

# Zenon Wiśniewski, Monika Maksim

---

## Polityka rynku pracy w Polsce : wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych za pomocą metody "propensity score matching"

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 103, 93-107

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Zenon Wiśniewski**

**Monika Maksim**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**POLITYKA RYNKU PRACY W POLSCE –  
WYNIKI BADAŃ EWALUACYJNYCH PROWADZONYCH  
ZA POMOCĄ METODY *PROPENSITY SCORE MATCHING***

**Streszczenie**

W artykule przedstawiono metodologiczne aspekty ewaluacji programów zatrudnienia i wyniki badań efektywności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Polsce w 2009 roku. Analiza miała charakter quasi-eksperymentalny i bazowała na metodzie *propensity score matching*. W skali kraju najbardziej skuteczne – w rozumieniu wpływu na zatrudnienie bezrobotnych – okazały się dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej i prace interwencyjne. Pozytywne efekty zatrudnieniowe generowały również podażowo zorientowane instrumenty, to jest szkolenia zawodowe i staże, choć efekty te były dużo niższe od efektów dotacji czy prac interwencyjnych. Negatywnie na szanse zatrudnienia wpływało uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych, natomiast oddziaływanie robót publicznych okazało się nieistotne statystycznie.

**Słowa kluczowe:** aktywna polityka rynku pracy, metody ewaluacji.

**Wprowadzenie**

Polityka rynku pracy (albo inaczej programy zatrudnienia) nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy

i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania<sup>1</sup>. Opiera się ona przede wszystkim na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę, a także subwencjonowanym zatrudnieniu, wspierającym bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Ma ona zatem charakter mikroekonomiczny. Innymi słowy, polityka rynku pracy jest interwencją państwa stosowaną w przypadku wystąpienia nierównowagi na rynku pracy<sup>2</sup>. Nie tworzy ona nowych miejsc pracy o konkurencyjnym i długotrwałym charakterze. Aktywne programy zatrudnienia ukierunkowane są bowiem przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy i powinny być adresowane do grup problemowych, znajdujących się w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy. Można powiedzieć, że pełnią one funkcję „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia.

Aktywna polityka rynku pracy zmierza do:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produktywności siły roboczej,
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

## 1. Instrumenty polityki rynku pracy

W procesie realizacji celów polityki rynku pracy stosuje się wiele środków, które można podzielić na aktywne i pasywne. W statystykach Eurostatu i OECD wykorzystuje się klasyfikację tych instrumentów na 9 grup:

1. Publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracji),
2. Szkolenia zawodowe,
3. Rotacja pracy i podział pracy,

---

<sup>1</sup> Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń 1994, s. 29–43.

<sup>2</sup> Najistotniejsze ustalenia co do celu i zakresu polityki zatrudnienia i rynku pracy można znaleźć w pracach: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998, s. 74–84 i Z. Wiśniewski, *Polityka..., op.cit.*, s. 29–39.

4. Zachęty zatrudnieniowe (programy umożliwiające zatrudnienie osób bezrobotnych lub utrzymanie miejsca pracy, które bez wsparcia byłoby zlikwidowane),

5. Wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacja osób niepełnosprawnych,

6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy,

7. Wspieranie podejmowania działalności gospodarczej,

8. Zasiłki i odprawy dla bezrobotnych,

9. Wcześniejsze emerytury.

W tym ujęciu instrumenty zawarte w grupach 1–7 zalicza się do aktywnych, a w grupach 8–9 do pasywnych.

W Polsce w 2004 roku mocą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzony został podział aktywnej polityki rynku pracy na usługi i instrumenty rynku pracy<sup>3</sup>. Rozróżniono cztery podstawowe usługi rynku pracy: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe wraz z informacją zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizację szkoleń.

Podstawowe usługi obudowane są następującymi instrumentami wspierającymi: finansowaniem kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy, finansowaniem kosztów zakwaterowania w miejscu pracy w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy, dofinansowaniem wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej i kosztów konsultacji oraz doradztwa, refundowaniem kosztów ponoszonych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego i finansowaniem dodatków aktywizacyjnych.

W polskim ustawodawstwie w celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych ustanowiono następujące instrumenty polityki rynku pracy: szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, staże, środki na utworzenie miejsc pracy i prace społecznie użyteczne. Instrumenty te oddziałują na podażową i popytową stronę rynku pracy. Do podaży zorientowanych instrumentów zalicza się szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które od 2009 roku przyjęło formę przygotowania zawodowego dorosłych. Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się tzw. zatrudnienie subsydiowane, a więc prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne oraz środki na podjęcie

<sup>3</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, DzU 2004, nr 99, poz. 101.

działalności gospodarczej przez bezrobotnych i na wyposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

## 2. Metodologiczne aspekty badania efektywności programów zatrudnienia

Analiza literatury przedmiotu pokazuje, że zdecydowanie bardziej popularne są mikroekonomiczne badania efektów netto aktywnej polityki rynku pracy niż na płaszczyźnie makroekonomicznej. Zmierzają one do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania<sup>4</sup>:

1. Jakie są efekty programu w stosunku do uczestniczących w nim osób?
2. Jak w wyniku działania programu zmienia się pozycja tych osób w relacji do pozycji, jaką mieliby gdyby nie uczestniczyli w programie?

Okazuje się, że do zbadania faktycznego wpływu programu niezbędne są informacje nie tylko o efektach, jakie pojawiają się, gdy program działa, ale również o tych efektach, jakie wystąpiłyby, gdyby program nie miał miejsca. Oznacza to, że sytuacji uczestnictwa osób w programie trzeba przeciwstawić sytuację odwrotną, która jest pewnym stanem hipotetycznym i informuje o tym, co wydarzyłoby się, gdyby program nie został zrealizowany. Chodzi więc o określenie sytuacji kontrfaktycznej (*counterfactual*), która ma stanowić właściwą płaszczyznę odniesienia dla ewaluowanego programu. W praktyce zdefiniowanie odpowiedniej sytuacji kontrfaktycznej napotyka wiele trudności. Należy rozważyć, czy stanem alternatywnym dla badanego programu jest sytuacja, w której prowadzone są inne programy o podobnym celu i charakterze, czy też sytuacja, w której nie stosuje się żadnych programów. Warto tutaj podkreślić, że często wyłączenie bezrobotnych spod oddziaływania innych interwencji jest po prostu niemożliwe. Badania ewaluacyjne bazujące na stanach kontrfaktycznych rozwijane były na gruncie statystyki i ekonometrii. Należy tutaj wymienić prace D.B. Rubin i P.R. Rosenbauma<sup>5</sup>, które w teo-

<sup>4</sup> J.J. Heckman, J.A. Smith, *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, w: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann, Cheltenham, U.K. and Lyme, N.H. Elgar, 1996, s. 38.

<sup>5</sup> D.B. Rubin, „*Estimating Causal Effects of Treatments In Randomized and Nonrandomized Studies*”, „*Journal of Educational Psychology*” 1974, Vol. 66, nr 5, s. 688–701; P.R. Rosenbaum, D.B. Rubin, *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*, „*Biometrica*” 1983, nr 70, s. 41–55.

riach ewaluacji reprezentują nurt statystyczny i J.J. Heckmana<sup>6</sup> wskazujące na nurt ekonometryczny.

Fakt podjęcia pracy po programie można przypisać nie tylko działaniu programu, ale również innym czynnikom: cechom bezrobotnych, sytuacji gospodarczej i innym programom. Efekt netto ma obrazować faktyczny wpływ danego programu na sytuację bezrobotnego po jego zakończeniu, czyli informować, czy i w jakim stopniu podjęcie pracy nastąpiło wskutek uczestnictwa w programie aktywizacyjnym.

Badanie związków przyczynowych składa się z dwóch etapów, które polegają na<sup>7</sup>:

- zmierzeniu efektu brutto programu, jako ogólnej zmiany zdefiniowanej w celach (za pomocą wskaźników efektywności),
- oddzieleniu zmiany, która wystąpiła niezależnie od podjętego programu od zmiany przypisanej oddziaływaniu tego programu (określenie efektu netto).

### **3. Rezultaty badań empirycznych za pomocą metody *propensity score matching***

Ocenie efektywności poddane zostały podstawowe aktywne polityki rynku pracy stosowane w Polsce w 2009 roku. Analiza miała charakter quasi-eksperymentalny i bazowała na metodzie *propensity score matching*. W opinii wielu specjalistów od ewaluacji metoda ta daje satysfakcjonujące rezultaty w zakresie oceny aktywnych programów rynku pracy na poziomie mikroekonomicznym. Jej główną zaletą jest wyeliminowanie obciążenia selekcyjnego poprzez dopasowanie jednostek grupy poddanej interwencji i grupy kontrolnej, nie względem wektora obserwowalnych cech  $X$ , tylko na podstawie *propensity score*, czyli w oparciu o ich prawdopodobieństwo udziału w programie  $P(X)$ .

---

<sup>6</sup> J.J. Heckman, R.J. Lalonde, J. Smith, *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*, w: *Handbook of Labor Economics*, red. O. Ashenfelter, D. Card, North Holland, Amsterdam 1999, s. 1865–2097; J.J. Heckman, R. Robb, *Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions – An Overview*, „Journal of Econometrics” 1985, nr 30 (1–2), s. 239–267.

<sup>7</sup> J. Górniak, *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber. M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009, s. 194.

Zastosowanie tego podejścia eliminuje tzw. *common support problem*, czyli problem prawidłowego dopasowania w sytuacji, gdy jednostki różnią się między sobą w wielu wymiarach, a posiadane dane są ograniczone. Metoda ta poprzez porównanie uśrednionych wyników uzyskanych w grupie poddanej i niepoddanej interwencji pozwala ocenić w jakim stopniu efekt programu, czyli w tym przypadku podjęcie pracy przez bezrobotnego, było wynikiem oddziaływania tego programu, a w jakim zaś determinowane przez inne czynniki związane między innymi ze specyficznymi cechami beneficjentów programów, odróżniającymi ich od pozostałych bezrobotnych<sup>8</sup>.

Efekty programów szacowano wyłącznie na podstawie informacji o bezrobotnych pochodzących z systemu Syriusz. Oznacza to, że status na rynku pracy uczestników aktywnych form, jak i bezrobotnych nieuczestniczących w programach określono tylko w oparciu o dane znajdujące się w systemie ewidencji urzędu pracy.

W niniejszym badaniu w przypadku grupy objętej działaniem aktywnych form efekt brutto oznaczał odsetek osób, które po zakończeniu programu zostały wyłączone z systemu ewidencji z tytułu podjęcia pracy, podjęcia pracy krótkookresowej sezonowej, podjęcia pracy w zakładzie pracy chronionej, podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz osób, które do 3 miesięcy od upływu okresu subsydiowania wynagrodzeń, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych nie zostały ponownie zarejestrowane jako bezrobotne. Dla osób, które otrzymały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zgodnie z metodologią liczenia wskaźnika ponownego zatrudnienia, przyjęto, że efekt brutto wynosi 100%. W przypadku grupy kontrolnej efekt zatrudnieniowy mierzony był odsetkiem osób, które w analizowanym okresie zostały wyłączone z rejestru bezrobotnych wskutek podjęcia pracy lub innego zatrudnienia, podjęcia pracy krótkookresowej sezonowej, pracy w zakładzie pracy chronionej lub rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej. Efekt netto programu stanowił różnicę odsetka zatrudnionych w grupie bezrobotnych uczestniczących w aktywnych programach rynku pracy i w grupie kontrolnej dopasowanej metodą najbliższego sąsiada (*nearest neighbour*). W stosunku do populacji bezrobot-

---

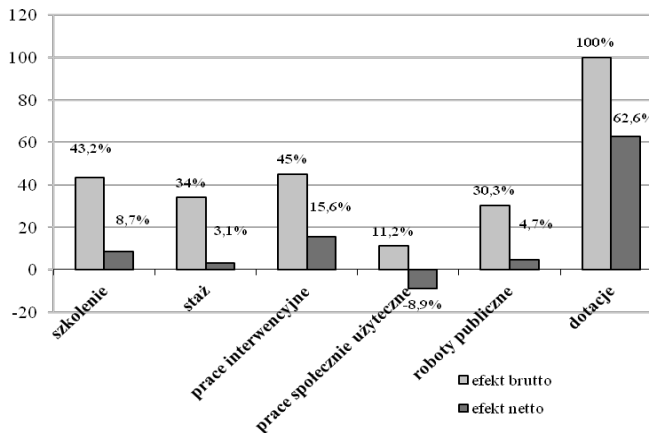
<sup>8</sup> Więcej na temat podstaw metodologicznych badania zob. M. Maksim, D. Śliwicki, *Charakterystyka projektu badania efektywności polityki rynku pracy w Polsce*, w: *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, WUP, UMK, Toruń 2011, s. 79–105.

nych efekt netto oznacza odsetek bezrobotnych, którzy podjęli zatrudnienie wskutek uczestnictwa w aktywnym programie rynku pracy.

Stosowane przez publiczne służby zatrudnienia sposoby pomiaru efektów brutto zarówno zawyżają, jak i obniżają faktyczną efektywność brutto poszczególnych programów zatrudnienia. W związku z powyższym efekty netto niektórych instrumentów analizowane metodą PSM na podstawie informacji pochodzących wyłącznie z systemu Syriusz mogą być niedoszacowane, innych natomiast przeszacowane.

W skali kraju najbardziej skuteczne w rozumieniu wpływu na zatrudnienie bezrobotnych okazały się dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz prace interwencyjne. Pozytywne efekty zatrudnieniowe generowały również podażowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy, tj. szkolenia zawodowe i staże, choć efekty te były dużo niższe od efektów dotacji czy nawet prac interwencyjnych. Negatywnie na szanse zatrudnienia wpływało uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych, natomiast oddziaływanie robót publicznych okazało się nieistotne statystycznie.

Efekty zatrudnieniowe dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, jak również prac interwencyjnych są prawdopodobnie przeszacowane ze względu na sposób pomiaru stosowany przez urzędy pracy, powodujący znaczne zawyżenie efektów brutto tych instrumentów.



Rys. 1. Efekty brutto i netto aktywnych programów rynku pracy w Polsce w 2009 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z systemu Syriusz.



Interpretacja uzyskanych efektów szkoleń jest znacznie bardziej złożona. Analizowane szkolenia dotyczyły różnych obszarów zawodowych, z pewnością były to kursy o różnym czasie trwania oraz zróżnicowanej jakości nauczania. Na przykład dłuższe kursy ze względu na efekty zamknięcia mogły generować znacznie słabsze efekty zatrudnieniowe niż kursy krótkie. O słabych efektach szkoleń mogły przesądzić zarówno czynniki związane z aspektami dydaktycznymi szkoleń, jak i niedopasowanie przedmiotu szkolenia do aktualnych potrzeb rynku pracy. Słabą skuteczność szkoleń zawodowych można również próbować tłumaczyć występowaniem efektu jałowego biegu, który oznacza, że te formy podnoszenia kwalifikacji były w znacznym stopniu adresowane do osób dobrze rokujących na rynku pracy, z których wiele podjęłoby pracę bez skorzystania z tego rodzaju wsparcia. Efekty netto szkoleń mogły zostać również niedoszacowane.

Zaskoczeniem wydają się również słabe efekty netto staży, w których chętnie uczestniczą młodzi bezrobotni, nieposiadający żadnego doświadczenia zawodowego. Należy w tym miejscu przypomnieć, że od 1 lutego 2009 r. rozszerzono grono osób uprawnionych do odbycia stażu na całą grupę bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co prawdopodobnie wpłynęło na obniżenie efektywności tej formy aktywizacji. W świetle badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych staże były skuteczną formą wsparcia bezrobotnej młodzieży z wykształceniem średnim lub niższym. Aktualnie staże stały się dla pracodawców instrumentem bardziej atrakcyjnym od prac interwencyjnych, dostarczającym im pracowników, których nie muszą opłacać i którym nie są zobligowani gwarantować zatrudnienia po zakończeniu programu. Można domniemywać, że nieprawidłowe adresowanie staży stało się głównym czynnikiem przesądzającym o niskiej skuteczności zatrudnieniowej tego instrumentu.

Wyniki analizy potwierdzają, że prace społecznie użyteczne nie są instrumentem aktywizacji służącym wyjściu z bezrobocia. Uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych negatywnie oddziaływało na szanse podjęcia pracy przez bezrobotnych objętych tą formą wsparcia. Nie oznacza to, że należy zaniechać stosowania tego instrumentu. Prace społecznie użyteczne realizują inne cele niż pozostałe programy aktywne, ich rola polega przede wszystkim na zapobieganiu demoralizacji i kształtowaniu pozytywnych postaw wobec pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dlatego ocena tego pro-

gramu polegająca wyłącznie na badaniu efektów zatrudnieniowych nie wydaje się do końca zasadna, gdyż miarą sukcesu prac społecznie użytecznych nie jest wyłącznie podjęcie pracy.

Roboty publiczne, podobnie jak prace społecznie użyteczne, nie są również środkiem polityki rynku pracy zwiększającym szanse na zatrudnienie. Wcześniejsze badania ewaluacyjne aktywnej polityki rynku pracy w Polsce zrealizowane przez Instytut Badań Strukturalnych<sup>9</sup>, jak i inne analizy programów zatrudnieniowych w wybranych krajach Unii Europejskiej<sup>10</sup> potwierdzają występowanie negatywnych efektów netto robót publicznych, lub nieistotne statystycznie oddziaływanie tego programu na prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia. Robotom publicznym towarzyszą przeważnie efekty stygmatyzacji, które prawdopodobnie w znacznym stopniu wpływają na skuteczność zatrudnieniową tej formy wsparcia. Roboty publiczne przestają spełniać funkcje aktywizacyjne, coraz częściej stanowią instrument pasywnej polityki rynku pracy, której głównym celem jest poprawa materialnej sytuacji bezrobotnych zaliczanych do grup problemowych na rynku pracy.

#### **4. Efektywność aktywnych polityk rynku pracy w przekroju wybranych cech społeczno-demograficznych**

Skuteczność aktywnych programów rynku pracy była zróżnicowana przestrzennie. Efekty netto poszczególnych instrumentów w badanych powiatach w wielu przypadkach ze względu na zbyt małą liczbę obserwacji okazały się nieistotne statystycznie.

Szkolenia zawodowe okazały się skuteczne przede wszystkim w powiatach uprzemysłowionych, przemysłowych o przestarzałej strukturze gospodarczej i rolniczo-przemysłowych. Są to powiaty, w których bezrobocie

---

<sup>9</sup> J. Bieliński, M. Bober, M. Sarzalska, J. Zawistowski, *Aktywne polityki rynku pracy na elastycznym rynku pracy*, w: *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, red. M. Bukowski, MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2008.

<sup>10</sup> M. Caliendo, R. Hujer, S. Thomsen, *The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany. A Microeconomic Evaluation*, „IZA Discussion Paper” 2005, nr 1512, Bonn; *Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, red. J. Kluge, Springer, Berlin–Heidelberg, 2007.

ma przeważnie strukturalny charakter, ale jednocześnie w których istnieje zapotrzebowanie na kwalifikacje, które bezrobotni mogą zdobywać podczas szkoleń. Wyniki te potwierdzają wcześniejsze ustalenia empiryczne<sup>11</sup>, że szkolenia z reguły przynoszą najlepsze rezultaty tam, gdzie skala niedopasowań podaży i popytu jest wysoka, ale i gdzie powstają nowe miejsca pracy.

Z pewną ostrożnością można stwierdzić, że w skali kraju staże charakteryzowały się raczej niską efektywnością zatrudnieniową. Najwyższe pozytywne efekty netto tego programu odnotowano w grupie dużych ośrodków miejskich, a nieco niższe w grupie powiatów rolniczych z funkcją turystyczną i tradycyjnych rolniczych. W pozostałych grupach powiatów oddziaływanie staży na szanse podjęcia zatrudnienia było negatywne lub nieistotne statystycznie. Zróżnicowane efekty stażu w przekroju typów powiatów są prawdopodobnie związane z polityką poszczególnych urzędów pracy prowadzoną w stosunku do tego programu. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie zobowiązuje pracodawców do zatrudnienia stażysty po zakończeniu programu. Służby zatrudnienia mogą jednak wymuszać efektywność tego instrumentu, kierując na staż bezrobotnych przeważnie do tych pracodawców, którzy później oferują stażystom zatrudnienie.

Tabela 1

Efekty brutto i netto aktywnych programów rynku pracy  
według typów powiatów (w %)

Typ powiatu	Efekt brutto	Efekt netto
1	2	3
<b>Szkolenia</b>		
Duże ośrodki miejskie	47,3	3,9
Uprzemysłowane (suburbia)	52,2	14,3
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej	44,0	10,5
Rolniczo-przemysłowe	50,8	10,4
Rolnicze z rozwiniętą funkcją turystyczną	46,1	13,8
Tradycyjne rolnicze	20,8	0,0
<b>Staże</b>		
Duże ośrodki miejskie	59,0	22,3
Uprzemysłowane (suburbia)	24,0	-12,7

<sup>11</sup> M. Maksim, *Ewaluacja szkoleń dla bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim*, TNOiK, Toruń 2008.

1	2	3
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej	32,3	2,3
Rolniczo-przemysłowe	14,1	-23,3
Rolnicze z rozwiniętą funkcją turystyczną	40,6	10,3
Tradycyjne rolnicze	30,4	11,0
<b>Prace interwencyjne</b>		
Duże ośrodki miejskie	66,6	19,7
Uprzemysłowione (suburbia)	22,6	-5,3
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej	60,0	21,8
Rolniczo-przemysłowe	37,0	1,1
Rolnicze z rozwiniętą funkcją turystyczną	53,4	25,5
Tradycyjne rolnicze	70,5	47,0
<b>Prace społecznie użyteczne</b>		
Duże ośrodki miejskie	13,7	-4,1
Uprzemysłowione (suburbia)	14,2	-2,7
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej	9,8	-9,5
Rolniczo-przemysłowe	19,0	-9,1
Rolnicze z rozwiniętą funkcją turystyczną	5,5	-17,5
Tradycyjne rolnicze	4,7	-11,9
<b>Roboty publiczne</b>		
Duże ośrodki miejskie	63,1	39,4
Uprzemysłowione (suburbia)	33,3	6,6
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej	40,0	7,1
Rolniczo-przemysłowe	10,8	-23,3
Rolnicze z rozwiniętą funkcją turystyczną	31,0	3,4
Tradycyjne rolnicze	16,0	0,4
<b>Dotacje na podjęcie działalności gospodarczej</b>		
Duże ośrodki miejskie	100,0	59,9
Uprzemysłowione (suburbia)	100,0	48,2
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej	100,0	65,4
Rolniczo-przemysłowe	100,0	53,0
Rolnicze z rozwiniętą funkcją turystyczną	100,0	57,9
Tradycyjne rolnicze	100,0	79,9

Kursywą zapisano wartości nieistotne statystycznie. Przyjęto poziom istotności  $\alpha = 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z systemu Syriusz.

W grupie powiatów tradycyjnie rolniczych i rolniczych z funkcją turystyczną wysokie pozytywne efekty zatrudnieniowe generowały prace interwencyjne. W powiatach tych występuje relatywnie wysokie bezrobocie i niewielka liczba podmiotów gospodarczych, które mogą tworzyć nowe miejsca pracy. W takiej sytuacji prace interwencyjne, jak i inne formy subsydiowania zatrudnienia wspierające tworzenie nowych miejsc pracy, wydają się jedynym słusznym instrumentem przyczyniającym się do wyjścia z bezrobocia.

Oddziaływanie aktywnych instrumentów polityki rynku pracy nie jest identyczne w odniesieniu do grup bezrobotnych zróżnicowanych pod względem płci, wieku, poziomu wykształcenia, stażu pracy, czy czasu trwania bezrobocia. Okazuje się, że niektóre programy bardziej pomagają bezrobotnej młodzieży czy bezrobotnym w starszym wieku, inne zaś lepiej służą kobietom czy długotrwale bezrobotnym. Dlatego w licznych opracowaniach dotyczących polityki rynku pracy podkreśla się, że właściwe adresowanie poszczególnych instrumentów może znacznie podwyższać skuteczność działań aktywizacyjnych oferowanych bezrobotnym.

Szkolenia zawodowe pozytywnie wpływały na zatrudnienie mężczyzn, natomiast w przypadku kobiet ich oddziaływanie okazało się nieistotne statystycznie. Ta forma aktywizacji okazała się również stosunkowo skuteczna dla młodych bezrobotnych w wieku do 25 lat i 25–34 lata oraz bezrobotnych w starszym wieku, powyżej 55 lat. Szkolenia zawodowe generowały wysokie efekty zatrudnieniowe szczególnie w stosunku do bezrobotnych legitymujących się wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym lub niższym.

Podnoszenie kwalifikacji przez szkolenia istotnie wpływało na zatrudnienie krótkookresowo bezrobotnych, pozostających bez pracy nie dłużej niż 6 miesięcy. Wpływ uczestnictwa w szkoleniach zawodowych na szanse podjęcia pracy nie był silnie zróżnicowany ze względu na długość stażu pracy.

Szkolenia zawodowe stały się ostatnio bardzo popularnym instrumentem polityki rynku pracy, z którego może skorzystać praktycznie każdy bezrobotny. Tymczasem szkolenia zawodowe generują najwyższe efekty zatrudnieniowe w stosunku do osób o względnie niskich kwalifikacjach i bez kwalifikacji. Niskie efekty netto szkoleń w grupie osób z wyższym wykształceniem podważają zasadność kierowania tego instrumentu do tej kategorii bezrobotnych. Można przypuszczać, że wysokie efekty brutto szkoleń w przypadku bezrobotnych z wyższym wykształceniem zostały poważnie osłabione przez efekty jałowej straty.

Staże generowały pozytywne, choć bardzo niskie efekty netto w grupie bezrobotnych mężczyzn oraz bezrobotnych bez doświadczenia zawodowego i z doświadczeniem do 5 lat. Oddziaływanie tego programu było negatywne lub nieistotne statystycznie we wszystkich grupach wiekowych i wszystkich grupach wykształcenia. Nieistotny statystycznie wpływ staży na podjęcie pracy odnotowano zarówno w grupie krótko- (pozostających bez pracy do 12 miesięcy), jak i długookresowo bezrobotnych (pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy).

Prace interwencyjne okazały się stosunkowo skuteczną formą wsparcia dla bezrobotnych mężczyzn i osób bez stażu oraz ze stażem pracy do 5 lat. Efekty netto programu w tych grupach kształtowały się odpowiednio na poziomie 14,3% i 15,5% i były istotne statystycznie. Pozytywne efekty zatrudnieniowe wystąpiły zarówno w przypadku osób z wyższym, jak i najniższym wykształceniem. Prace interwencyjne są instrumentem, który jest przeznaczony dla bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, określonych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wiadomo jednak, że grupy te są silnie zróżnicowane wewnątrznie. Wysoka skuteczność prac interwencyjnych w grupie bezrobotnych legitymujących się wykształceniem wyższym może mieć związek z kierowaniem do tych programów bezrobotnych do 25 roku życia, z których dużą część stanowili absolwenci szkół wyższych, którym nie udało się znaleźć pracy. W ostatnim czasie zwiększył się udział tej grupy w populacji młodych bezrobotnych.

Prace interwencyjne zwiększały szanse na zatrudnienie przede wszystkim bezrobotnych pozostających bez pracy nie dłużej niż 12 miesięcy. W odniesieniu do długookresowo bezrobotnych oddziaływanie tego instrumentu było nieistotne statystycznie.

Ocena prac interwencyjnych nie jest jednoznacznie pozytywna, ponieważ wysokie efekty netto tego programu odnotowano przede wszystkim w grupach bezrobotnych o stosunkowo lepszych perspektywach na rynku pracy.

Efekty zatrudnieniowe dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie były silnie zróżnicowane ze względu na płeć, wykształcenie, staż pracy czy czas trwania bezrobocia. Stosunkowo wysokie efekty wystąpiły we wszystkich grupach wiekowych bezrobotnych, najwyższe dla osób w wieku do 25 i powyżej 55 lat.

Podkreślić należy, że wyniki uzyskane za pomocą metody PSM warunkują zasoby danych w rejestrach powiatowych urzędów pracy. Nie zawierają one pełnej informacji na temat skali odpływów do zatrudnienia osób bezrobotnych, zwłaszcza tych osób, które jako przyczynę wyrejestrowania z ewidencji mają oznaczoną symbolem NN – niestawienie się w odpowiednim terminie. Problem ten może powodować zniekształcenie wyników. Braki informacyjne występują również w historii bezrobotnego po zakończeniu programu. Do prowadzenia badań dotyczących efektywności w czasie konieczne są kompletne informacje na temat okresów zatrudnienia i przebywania na bezrobociu.

### Literatura

- Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, red. J. Kluve, Springer, Berlin–Heidelberg, 2007.
- Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., Zawistowski J., *Aktywne polityki rynku pracy na elastycznym rynku pracy*, w: *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, red. M. Bukowski, MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2008.
- Caliendo M., Hujer R., Thomsen S., *The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany. A Microeconomic Evaluation*, IZA Discussion Paper 2005, nr 1512, Bonn.
- Górniak J., *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009.
- Heckman J.J., Lalonde R.J., Smith J., *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*, w: *Handbook of Labor Economics*, red. O. Ashenfelter, D. Card, North Holland, Amsterdam 1999.
- Heckman J.J., Robb R., *Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions – An Overview*, „Journal of Econometrics” 1985, nr 30(1–2).
- Heckman J.J., Smith J.A., *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, w: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, red. G. Schmid, J. O’Reilly, K. Schömann, Cheltenham, U.K. and Lyme, N.H., Elgar, 1996.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998.
- Maksim M., *Ewaluacja szkoleń dla bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim*, TNOiK, Toruń 2008.
- Maksim M., Śliwicki D., *Charakterystyka projektu badania efektywności polityki rynku pracy w Polsce*, w: *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, WUP, UMK, Toruń 2011.

- Rosenbaum P.R., Rubin D.B., *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*, „Biometrika” 1983, nr 7.
- Rubin D.B., *Estimating Causal Effects of Treatments In Randomized and Nonrandomized Studies*, „Journal of Educational Psychology” 1974, Vol. 66, nr 5.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, DzU 2004, nr 99, poz. 101.
- Wiśniewski Z., *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń 1994.

## POTENTIAL OF LABOUR MARKET POLICIES IN POLAND – RESULTS OF EVALUATION RESEARCH USING SCORE MATCHING METHOD

### Summary

This article presents methodological aspects of evaluating employment programmes and the research results on the effectiveness of active labour market policy instruments in Poland in 2009. The analysis presented here was quasi-experimental and was based on the method of propensity score matching. When evaluated from the perspective of the whole country, the most efficient methods in terms of influencing the chances of finding a job by the unemployed were the subsidies for starting a new business and intervention works. Positive employment effects were also generated by supply-oriented instruments, such as vocational training and internships, although their impact was much smaller compared to subsidies and intervention works. The effect of socially useful works on employment chances was negative, while public works recorded an influence that was statistically insignificant.

*Translated by Zenon Wiśniewski i Monika Maksim*

---

prof. dr hab. Zenon Wiśniewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy, tel. 664 774 071, e-mail: zenwis@umk.pl

dr Monika Maksim – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy, tel. 56 611 22 91, e-mail: mouso@umk.pl.