację stosuje się dane pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników NSPLiM 2021/NSP 2021.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski z lat 2015–2023*, GUS, Warszawa lata 2016–2024.

Należy zaznaczyć, że w zasobie biernych zawodowo przeważają kobiety. W roku 2022 dla osób w wieku 15–24 lata stanowiły one 51,9% populacji, natomiast w przedziale wiekowym 25–34 lata ponad 73,2%. W młodszym przedziale wiekowym przyczyną bierności była przede wszystkim nauka, w starszym natomiast obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu⁶. Mimo to, rozpatrując udział w zasobie bezrobocia, okazuje się, że najwyższe wskaźniki spośród wszystkich grup wiekowych osiągają młodzi z wyższego przedziału wiekowego (25–34 lata) (Tabela 4). W latach 2015–2023 udział ten dla osób w wieku 25–34 lata wahał się między 23,7% a 28,0%. Zauważyć można również, że w dwóch ostatnich z prezentowanych lat po raz pierwszy udział tych osób był niższy niż wskaźnik dla osób w wieku 35–44 lata, co może być pierwszym sygnałem, że w dłuższej perspektywie czasowej proporcje te będą się zmieniać na niekorzyść starszych grup wiekowych ze względu na starzejące się społeczeństwo.

Tabela 4. Struktura bezrobocia rejestrowanego według wieku w Polsce w latach 2015–2023

Lata	Ogółem w tys.	do 24 lat	25–34	35–44	45–54	55 i powyżej
		w %				
2015	1 563	15,2	27,5	21,3	18,4	17,6
2016	1 335	13,4	27,7	22,1	18,0	18,8
2017	1 082	12,4	28,0	23,2	18,2	18,2
2018	969	12,3	28,0	23,7	18,0	18,0
2019	866	12,3	27,3	24,0	18,2	18,2
2020	1 046	12,5	27,1	24,9	18,7	16,7
2021	895	11,3	25,8	25,7	19,7	17,5
2022	812	12,3	24,4	25,6	20,4	17,3
2023	788	12,8	23,7	25,6	21,1	16,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Bezrobocie rejestrowane w Polsce z lat 2015–2023*, GUS, Warszawa lata 2016–2024.

Z perspektywy osób określonych przez ustawę jako osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy (trudniejszej niż inne grupy społeczne) w najgorszym położeniu znajdują się osoby długotrwale bezrobotne (Tabela 5), które z reguły kumulują w sobie różne czynniki utrudniające im wejście czy powrót na rynek pracy. W następnej kolejności znajdują się osoby powyżej 50. roku życia i do 30. roku życia. Należy zauważyć, że w grupie osób do 30. roku życia z niewielkimi odchyleniami w jedną lub drugą stronę, 50% to osoby do 25. roku życia, co oznacza, że osoby z krótszego, bo tylko pięcioletniego przedziału wiekowego, od 25 do 30 lat stanowią około 50% populacji młodych bezrobotnych. Z kolei wszystkie osoby młode do 30. roku życia będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy

⁶ Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2022 r., GUS, Warszawa 2023.

w latach 2015–2023 stanowiły średnio ponad jedną czwartą całej populacji bezrobotnych (w 2015 – 29,4%, w 2023 – 23,6%).

Tabela 5. Bezrobotni zarejestrowani w szczególnej sytuacji na rynku pracy w latach 2015–2023

Lata	Bezrobotni zarejestrowani								
	Ogółem w tys.	do 25. roku życia	do 30. roku życia	powyżej 50. roku ży- cia	długo-trwale bezro- botni	osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej	niepełnosprawni	osoby posiada- jące co najmniej jedno dziecko	
								do 6. roku życia	niepełno- sprawne do 18. roku ży-
w %									
2015	1 563	15,2	29,4	27,5	56,3	2,1	6,1	15,4	0,1
2016	1 335	13,4	27,3	28,2	56,0	2,3	6,1	17,3	0,2
2017	1 082	12,4	26,1	27,6	55,0	2,5	6,2	19,6	0,2
2018	969	12,3	26,0	27,1	52,3	2,3	6,3	20,6	0,2
2019	866	12,3	25,8	27,2	49,9	2,0	6,6	20,2	0,3
2020	1046	12,5	25,9	25,7	49,3	1,4	5,3	17,7	0,2
2021	895	11,2	23,6	26,9	56,6	1,4	6,8	17,9	0,2
2022	812	12,4	24,0	27,0	51,7	1,5	7,3	17,0	0,2
2023	788	12,8	24,1	26,8	50,0	1,4	7,7	15,7	0,2

Źródło: Bezrobocie rejestrowane w Polsce z lat 2015–2023, GUS, Warszawa lata 2016–2024.

Na przestrzeni badanego okresu, jeżeli chodzi o udział osób młodych w zasobie bezrobocia, widać wyraźnie tendencję spadkową (za wyjątkiem ostatnich dwóch lat), i to zarówno wśród osób do 30. r.ż., jak i do 25. r.ż. co jest spowodowane pogłębiającym się niżej demograficznym i coraz mniejszą liczbą osób młodych wchodzących na rynek pracy (Tabela 6).

Tabela 6. Udział bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy do 25. r.ż. i do 30. r.ż. w liczbie bezrobotnych ogółem w poszczególnych kategoriach według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 2015–2023

Lata	Wyszczególnienie	Wykształcenie					Ogółem
		wyższe	policealne i śr. zawod./branżowe	śr. ogólnokształ.	zasadnicze zawodowe/branżowe	gimnazjalne i poniżej	
2015	Bezrobotni ogółem	200 245	340 799	164 558	424 924	432 813	1 563 339
	do 25. r.ż.	9,3	19,3	29,2	12,2	12,2	15,1
	do 30. r.ż.	40,2	33,0	53,0	19,3	22,4	29,4

Tabela 6. Udział bezrobotnych... (cd.)

Lata	Wyszczególnienie	Wykształcenie					Ogółem
		wyższe	policealne i śr. za- wod./ branżowe	śr. ogóln- kształc.	zasadnicze zawo- dowe/bran- żowe	gimna- zjalne i poniżej	
2016	Bezrobotni ogółem	177 559	289 313	140 870	355 501	371 912	1 335 55
	do 25. r.ż.	7,5	17,0	25,5	11,1	11,1	13,4
	do 30. r.ż.	35,4	30,7	48,8	18,2	21,2	27,3
2017	Bezrobotni ogółem	149 491	234 599	117 266	281 679	298 711	1 081 746
	do 25. r.ż.	6,3	15,9	23,3	9,9	10,8	12,4
	do 30. r.ż.	31,9	29,7	46,0	17,4	20,8	26,1
2018	Bezrobotni ogółem	136 492	212 854	109 113	248 495	261 934	968 888
	do 25. r.ż.	5,8	15,9	22,4	9,9	10,7	12,2
	do 30. r.ż.	30,1	30,2	44,3	17,8	20,6	26,0
2019	Bezrobotni ogółem	125 187	191 614	98 997	220 807	229 769	866 374
	do 25. r.ż.	5,2	16,5	21,6	9,9	10,8	12,3
	do 30. r.ż.	bd	bd	bd	bd	bd	bd
2020	Bezrobotni ogółem	154 081	231 457	125 880	260 272	274 742	1 046 432
	do 25. r.ż.	4,7	17,3	21,5	9,9	11,1	12,5
	do 30. r.ż.	25,8	31,6	42,2	18,3	20,9	25,9
2021	Bezrobotni ogółem	127 705	196 868	107 118	221 509	242 003	895 203
	do 25. r.ż.	3,9	15,8	19,1	9,0	9,9	11,2
	do 30. r.ż.	21,9	29,2	38,0	17,2	19,2	23,6
2022	Bezrobotni ogółem	116 569	180 192	96 916	203 331	215 293	812 301
	do 25. r.ż.	4,3	17,0	19,4	12,5	9,5	12,4
	do 30. r.ż.	21,5	29,6	37,0	20,0	18,4	24,0
2023	Bezrobotni ogółem	113 249	175 751	96 465	196 392	206 372	788 229
	do 25. r.ż.	4,5	18,3	19,6	12,6	9,6	12,8
	do 30. r.ż.	21,2	30,6	36,3	19,9	18,2	24,1

Źródło: *Sytuacja na rynku pracy osób młodych*, opracowania z lat 2015–2018, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa lata 2016–2019; *Sytuacja na rynku pracy osób młodych do 25. roku życia w 2019 roku*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2020; *Bezrobotni do 25. r.ż.* raporty z lat 2020–2023, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2021–2024; *Bezrobotni do 30. r.ż.* raporty z lat 2020–2023, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2021–2024.

Z punktu widzenia poziomu wykształcenia tych osób najtrudniejszą sytuację mają osoby z wykształceniem ogólnokształcącym, ponieważ zarówno wśród osób do 25. r.ż., jak i do 30. r.ż. udział ich jest największy. Brak zawodu, oprócz młodego wieku, jest czynnikiem niewątpliwie utrudniającym skuteczne uloko-

wanie się na rynku pracy. Drugą grupą z największym udziałem w zasobie bezrobocia wśród osób do 25. r.ż. są osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym, podobnie wśród osób do 30. r.ż. od 2020 na drugim miejscu znajdują się osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. Do 2017 roku na drugim miejscu były osoby z wykształceniem wyższym. Od tego czasu udział osób z wyższym poziomem wykształcenia spada, mimo wzrostu wskaźników skolaryzacji od roku akademickiego 2019/2020 dla tego poziomu kształcenia. Można dopatrywać się tu dwóch nakładających się przyczyn tego zjawiska. Z jednej strony wspomniana wcześniej spadająca liczba osób młodych, a z drugiej wzrost zatrudnienia w usługach, gdzie w dużym stopniu zatrudnienie znajdują osoby z wyższym wykształceniem. Udział młodych bezrobotnych, którym nie upłynął jeszcze okres 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki (absolwentów szkół), w bezrobociu ogółem generalnie wykazuje tendencję spadkową (Tabela 7), natomiast w latach 2022 i 2023 dostrzec można wyższe wartości tego wskaźnika.

Tabela 7. Bezrobotni do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki w Polsce w latach 2015–2023

Wyszczególnienie	Lata								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Liczba osób bezrobotnych do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki (w tys.)	71,6	52,0	38,4	34,6	32,4	36,2	27,7	35,8	30,9
Udział bezrobotnych do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki w liczbie bezrobotnych ogółem	4,6	3,9	3,6	3,8	3,7	3,5	3,1	4,4	3,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Bezrobocie rejestrowane. I–IV kwartał z lat 2020–2023*, GUS, Warszawa lata 2021–2024.

W przypadku osób młodych przede wszystkim brak doświadczenia zawodowego, ale również szybko zmieniająca się rzeczywistość społeczno-gospodarcza, za którą system edukacji często nie nadąża, czy też nie zawsze właściwe decyzje edukacyjne samych zainteresowanych powodują, że młodym osobom trudno wejść, a tym bardziej na trwałe ulokować się na rynku pracy. Niejednokrotnie potrzebują oni wsparcia ze strony państwa i służb zatrudnienia. R. Milewski wskazuje, iż identyfikacja i ograniczenie bezrobocia wymaga przemyślanego zaangażowania sił i środków wszystkich podmiotów rynku pracy przy koordynacji tych działań przez państwo⁷. W związku z tym w dalszej części opracowania dokonano charakterystyki aktywnych form polityki rynku pracy, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy. Zaprezentowano rozwiązania, dzięki którym mogą oni nabyć lub zwiększyć do-

⁷ R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa 2003, s. 408.

świadczenie zawodowe oraz pozwalają uzyskać nowe, aktualnie potrzebne na rynku pracy kwalifikacje. Przedstawiono również bony, czyli specjalne rozwiązania skierowane tylko do osób młodych, których celem jest jak najszybsze wprowadzenie ich na trwałe w struktury rynku pracy.

Aktywne formy wsparcia osób młodych na rynku pracy

Polityka rynku pracy obejmuje różnorodne i wielokierunkowe działania, które ze względu na zastosowane środki dzieli się najczęściej na dwie podstawowe grupy: środki aktywne (kierowane na wzrost zatrudnienia i ochronę istniejących miejsc pracy) oraz środki pasywne (kierowane na zmniejszenie podaży pracy oraz łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia i zabezpieczenie socjalne bezrobotnych)⁸. W Polsce kwestie związane z polityką rynku pracy reguluje Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku⁹. Określa ona zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Zadania państwa w zakresie polityki rynku pracy realizowane są przez instytucje rynku pracy, w tym publiczne służby zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi¹⁰. Organami zatrudnienia są natomiast minister właściwy do spraw pracy oraz wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie¹¹. Ustawa określa zadania samorządu województw, samorządu powiatów i wojewodów w zakresie polityki rynku pracy¹². Dla przykładu do zadań samorządu województwa należy między innymi określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia. Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy z kolei między innymi rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy oraz inne działania o charakterze operacyjnym, które to zadania są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Aktywna polityka rynku pracy to zbiór instrumentów stosowanych przez państwo, nastawionych na włączenie bezrobotnych w struktury rynku pracy

⁸ I. Lichniak, *Uwagi o polityce rynku pracy*, „Materiały i Prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej” 1994, t. 66: *Założenia a rezultaty polityki gospodarczej w okresie transformacji*, s. 89, za: *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, red. W. Jarmołowicz, Poznań 2008, s. 80.

⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

¹⁰ Ibidem, art. 6. ust. 2.

¹¹ Ibidem, art. 2. ust. 1, pkt. 17.

¹² Ibidem, art. 8, 9 i 10.

w postaci ich zatrudnienia¹³. Polityka aktywna sprowadza się do realizacji szeregu różnych działań skierowanych na aktywizację bezrobotnych, tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym, subsydiowanie zatrudnienia i płac czy też promowanie przedsiębiorczości. Według D. Kotlorz polityka rynku pracy poprzez aktywne programy rynku pracy czasowo aktywizuje bezrobotnych i stwarza im, a także osobom zagrożonym bezrobociem, większe szanse na rynku pracy. Może ona skutkować także tworzeniem nowych miejsc pracy chociażby w formie samozatrudnienia poprzez wspieranie przedsiębiorczości bezrobotnych¹⁴. Jak podkreśla E. Kwiatkowski dzięki uczestnictwu w aktywnych programach następuje zahamowanie utraty kwalifikacji i umiejętności zawodowych wśród bezrobotnych oraz podtrzymywanie aktywności zawodowej, w wyniku czego utrzymany zostaje poziom efektywnej podaży pracy, gotowej do produkcyjnego wykorzystania w okresie pojawienia się wolnych miejsc pracy¹⁵. Aktywna polityka rynku pracy może również wpływać na zmianę jakościowej struktury podaży zasobów pracy, dostosowując ją do zmieniającej się struktury popytu na pracę¹⁶. Można zatem powiedzieć, że działania te utrzymują bezrobotnych w gotowości do zatrudnienia, kształtując u nich odpowiednie postawy oraz wyposażając ich w umiejętności i wiedzę aktualnie potrzebne na rynku pracy. Według M. Bednarskiego aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zmieniają strukturę podaży pracy w taki sposób, aby lepiej odpowiadała popytowi zgłaszanemu przez rynek pracy, ale są również takimi ekonomicznymi instrumentami, które angażując określone zasoby ekonomiczne, zwiększają popyt na pracę ponad ten, jaki byłby zgłaszany przez autonomicznie działający rynek pracy. Instrumenty tej polityki mogą zatem modyfikować zarówno popytową, jak i podażową stronę rynku pracy¹⁷.

Z operacyjnego punktu widzenia powiatowy urząd pracy, udzielając pomocy określonej w ustawie, przygotowuje dla bezrobotnego **indywidualny plan działania** (IPD) w celu doprowadzenia do podjęcia przez niego odpowiedniej pracy¹⁸. Indywidualny plan działania oznacza plan działań obejmujący podstawowe usługi rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, organizacja szkoleń) wspierane instrumentami rynku pracy w celu jego zatrudnienia¹⁹. Jest on przygotowywany przez doradcę klienta przy udziale bezrobotnego i zawiera

¹³ S. Golinowska, *O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 3, s.16.

¹⁴ I. Lichniak, *Uwagi o polityce rynku pracy*, s. 89.

¹⁵ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2005, s. 302.

¹⁶ *Ekonomia rynku pracy*, red. D. Kotlorz, Katowice 2007, s. 32–33.

¹⁷ M. Bednarski, *Skuteczność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w kreowaniu popytu na zasoby pracy w Polsce*, [w:] *Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Meller, E. Dolny, Toruń 1997, s. 36.

¹⁸ Art. 34a, ust. 1 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

¹⁹ Ibidem, art. 2, ust. 1, pkt. 10a.

w szczególności²⁰: 1) działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie; 2) działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego w celu poszukiwania pracy; 3) planowane terminy realizacji poszczególnych działań; 4) formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy; oraz 5) termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania.

Pomoc udzielana w ramach indywidualnego planu działania jest dostosowana do indywidualnych potrzeb i możliwości bezrobotnego z uwzględnieniem jego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz możliwości podjęcia pracy lub działalności gospodarczej oraz podlega modyfikacji stosownie do zmieniającej się sytuacji bezrobotnego.

Osoby młode, w sytuacji trudności w znalezieniu pracy, potrzebują przede wszystkim wsparcia w zakresie zdobycia doświadczenia zawodowego oraz uzyskania aktualnie poszukiwanych kwalifikacji na rynku pracy, które zwiększyłyby ich szansę na wejście na ten rynek. Działaniami z zakresu aktywnej polityki rynku pracy, z których najczęściej korzystają osoby młode, są przede wszystkim: **staż, szkolenie, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej**, czy też **prace społecznie użyteczne** oraz różnego rodzaju **bony** skierowane do osób młodych.

Według rozwiązań ustawowych starosta może skierować do odbycia **stażu** na okres do 12 miesięcy bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30. roku życia. Celem stażu jest nabycie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą. Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez starostę z pracodawcą, według programu określonego w umowie. Przy ustalaniu programu powinny być uwzględnione predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego, a w okresie odbywania stażu przysługuje mu stypendium. Starosta, na podstawie opinii pracodawcy zawierającej informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu, wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o jego odbyciu²¹.

Szkolenia z kolei to pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia²². Usługa ta jest finansowana ze środków Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus lub ze środków programów Unii Europejskiej w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych i innych kwalifikacji zwiększających ich szansę na podjęcie lub

²⁰ Ibidem, art. 34a, ust. 2.

²¹ Ibidem, art. 53.

²² Ibidem, art. 2, ust. 1, pkt. 37.

utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej, w szczególności w przypadku²³:

- 1) braku kwalifikacji zawodowych;
- 2) konieczności zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji;
- 3) utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie;
- 4) czy też braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy.

Realizacja organizacji szkoleń przez powiatowy urząd pracy może odbywać się poprzez²⁴:

- 1) szkolenia zlecane lub powierzane instytucjom szkoleniowym i realizowane w formie grupowej;
- 2) szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy;
- 3) szkolenia wskazane przez osoby uprawnione jeżeli uzasadnią one celowość tego szkolenia;
- 4) przyznawanie i realizację bonów szkoleniowych;
- 5) finansowanie kosztów egzaminów lub uzyskania licencji umożliwiających uzyskanie formalnego potwierdzenia zdobytych kwalifikacji i/lub niezbędnych do wykonywania danego zawodu;
- 6) udzielanie pożyczki szkoleniowej na sfinansowanie kosztów szkolenia,
- 7) finansowanie kosztów studiów podyplomowych.

W celu uzyskania kwalifikacji lub umiejętności zawodowych potwierdzonych dokumentami osoby młode mogą być także skierowane do odbycia **przygotowania zawodowego dorosłych**. Przygotowanie to realizowane jest według programu ukierunkowanego na nabywanie umiejętności praktycznych oraz zdobywanie wiedzy teoretycznej, niezbędnych do wykonywania zadań zawodowych, przygotowanego przez pracodawcę lub instytucję szkoleniową we współpracy z pracodawcą²⁵. Przygotowanie zawodowe dorosłych odbywa się w dwóch formach: 1) praktycznej nauki zawodu dorosłych umożliwiającej przystąpienie do egzaminu zawodowego lub egzaminu czeladniczego, po zdaniu których z wynikiem pozytywnym otrzymuje dokumenty potwierdzające uzyskane kwalifikacje (certyfikat, dyplom lub świadectwo) oraz 2) przyuczenia do pracy dorosłych mającego na celu zdobycie wybranych kwalifikacji zawodowych lub umiejętności, niezbędnych do wykonywania określonych zadań zawodowych, właściwych dla zawodu występującego w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy. Po zdaniu egzaminu uzyskuje zaświadczenie lub certyfikat będące potwierdzeniem uzyskanych kwalifikacji. Praktyczna nauka zawodu dorosłych trwa od 6 do 12 miesięcy, natomiast przyuczenie do pracy dorosłych od 3 do 6 miesięcy²⁶. Nabywanie

²³ Ibidem, art. 40, ust. 1.

²⁴ § 67, ust. 1. Rozporządzenia MPiPS w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. 2014 r. poz.667).

²⁵ Art. 53b Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

²⁶ Ibidem, art. 53a, art. 53c.

umiejętności praktycznych obejmuje co najmniej 80% czasu odbywania przygotowania zawodowego dorosłych i jest realizowane u pracodawcy²⁷.

Poza tym bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych, który w okresie 12 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy podjął dalszą naukę w szkole ponadpodstawowej dla dorosłych albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, może liczyć na przyznanie mu przez starostę, na wniosek bezrobotnego, **stypendium** w wysokości 100% zasiłku, które jest wypłacane przez okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia nauki. Starosta może podjąć decyzję o kontynuacji wypłacania stypendium do ukończenia nauki, jeżeli odbywa się ona zgodnie z programem nauczania. W przypadku przerwania nauki stypendium nie przysługuje, natomiast osobie, której starosta przyznał stypendium i która podjęła zatrudnienie w trakcie nauki przysługuje stypendium w wysokości 20% zasiłku od dnia podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej²⁸.

Osoby młode mogą również zostać skierowane do prac interwencyjnych oraz na roboty publiczne. **Prace interwencyjne** oznaczają zatrudnienie przez pracodawcę skierowanego bezrobotnego, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych w powrocie/wejściu na rynek pracy²⁹. **Prace interwencyjne** oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę z częściowym dofinansowaniem (refundacją) pracodawcy wynagrodzenia, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne przez urząd pracy³⁰. Starosta, kierując bezrobotnego do prac interwencyjnych, ma obowiązek wziąć pod uwagę jego wiek, stan zdrowia oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy, a pracodawca jest zobowiązany do utrzymania w zatrudnieniu skierowanego bezrobotnego przez określony ustawowo okres po zakończeniu refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne³¹. **Roboty publiczne** natomiast oznaczają zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty, gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz opieki 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 związków³². Ce-

²⁷ Ibidem, art. 53e.

²⁸ Ibidem, art. 55.

²⁹ Ibidem, art. 2, pkt.26.

³⁰ *Prace interwencyjne, roboty publiczne i jednorazowa refundacja składek na ubezpieczenie społeczne*, Broszura informacyjna, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2014, s. 7.

³¹ Art. 51, ust. 5, Art. 56 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz.735, z późn. zm.).

³² Ibidem, art. 2 pkt. 32; *Prace interwencyjne, roboty publiczne i jednorazowa refundacja składek na ubezpieczenie społeczne*, Broszura informacyjna, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2014, s. 13.

lem robót publicznych jest wsparcie osób bezrobotnych w powrocie lub wejściu na rynek pracy, a ich organizator również otrzymuje zwrot części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne wynikające z tego zatrudnienia. Pracodawca, u którego skierowani bezrobotni będą wykonywać prace interwencyjne oraz organizator robót publicznych albo wskazany pracodawca, u którego będą wykonywane roboty publiczne zawierają z bezrobotnym umowę o pracę³³.

Bezrobotni bez prawa do zasiłku mogą zostać skierowani przez starostę do wykonywania **prac społecznie użytecznych**. Prace te oznaczają prace organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, w tym na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych, w organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej³⁴. Przy przydziale prac społecznie użytecznych uwzględnia się wiek osoby uprawnionej, jej zdolność do wykonywania tych prac oraz, w miarę możliwości, posiadane kwalifikacje³⁵.

Istotnym rodzajem wsparcia jest możliwość uzyskania przez osoby bezrobotne **środków na podjęcie działalności gospodarczej**, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności. Instrument ten ma pobudzać do zachowań przedsiębiorczych oraz minimalizować strach związany z podejmowaniem działalności gospodarczej. Bezrobotny musi spełniać jednak pewne warunki określone ustawą i złożyć do starosty wniosek wraz z wymaganymi załącznikami. Starosta uwzględnia złożony wniosek tylko wtedy, gdy jest on kompletny i prawidłowo sporządzony oraz dysponuje środkami na jego sfinansowanie. Środki na podjęcie działalności gospodarczej nie przysługują bezrobotnemu, który w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku: a) odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie oraz udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja (PAI), b) przerwał z własnej winy szkolenie, staż, realizację indywidualnego planu działania, udział w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, wykonywanie prac społecznie użytecznych lub inną formę pomocy określoną w ustawie, c) po skierowaniu nie podjął szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, stażu, prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w ustawie³⁶.

³³ § 6 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. 2014, poz. 864).

³⁴ Art. 2, ust. 1, pkt. 23a Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

³⁵ § 4, ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2447).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. 2022, poz. 243).

Ze środków Funduszu Pracy, a także ze środków Unii Europejskiej, mogą być finansowane **pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej** udzielane między innymi poszukującym pracy absolwentom i studentom ostatniego roku studiów³⁷. Osobom, którym udzielono pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, mogą być również finansowane **usługi doradcze i szkoleniowe**. Pożyczek na działalność gospodarczą udzielają oraz usługi doradcze i szkoleniowe zapewniają pośrednicy finansowi wybierani przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Pożyczka taka udzielana jest na podstawie umowy, na wniosek osoby ubiegającej się o taką pożyczkę, po przedstawieniu opisu i kosztorysu zamierzonej działalności gospodarczej, w wysokości dopuszczanej ustawą. Środki finansowe z tytułu pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej są wypłacane przez pośrednika finansowego, na podstawie harmonogramu, po zarejestrowaniu przez pożyczkobiorcę działalności gospodarczej. Pośrednicy finansowi, w celu zapewnienia możliwości skorzystania z usług doradczych i szkoleniowych przez osoby ubiegające się o pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej oraz pożyczkobiorców, którym takiej pożyczki udzielono, podejmują współpracę z uczelniami, a za ich pośrednictwem z organizacjami działającymi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności akademickimi inkubatorami przedsiębiorczości, akademickimi biurami karier i centrami informacyjno-doradczymi³⁸. Pożyczkobiorcy mogą skorzystać z usług doradczych i szkoleniowych świadczonych przez tych pośredników w szczególności w zakresie: zakładania działalności gospodarczej, form opodatkowania planowanej działalności gospodarczej czy też prowadzenia księgowości.

Osoby, które ze względu na niskie lub nieatrakcyjne na rynku pracy kwalifikacje zawodowe oraz trudną sytuację na lokalnym rynku pracy są zagrożone długotrwałym bezrobociem mogą być objęte **programami specjalnymi**. Pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych przysługuje osobom, które uznane zostały za osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do których zalicza się między innymi młodych bezrobotnych do 30. roku życia³⁹. Zakres i formy pomocy w ramach programu specjalnego obejmują działania łączące usługi lub instrumenty rynku pracy ze specyficznymi elementami wspierającymi zatrudnienie⁴⁰. Programy specjalne mają na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych, zwłaszcza tych, którym trudno jest powrócić na rynek pracy lub rozpocząć aktywne życie zawodowe. Program specjalny może być realizowany przez więcej niż jeden powiatowy urząd pracy. W przypadku realizacji programu specjalnego we współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się problematyką

³⁷ Art. 61e Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

³⁸ Ibidem, art. 61s.

³⁹ Ibidem, art. 49.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 638).

rynku pracy lub z pracodawcami starosta zawiera pisemne porozumienie dotyczące realizacji programu specjalnego określające w szczególności zadania realizowane przez poszczególne podmioty lub pracodawców, wysokość środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań i źródła ich finansowania. Programy takie finansowane są ze środków Funduszu Pracy, ale mogą być także finansowane ze środków organizacji i instytucji współdziałających oraz mogą obejmować okres dłuższy niż rok budżetowy. Przygotowanie takiego programu wymaga określenia sytuacji zawodowej osób bezrobotnych lub osób poszukujących pracy z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy⁴¹. W tym celu przeprowadza się analizę tego rynku, która uwzględnia: strukturę bezrobocia, oferty pracy oraz bezrobotnych według zawodów i specjalności, wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, informacje o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy, informacje o zwolnieniach grupowych. Programem specjalnym obejmuje się w pierwszej kolejności bezrobotnych i osoby poszukujące pracy, w stosunku do których stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania miejsc pracy.

Oprócz wyżej wspomnianych rozwiązań młodzi bezrobotni mogą korzystać również z innych rozwiązań, zwiększających ich szanse na rynku pracy. W 2014 roku wprowadzono nowe formy aktywizacji skierowane do osób młodych do 30. roku życia, takie jak: bon stażowy, bon szkoleniowy, bon zatrudnieniowy oraz bon na zasiedlenie⁴². Bony te przyznaje starosta na wniosek młodego bezrobotnego. **Bon szkoleniowy** stanowi gwarancję skierowania takiej osoby na wskazane przez nią szkolenie oraz opłacenia kosztów, które zostaną poniesione w związku z podjęciem tego szkolenia lub szkoleń, w tym koszty niezbędnych badań lekarskich lub psychologicznych, przejazdu czy też zakwaterowania, jeśli zajęcia odbywają się poza miejscem zamieszkania. Przyznanie i realizacja bonu szkoleniowego następuje po uprawdopodobnieniu przez bezrobotnego podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej. **Bon stażowy** z kolei stanowi gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres 6 miesięcy, łącznie z refundacją m.in. kosztów przejazdu, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres kolejnych 6 miesięcy. **Bon zatrudnieniowy** natomiast stanowi gwarancję zrefundowania pracodawcy części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu powiatowy urząd pracy przyznał ten bon. Pracodawca w ramach bonu zatrudnieniowego jest zobowiązany do zatrudnienia młodego

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 638).

⁴² Art. 66k–66n Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

bezrobotnego przez okres 18 miesięcy oraz do kontynuacji zatrudniania skierowanego bezrobotnego przez okres 6 miesięcy po zakończeniu okresu refundacji. Przyznanie bonu szkoleniowego, stażowego i zatrudnieniowego następuje na podstawie indywidualnego planu działania a termin ich ważności określa starosta.

Ostatni bon, **bon na zasiedlenie**, może zostać przyznany na podstawie umowy, w związku z podjęciem przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej poza miejscem dotychczasowego zamieszkania. Środki Funduszu Pracy przyznane w ramach tego bonu, w wysokości określonej w umowie, bezrobotny musi przeznaczyć na pokrycie kosztów zamieszkania związanych z podjęciem zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej i po okresie ustawowym udokumentować pozostawanie w tym zatrudnieniu.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż nowelizacja ustawy z 2014 roku wprowadziła również przyspieszony tryb oferowanego wsparcia (propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych) albo innej formy pomocy określonej w ustawie dla osób do 25. roku życia (do 4 miesięcy od dnia rejestracji, wcześniej było do 6 miesięcy) a dla bezrobotnych do 30. roku życia pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych.

W styczniu 2016 roku uruchomiono jeszcze jeden instrumentu rynku pracy umożliwiający **refundowanie** pracodawcy **części kosztów** poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne związanych z zatrudnieniem skierowanych bezrobotnych do 30. roku życia. Umowy z pracodawcami mogły być zawierane w okresie od 1 stycznia 2016 roku do 31 grudnia 2017 roku, a finansowane w ramach Funduszu Pracy w latach 2016–2018. Refundacja obejmowała okres 12 miesięcy a jej wysokość była zależna od ustaleń między stronami. Pracodawca lub przedsiębiorca byli zobowiązani, stosownie do zawartej umowy, do utrzymania w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego przez okres, za który dokonywana była refundacja oraz przez okres 12 miesięcy po zakończeniu tej refundacji⁴³.

Mówiąc o polityce rynku pracy wobec młodych, należy wspomnieć o instytucji, jaką są Ochotnicze Hufce Pracy, które również wspierają osoby młode na rynku pracy. Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) to państwowa jednostka budżetowa nadzorowana przez ministra właściwego do spraw pracy, do której głównych zadań należy: wspomaganie systemu oświaty poprzez aktywizację społeczną, zawodową i ekonomiczną młodzieży, podejmowanie działań zmierzających do podwyższania kwalifikacji zawodowych lub przekwalifikowania, wspieranie inicjatyw służących przeciwdziałaniu bezrobociu i wychowaniu w procesie pracy, w tym organizowanie zatrudnienia oraz organizowanie międzynarodowej wy-

⁴³ Ibidem, art. 150f.

miany młodzieży. OHP stwarzają młodzieży warunki do prawidłowego rozwoju społecznego i zawodowego, w tym szczególnie młodzieży defaworyzowanej, dla której wsparcie polega na budowaniu, organizowaniu i wspieraniu form wychodzenia z ubóstwa, bezrobocia i środowisk dysfunkcyjnych. Adresatami działań Ochotniczych Hufców Pracy są⁴⁴:

- osoby młodociane, tj. w wieku 15–17 lat, ze środowisk niewydolnych wychowawczo, które nie realizują obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, mają problemy z ukończeniem szkoły i potrzebują zdobycia kwalifikacji zawodowych;
- osoby w wieku 18–25 lat, w tym osoby, które poszukują pracy bądź chcą się przekwalifikować, bezrobotni, absolwenci szkół i studenci.

Zdobywanie wykształcenia na zasadzie uczestnictwa w OHP jest jedną z dróg uzyskiwania wiedzy ogólnej i przygotowania zawodowego w ramach polskiego systemu oświaty. Pierwsza z wymienionych wyżej grup może w OHP kontynuować kształcenie ogólne i zdobywać kwalifikacje zawodowe. Każdego roku ponad 30 tysięcy takich młodych ludzi zyskuje tego rodzaju pomoc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych: centrach kształcenia i wychowania, ośrodkach szkolenia i wychowania oraz hufcach pracy. Wszyscy będący w trudnej sytuacji materialnej otrzymują w trakcie pobytu w stacjonarnych jednostkach OHP nieodpłatnie nocleg, wyżywienie i całonocną opiekę wychowawczą. OHP organizują naukę w nietypowych formach prawnych, umożliwiając jednocześnie realizację przygotowania zawodowego w trakcie pracy. Zatrudnienie i przygotowanie zawodowe uczestników OHP odbywa się na podstawie indywidualnych umów o pracę, na zasadach dotyczących pracowników młodocianych. Tym samym młodzież korzysta z przysługujących jej świadczeń socjalnych, a okres przygotowania zawodowego jest jej zaliczany do stażu pracy⁴⁵.

Ochotnicze Hufce Pracy, jako instytucja rynku pracy, realizują powszechny system bezpłatnych usług dla młodzieży w następujących formach: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, organizacja szkoleń zawodowych i realizacja działań w zakresie promocji zatrudnienia w środowisku lokalnym⁴⁶. Szkolenia adresowane są do młodzieży w wieku 18–25 lat będącej w trudnej sytuacji na rynku pracy. Głównym odbiorcą jest młodzież będąca pod opieką OHP, ale jest również możliwość skorzystania z tego wsparcia przez osoby z zewnątrz. Szkolenia są indywidualnie dobierane do potrzeb osób młodych, tak aby umożliwić im jeden z poniższych rezultatów⁴⁷:

- osobom nieposiadającym kwalifikacji zawodowych – nabycie ich;
- osobom posiadającym niewystarczające kwalifikacje zawodowe – uzupełnienie kwalifikacji lub dostosowanie posiadanej wiedzy do wymogów zawodu;

⁴⁴ www.ohp.pl

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Art. 12 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

⁴⁷ www.ohp.pl

- osobom, które nie są w stanie pracować w dotychczasowym zawodzie – nabycie kwalifikacji w innym zawodzie;
- osobom nieposiadającym umiejętności aktywnego poszukiwania zatrudnienia – przygotowanie do samodzielnego poruszania się po rynku pracy.

Przy wyborze szkoleń w ramach OHP preferowane są kursy przygotowujące do uzyskania uprawnień zawodowych i kursy przygotowujące do egzaminu nadającego konkretne kwalifikacje i odpowiadające aktualnemu zapotrzebowaniu rynku pracy, np. szkolenia związane z obsługą koparki, szkolenia fryzjerskie, kosmetyczne czy w obszarze szeroko rozumianej gastronomii. Przed skierowaniem do udziału w szkoleniu badane są potrzeby szkoleniowych młodego człowieka w celu wytyczenia mu kierunku dalszego rozwoju zawodowego.

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej OHP realizują projekty przeznaczone dla młodzieży zagrożonej marginalizacją społeczną, która w ramach projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego ma m.in. możliwość nabycia kwalifikacji zawodowych warunkujących uzyskanie zatrudnienia. Realizowane są także projekty regionalne inicjowane przez jednostki terenowe OHP. Do zadań OHP należy też refundacja z Funduszu Pracy wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników. Taką refundację może uzyskać pracodawca, który zatrudnia pracowników młodocianych w celu przygotowania zawodowego.

Ochotnicze Hufce Pracy są jednym z głównych realizatorów, obok powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, „Gwarancji dla młodzieży” (GdM). „Gwarancje dla młodzieży” to program Unii Europejskiej realizowany od początku 2014 roku na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży, skierowany do osób w wieku poniżej 25. roku życia – nieuczących się, niepracujących ani nieszkolących się (tzw. młodzież NEET – Not in employment, education or training). Mogą z niego skorzystać osoby:⁴⁸

- w wieku 15–17 lat, które przerwały naukę;
- w wieku 18–24 lat, które nie są zatrudnione, nie uczą się i nie doszkalają, w tym również osoby wymagające szczególnego wsparcia;
- w wieku 18–25 lat zarejestrowane jako bezrobotni, w tym również studenci zaoczeni i wieczorowi;
- będące absolwentami szkół i uczelni, pozostające bez pracy w okresie 48 miesięcy po ukończeniu edukacji oraz bezrobotni w wieku 18–29 lat w zakresie wsparcia przedsiębiorczości.

Gwarancje gwarantują dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalsze kształcenie, przyuczenie do zawodu lub staż w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy. Jednym z najważniejszych źródeł unijnego finansowania, które przeznaczono na wsparcie realizacji programów Gwarancji dla młodzieży, jest zapoczątkowana w 2013 r. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia

⁴⁸ Ibidem.

ludzi młodych. Inicjatywa jest skierowana do regionów, w których poziom bezrobocia osób w wieku od 15 do 24 lat przekracza 25%. Jej celem jest tworzenie lub wdrażanie programów Gwarancji dla młodzieży. OHP w ramach programu „Gwarancje dla młodzieży” oferują usługi w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i szkoleń zawodowych przeznaczone dla osób z grupy NEET. W obszarze tych działań organizowane są bezpłatne szkolenia zawodowe dające konkretne uprawnienia i certyfikaty. Wsparcie to jest poprzedzone diagnozą lokalnego rynku pracy i współpracą z pracodawcami zainteresowanymi zatrudnieniem pracowników, co przekłada się na wysoką efektywność zatrudnieniową. Tego typu szkolenia realizują Młodzieżowe Centra Kariery i Ośrodki Szkolenia Zawodowego na terenie całego kraju. Gwarancje są częścią „Pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży” wypracowanego przez Komisję Europejską⁴⁹.

Realizacja polityki rynku pracy wobec osób młodych przez publiczne służby zatrudnienia

Osoby młode, z powodu gorszej pozycji na rynku pracy, mają możliwość skorzystania z większego wsparcia ze strony urzędów pracy. Z perspektywy rynku pracy brak doświadczenia zawodowego i umiejętności praktycznych u tej grupy społecznej stanowi istotną barierę w wejściu na rynek pracy. Dużą rolę do odegrania mają zatem te formy wsparcia, które barierę tę mogą ograniczyć. Takimi formami są przede wszystkim wyżej omówione staże i szkolenia, które z tego punktu widzenia są najważniejszymi rozwiązaniami w ramach aktywnej polityki rynku pracy skierowanej do osób młodych⁵⁰.

Dane zawarte w Tabelach 8, 9, 10 i 11 prezentujących udział osób młodych w aktywnych programach rynku pracy, w podziale na osoby do 25. roku życia oraz do 30. roku życia (w ujęciu liczbowym i procentowym), potwierdzają potrzebę korzystania z tych form, zwłaszcza potrzebę udziału w stażu. Udział w tej formie aktywizacji, zarówno osób do 25. r.ż., jak i do 30. r.ż., jest najwyższy. W okresie 2015–2023 w aktywnych programach rynku pracy uczestniczyło średnio 73,1% osób do 25. roku życia oraz 62,3% osób do 30. roku życia, a w samych stażach było to średnio 51,3% osób do 25. r.ż. i 44,4% osób do 30. r.ż. Na przydatność staży jako instrumentu pozwalającego na zdobycie pierwszej pracy przez osoby młode, mimo kosztowności tego rozwiązania, wskazują również Z. Wiśniewski i K. Zawadzki⁵¹. Z badań tych autorów wynika, iż staże generowały

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ A. Szydlik-Leszczynska, *Wsparcie osób młodych w wejściu na rynek pracy w województwie świętokrzyskim*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne – bezpieczeństwo socjalne. Gospodarka, rynek, społeczeństwo, innowacyjność*, red. M. Molendowska, T. Jarocki, Kielce 2015, s. 210, 213.

⁵¹ *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, Toruń 2011, www.almp.umk.pl [dostęp: 16.03.2024].

wysokie efekty zatrudnieniowe zarówno w grupie dużych ośrodków miejskich, jak i w grupie powiatów rolniczych. W obu grupach wiekowych na drugim miejscu znalazły się szkolenia. W grupie osób do 25. roku życia na trzecim miejscu były prace interwencyjne, a w przypadku osób do 30. roku życia było to podjęcie działalności gospodarczej. Pozostałe formy miały mniejsze znaczenie.

Trzeba także zwrócić uwagę na fakt, że od 2016 roku udział w stażach i w szkoleniach znacząco się obniżył na korzyść innych form aktywizacji. Spowodowane to było, o czym wspomniano wcześniej, uruchomieniem od stycznia 2016 roku instrumentu rynku pracy umożliwiającego refundowanie pracodawcy przez okres 12 miesięcy części kosztów (na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne) związanych z zatrudnieniem bezrobotnych do 30. roku życia w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres, za który dokonywana jest refundacja oraz przez okres 12 miesięcy po jej zakończeniu⁵². Umowy z pracodawcami mogły być zawierane w okresie od 1 stycznia 2016 roku do 31 grudnia 2017 roku, a finansowane w ramach Funduszu Pracy w latach 2016–2018. Zainteresowanie tą formą wsparcia było bardzo duże. Dzięki niej co piąty aktywizowany młody bezrobotny podjął pracę⁵³.

Tabela 8. Uczestnictwo bezrobotnych do 25. r.ż. w aktywnych programach rynku pracy, w tym w nowych formach aktywizacji, w Polsce w latach 2015–2023 (liczbowo)

Forma aktywizacji	Liczba bezrobotnych do 25. r.ż., którzy rozpoczęli udział w aktywnych programach rynku pracy								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Staż	97 570	74 148	66 745	44 259	40 015	30 461	37 744	36 768	29 490
<i>w tym w ramach bonu stażowego</i>	5 691	2 191	1 096	436	258	104	191	150	27
Prace interwencyjne	9 693	6 062	6 669	7 448	7 195	5 521	7 627	7 395	5 963
Roboty publiczne	3 587	2 856	2 714	2 122	1 355	1 490	1 913	2 292	1 875
Szkolenia	18 803	13 730	12 842	9 518	8 891	5 433	7 894	9 566	7 486
<i>w tym w ramach bonu szkoleniowego</i>	3 522	2 768	2 946	2 072	1 862	1 220	1 471	1 810	1 519
Podjęcia działalności gospodarczej	8 303	8 101	7 588	6 478	5 489	5 009	6 201	6 269	5 065
<i>w tym w ramach bonu na zasiedlenie</i>	34	64	97	77	86	47	39	53	43
Podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	2 729	4 325	5 949	4 873	4 480	3 065	3 542	4 090	3 829
Prace społecznie użyteczne	1 849	1 425	966	574	430	224	296	251	296
<i>w tym w ramach PAI</i>	188	158	106	46	17	4	3	3	0
Podjęcia pracy w ramach bonu zatrudnieniowego	1 676	670	685	578	474	354	762	616	369

⁵² Art. 150 f Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, z późn. zm.)

⁵³ *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2017 roku*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2018.

Tabela 8. Uczestnictwo bezrobotnych... (cd.)

Forma aktywizacji	Liczba bezrobotnych do 25. r.ż., którzy rozpoczęli udział w aktywnych programach rynku pracy								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inne	11 273	41 643	39 702	16 446	9 607	5 243	6 274	6 800	5 527
Liczba osób do 25. r.ż. biorących udział w różnych formach aktywizacji ogółem	155 483	152 960	143 860	92 296	77 936	56 800	72 253	74 047	59 900
Liczba osób bezrobotnych do 25. r.ż. ogółem na koniec roku	236 837	179 203	134 333	118 577	106 145	130 815	100 597	100 373	100 763

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w roku 2015, 2016 i 2017*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016–2018. Dane za lata 2018–2023 pozyskane z WUP w Kielcach (opracowane na podstawie informacji dostępnych pod linkiem: <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>).

Tabela 9. Uczestnictwo bezrobotnych do 25. r.ż. w aktywnych programach rynku pracy, w tym w nowych formach aktywizacji, w Polsce w latach 2015–2023 (w %)

Forma aktywizacji	Struktura bezrobotnych do 25. r.ż., którzy rozpoczęli udział w aktywnych programach rynku pracy								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Staż	62,8	48,5	46,4	48,0	51,3	53,6	52,2	49,7	49,2
w tym w ramach bonu stażowego	3,7	1,4	0,8	0,5	0,3	0,2	0,3	0,2	0,0
Prace interwencyjne	6,2	4,0	4,6	8,1	9,2	9,7	10,6	10,0	10,0
Roboty publiczne	2,3	1,9	1,9	2,3	1,7	2,6	2,6	3,1	3,1
Szkolenia	12,1	9,0	8,9	10,3	11,4	9,6	10,9	12,9	12,5
w tym w ramach bonu szkoleniowego	2,3	1,8	2,0	2,2	2,4	2,1	2,0	2,4	2,5
Podjęcia działalności gospodarczej	5,3	5,3	5,3	7,0	7,0	8,8	8,6	8,5	8,5
w tym w ramach bonu na zasiedlenie	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	1,8	2,8	4,1	5,3	5,7	5,4	4,9	5,5	6,4
Prace społecznie użyteczne	1,2	0,9	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,5
w tym w ramach PAI	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podjęcia pracy w ramach bonu zatrudnieniowego	1,1	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	1,1	0,8	0,6
Inne	7,3	27,2	27,6	17,8	12,3	9,2	8,7	9,2	9,2
Udział osób do 25. r.ż. biorących udział w różnych formach aktywizacji ogółem	65,6	85,4	107,1	77,8	73,4	43,4	71,8	73,8	59,4
Osoby bezrobotne do 25. r.ż. ogółem na koniec roku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Tabeli 8.

Tabela 10. Uczestnictwo bezrobotnych do 30. r.ż. w aktywnych programach rynku pracy, w tym w nowych formach aktywizacji, w Polsce w latach 2015–2023 (liczbowo)

Forma aktywizacji	Liczba bezrobotnych do 30. r.ż., którzy rozpoczęli udział w aktywnych programach rynku pracy								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Staż	147 282	113 613	101 702	67 319	60 690	45 560	56 162	54 709	42 426
<i>w tym w ramach bonu stażowego</i>	9 045	3 443	1 677	684	375	166	285	217	46
Prace interwencyjne	17 662	11 229	12 159	13 344	12 962	9 695	13 488	12 835	10 111
Roboty publiczne	7 451	6 435	6 200	4 544	3 088	3 080	3 871	4 629	3 633
Szkolenia	33 412	25 203	23 631	17 625	17 093	10 029	14 256	17 264	13 157
<i>w tym w ramach bonu szkoleniowego</i>	5 924	4 665	4 825	3 412	3 276	1 987	2 369	2 941	2 373
Podjęcia działalności gospodarczej	21 835	21 254	20 679	17 787	15 802	13 554	16 671	16 355	13 712
<i>w tym w ramach bonu na zasiedlenie</i>	121	190	340	245	264	193	174	215	168
Podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	6 789	10 094	13 158	10 714	9 814	7 057	8 208	9 252	8 788
Prace społecznie użyteczne	5 222	4 141	3 053	1 962	1 487	881	1 021	844	829
<i>w tym w ramach PAI</i>	602	470	298	156	37	17	10	6	4
Podjęcia pracy w ramach bonu zatrudnieniowego	3 236	1 267	1 302	1 011	803	588	1 264	1 091	623
Inne	19 679	72 533	67 150	26 810	16 150	8 910	11 027	11 558	9 411
Liczba osób do 30. r.ż. biorących udział w różnych formach aktywizacji ogółem	262 568	265 769	249 034	161 116	137 889	99 354	125 968	128 537	102 690
Liczba osób bezrobotnych do 30. r.ż. ogółem na koniec roku	9 208	863 901	82 366	251 994	222 972	271 158	210 910	194 496	189 674

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w roku 2015, 2016 i 2017*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016–2018. Dane za lata 2018–2023 pozyskane z WUP w Kielcach (opracowane na podstawie informacji dostępnych pod linkiem: <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>).

Tabela 11. Uczestnictwo bezrobotnych do 30. r.ż. w aktywnych programach rynku pracy, w tym w nowych formach aktywizacji, w Polsce w latach 2015–2023 (w %)

Forma aktywizacji	Struktura bezrobotnych do 30 r.ż., którzy rozpoczęli udział w aktywnych programach rynku pracy								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Staż	56,1	42,7	40,8	41,8	44,0	45,9	44,6	42,6	41,3
<i>w tym w ramach bonu stażowego</i>	3,4	1,3	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
Prace interwencyjne	6,7	4,2	4,9	8,3	9,4	9,8	10,7	10,0	9,8
Roboty publiczne	2,8	2,4	2,5	2,8	2,2	3,1	3,1	3,6	3,5

Tabela 11. Uczestnictwo bezrobotnych... (cd.)

Forma aktywizacji	Struktura bezrobotnych do 30 r.ż., którzy rozpoczęli udział w aktywnych programach rynku pracy								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Szkolenia	12,7	9,5	9,5	10,9	12,4	10,1	11,3	13,4	12,8
<i>w tym w ramach bonu szkoleniowego</i>	2,3	1,8	1,9	2,1	2,4	2,0	1,9	2,3	2,3
Podjęcia działalności gospodarczej	8,3	8,0	8,3	11,0	11,5	13,6	13,2	12,7	13,4
<i>w tym w ramach bonu na zasiedlenie</i>	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	2,6	3,8	5,3	6,6	7,1	7,1	6,5	7,2	8,6
Prace społecznie użyteczne	2,0	1,6	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,8
<i>w tym w ramach PAI</i>	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podjęcia pracy w ramach bonu zatrudnieniowego	1,2	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	1,0	0,8	0,6
Inne	7,5	27,3	27,0	16,6	11,7	9,0	8,8	9,0	9,2
Udział osób do 30. r.ż. biorących udział w różnych formach aktywizacji ogółem	57,2	73,0	88,2	63,9	61,8	36,6	59,7	66,1	54,1
Osoby bezrobotne do 30. r.ż. ogółem na koniec roku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Tabeli 10.

Rozwiązania najczęściej stosowane, czyli staże i szkolenia są najważniejszymi rozwiązaniami w ramach aktywnej polityki rynku pracy skierowanej do osób młodych. Staż zapewnia im możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego i praktycznych umiejętności zawodowych, których brak jest podstawową barierą w wejściu tych osób w struktury rynku pracy. Szkolenia z kolei niwelują różnicę pomiędzy kwalifikacjami posiadanymi a tymi, na które istnieje zapotrzebowanie, dając jednocześnie szansę na zmianę zawodu. Poza tym zapobiegają erozji kwalifikacji poprzez ich aktualizację i rozwój. Skuteczność tych form uzależniona jest od dostosowania ich do rzeczywistych potrzeb rynku pracy, kwalifikacji i predyspozycji osób poszukujących pracy. Wywierają one również pozytywny wpływ na postawy bezrobotnych, zwiększają ich elastyczność na rynku pracy oraz podwyższają wiarę w siebie i własne możliwości. W przypadku osób młodych, duże znaczenie ma także konfrontacja własnych możliwości i oczekiwań z realiami rynku pracy, przez co łatwiejsza jest ich integracja ze środowiskiem pracy⁵⁴.

⁵⁴ A. Szydlik-Leszczczyńska, *Wyrównywanie szans w zatrudnieniu. Przykład osób młodych*, [w:] *Ewolucja gospodarki, społeczeństwa i systemu prawno-instytucjonalnego w kierunku ładu zintegrowanego*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2016, nr 2, s. 355–364.

Zakończenie

W ramach polityki rynku pracy stosowane są różnorodne rozwiązania wobec osób młodych, gdzie największą rolę odgrywają te formy wsparcia, które zapewniają im zdobycie doświadczenia zawodowego oraz nabycie konkretnych, aktualnie poszukiwanych na rynku pracy umiejętności⁵⁵. Należy jednak pamiętać, że grupa ta jest niejednorodna, zróżnicowana pod wieloma względami, jak np. wykształcenie, zawód, miejsce zamieszkania, dlatego rozwiązania te powinny być dobierane dla nich w sposób indywidualny czemu ma służyć przygotowywanie Indywidualnego Planu Działania. Na tym etapie istotne jest właściwe kwalifikowanie młodych bezrobotnych do poszczególnych rozwiązań, właściwa ich realizacja, a w konsekwencji ich efektywność mierzona zatrudnieniem i stałym ich włączeniem w struktury rynku pracy⁵⁶. Młodzi z kolei muszą mieć świadomość, że również sami są odpowiedzialni za swoje losy zawodowe, ponieważ w dużej mierze to od ich inicjatywy, aktywności, przedsiębiorczości i elastyczności na rynku pracy zależy skuteczność wejścia i utrzymanie się na rynku pracy. Już na etapie edukacji powinni oni śledzić aktualne trendy i zmiany dokonujące się na rynku pracy, który dzisiaj jest niezwykle dynamiczny, a czasami wręcz nieprzewidywalny (pandemia, AI). Za ich losy odpowiedzialne są również szkoły, których są absolwentami, i których zadaniem jest jak najlepsze przygotowanie ich do pełnienia różnych ról zawodowych oraz dostosowywanie oferty edukacyjnej do wymogów współczesnego rynku pracy. System edukacji oprócz dostarczania wiedzy, która często szybko się dezaktualizuje, powinien kształtować u młodych osób odpowiednie postawy i umiejętności, pozwalające im odnaleźć się we współczesnej, skomplikowanej rzeczywistości, jak np. umiejętność samodzielnego uczenia się, docierania do informacji czy też elastyczności, bez których trudno sobie w tej rzeczywistości poradzić. Wsparcie w oparciu o aktywną politykę rynku pracy jest bowiem ukierunkowane na ważną, ale doraźną i kosztowną pomoc.

Bibliografia

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz.U. z 2014, poz. 638).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jed-

⁵⁵ Eadem, *Wsparcie osób młodych...*, s. 210.

⁵⁶ Eadem, *Funkcjonowanie współczesnego rynku pracy. Wybrane uwarunkowania*, Warszawa 2012, s. 120.

norazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. 2014, poz. 864).

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2447).

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. 2022, poz. 243).

Rozporządzenie MPiPS w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. 2014, poz. 667).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2023, poz. 735, z późn. zm.).

Monografie i raporty

Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale z lat 2015–2022, GUS, Warszawa 2016–2023.

Bednarski M., *Skuteczność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w kreowaniu popytu na zasoby pracy w Polsce*, [w:] *Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Meller, E. Dolny, Toruń 1997.

Bezrobocie rejestrowane w Polsce I–IV kwartał z lat 2015–2022, GUS, Warszawa 2016–2023.

Bezrobotni do 25. r.ż. raporty z lat 2020–2022, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2021–2023.

Bezrobotni do 30. r.ż. raporty z lat 2020–2022, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2021–2023.

Efektywność polityki rynku pracy w Polsce, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, WUP w Toruniu – UMK, Toruń 2011, www.almp.umk.pl [dostęp: 16.03.2024].

Ekonomia rynku pracy, red. D. Kotlorz, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.

Golinowska S., *O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 3.

Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Prace interwencyjne, roboty publiczne i jednorazowa refundacja składek na ubezpieczenie społeczne, Broszura informacyjna, Warszawa 2014.

Przemiany na współczesnym rynku pracy, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008.

Sytuacja na rynku pracy osób młodych do 25. roku życia w 2019 roku, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2020.

- Sytuacja na rynku pracy osób młodych, opracowania z lat 2015–2018, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016–2019.
- Szydlík-Leszczýńska A., *Funkcjonowanie współczesnego rynku pracy. Wybrane uwarunkowania*, Difin, Warszawa 2012.
- Szydlík-Leszczýńska A., *Szkoły wyższe w kształtowaniu kapitału ludzkiego we współczesnej gospodarce*, Difin, Warszawa 2019.
- Szydlík-Leszczýńska A., *Wsparcie osób młodych w wejściu na rynek pracy w województwie świętokrzyskim*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne – bezpieczeństwo socjalne. Gospodarka, rynek, społeczeństwo, innowacyjność*, red. M. Molendowska, T. Jarocki, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2015.
- Szydlík-Leszczýńska A., *Wyrównywanie szans w zatrudnieniu. Przykład osób młodych*, [w:] *Ewolucja gospodarki, społeczeństwa i systemu prawnoinstytucjonalnego w kierunku ładu zintegrowanego*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2016, nr 2.
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- Wejście ludzi młodych na rynek pracy Polsce w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, Sprawozdania MRiPS-01 za lata 2018–2022: <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>

State policy towards young people on the labour market

Summary

The aim of the study is to present solutions within the framework of the labour market policy addressed to young people and their implementation by public employment services in the context of the situation of these people on the labour market in the years 2015–2023. As it turns out, the situation of this social group, in relation to other age groups, despite the decreasing number of young people entering the labour market, is weaker. The basic barrier to entering and staying on this market is their lack of professional experience and practical skills, which employers expect from the very beginning. For this reason, in the Act on the promotion of employment and labour market institutions, they are still classified as people in a special situation on the labour market and thanks to this they can benefit from a larger number of active labour market programmes. State actions aimed at programmes supporting the entry and staying on the labour market of this social group are important here. Attention was also drawn to the activities of the Voluntary Labour Corps as an entity aimed at supporting young people both in the area of education and upbringing, as well as in entering the labour market. The article reviews active forms of support for young people and analyses the solutions used against the background of their situation on the labour market. The research methods used include: literature studies, analysis of normative documents, comparative method and analysis of labour market indicators.

Keywords: labour market, state policy on the labour market, young people on the labour market.