

Sławomira Kańduła, Ilona Kijek

Czynniki ograniczające efektywność aktywnej polityki rynku pracy: wybrane kwestie

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 14, 139-147

2009

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*SŁAWOMIRA KAŃDUŁA**ILONA KIJEK*

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

**CZYNNIKI OGRANICZAJĄCE EFEKTYWNOŚĆ
AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY
WYBRANE KWESTIE****Wprowadzenie**

W roku 2000 głównym podmiotem odpowiedzialnym za ograniczanie bezrobocia stał się samorząd powiatowy, któremu powierzono prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy. Za takim rozwiązaniem przemawiał fakt, że samorząd terytorialny lepiej zna problemy lokalnego rynku pracy, ma więc większe możliwości prawidłowego reagowania na zmieniającą się na nim sytuację i w rezultacie większe szanse celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych¹. Przekazanie powiatom zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu było realizacją ustawowego zapisu, zgodnie z którym samorząd powiatowy wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym².

Rozwiązanie to, mimo swojej poprawności, w praktyce okazało się rozstrzygnięciem dyskusyjnym. Zmiana ta nie spowodowała, że walka z bezrobociem stała się skuteczniejsza, można nawet zaryzykować stwierdzenie, że zdecydowanie sytuacja się pogorszyła. Samorząd powiatowy nie stał się pełnym inwencji podmiotem na rynku pracy. Zadania z zakresu polityki rynku pracy przejął bowiem najsłabszy pod względem finansowym szczebel samorządu terytorialnego. Urzędy pracy stały się jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego szczebla

¹ M. Boni, *W nowym roku – z nowym partnerem (rola samorządów w polityce rynku pracy)*, „Rynek Pracy” 1998, nr 11, s. 11.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. DzU 2001, nr 91, poz. 578, art. 4, ust. 1, pkt 17.

powiatowego w trudnych warunkach gospodarczych, w momencie załamania się finansowania z Funduszu Pracy i pogorszenia sytuacji na rynku pracy.

Prowadzona w Polsce aktywna polityka rynku pracy nie przynosi adekwatnych, w stosunku do poniesionych kosztów, efektów zatrudnieniowych. W latach 2000–2006 niespełna połowa osób, które zakończyły uczestnictwo w aktywnych formach ograniczania bezrobocia, znalazła pracę. W latach 2000–2004 z roku na rok zmniejszała się tak zwana efektywność zatrudnieniowa. Pogorszenie się wskaźnika efektywności aktywnej polityki rynku pracy może wynikać zarówno z pogorszenia sytuacji na rynku pracy, jak i z podporządkowania samorządowi powiatowemu. Tendencja ta została zahamowana w 2005 roku³.

Na efekty aktywnej polityki rynku pracy⁴ – w aspekcie wzrostu zatrudnienia – oddziałuje wiele czynników. Wśród nich można wyróżnić takie, które wiążą się z działalnością powiatowych urzędów pracy. Celem artykułu jest identyfikacja czynników wpływających na efektywność aktywnej polityki rynku pracy leżących po stronie samorządu powiatowego, a także wskazanie zmian, które należałoby wprowadzić, w celu zwiększenia tej efektywności. Tłem dla tych rozważań są badania empiryczne przeprowadzone w Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP) w Łomży po 2000 roku.

1. Uwarunkowania tak zwanej efektywności zatrudnieniowej aktywnej polityki rynku pracy na przykładzie PUP w Łomży

W tabeli 1 zebrano czynniki wpływające na ograniczenie efektywności wzrostu zatrudnienia w aspekcie prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy przez powiatowe urzędy pracy.

Z badań przeprowadzonych w PUP w Łomży wynika, że władze powiatowe zdają sobie sprawę z tego, że do ich zadań ustawowych należy przeciw-

³ Por. *Polska 2003. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 43; *Polska 2004. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004, s. 47; *Polska 2006. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006, s. 65.

⁴ Tak zwana efektywność zatrudnieniowa jest relatywną miarą osiągnięcia celu aktywnej polityki rynku pracy, jakim jest pomoc bezrobotnym w znalezieniu pracy (stałej lub okresowej). Miernikiem efektywności w ujęciu ilościowym jest liczba bezrobotnych, którzy podjęli dalsze zatrudnienie po zakończeniu uczestnictwa w aktywnym programie rynku pracy. Wskaźnik efektywności poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku oblicza się jako stosunek liczby osób, które podjęły pracę (rozpoczęły działalność gospodarczą) w trakcie lub w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programie, do liczby osób, które ukończyły program.

Tabela 1

Czynniki niesprzyjające efektywnemu zatrudnieniu
wynikające z warunków funkcjonowania PUP w Łomży

Czynniki ograniczające
– brak zaangażowania się władz samorządu powiatowego w aktywną politykę rynku pracy, co przejawia się m.in. nieprzekazywaniem środków finansowych z budżetu powiatu na realizację zadań aktywnej polityki rynku pracy
– wykorzystywanie tylko podstawowych instrumentów rynku pracy, zbyt duży nacisk położony na roboty publiczne
– błędne rozdysponowywanie środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy i niedostosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do warunków lokalnych
– brak systemu zachęt finansowych dla pracowników PUP
– zbyt mała liczba zatrudnionych pośredników pracy i doradców zawodowych
– brak systemu pośrednictwa pracy dla osób niepełnosprawnych
– mała liczba bezrobotnych korzystających z usług doradcy zawodowego i klubów pracy
– organizowanie szkoleń grupowych
– szkolenia w zawodach, które nie są poszukiwane na rynku pracy
– nieodpowiednia jakość niektórych szkoleń
– niewyciąganie konsekwencji w odniesieniu do pracodawców, którzy nie wywiązali się z zatrudnienia bezrobotnego szkolonego w systemie umów trójstronnych

Źródło: opracowanie własne.

działanie bezrobociu i ograniczanie jego rozmiarów, swoje działania ograniczają jednak jedynie do wykorzystywania instrumentów stworzonych przez państwo, nie wykazują własnej inicjatywy. W ciągu analizowanego okresu władze powiatowe nie przygotowały powiatowego programu ograniczania bezrobocia. Ich rola ograniczała się do przekazywania dotacji z budżetu państwa z przeznaczeniem na funkcjonowanie urzędu pracy oraz do przewidzianych prawem konsultacji w ramach Powiatowej Rady Zatrudnienia. Nie przejawiały one także chęci uzupełnienia puli środków pochodzących z Funduszu Pracy swoimi środkami finansowymi. Nie należy się jednak temu dziwić, jeżeli na terenie powiatu występuje znaczne bezrobocie⁵ i biedni są jego mieszkańcy, to w złej sytuacji finansowej jest także samorząd, nie tylko gminny, ale przede wszystkim powiatowy. Wzrost aktywności samorządu powiatowego w omawianej dziedzinie mógłby nastąpić w efekcie ustalenia przez państwo zasad finansowania aktywnej polityki rynku pracy z budżetu samorządu powiatowego. Postulat ten jest jednak dyskusyjny,

⁵ W roku 1999 stopa bezrobocia wynosiła 16,2%, a sześć lat później – 15,1%.

ponieważ ograniczono by w ten sposób samodzielność powiatu w stanowieniu o wydatkach. Dążąc do wzrostu efektywności polityki przeciwdziałania bezrobociu, konieczne jest zaktywizowanie w tych działaniach samorządu powiatowego i skonstruowanie realnych samorządowych programów zatrudnienia.

Czynnikiem ograniczającym efektywność prowadzonej polityki rynku pracy jest błędne rozdysponowywanie posiadanych środków na poszczególne instrumenty tej polityki w Polsce, co potwierdza przykład PUP w Łomży. Podejmując decyzje o wydatkowaniu środków na poszczególne formy aktywnego przeciwdziałania bezrobociu, nie uwzględniano w dostatecznym stopniu efektywności poszczególnych narzędzi. Zbyt dużo środków było kierowanych na zatrudnianie subwencjonowane. W latach 2000–2005 na ten cel przeznaczono 60% ogółu wydatków. Większą efektywność osiągnięto by, gdyby przekazano te środki na szkolenia bezrobotnych i udzielanie im dotacji na prowadzenie działalności gospodarczej. Tymczasem na podnoszenie poziomu wykształcenia osób pozostających bez pracy wydatkowano niecałe 4% ogólnej puli środków przeznaczonych na prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy. W latach 2000–2003 pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych stanowiły niewiele ponad 13% środków będących w dyspozycji PUP w Łomży⁶. W roku 2005 na dotacje służące podejmowaniu działalności gospodarczej przez bezrobotnych, które zastąpiły pożyczki, rozdysponowano 1/4 całej kwoty przeznaczonej w tym roku na zmniejszanie poziomu bezrobocia.

Czynnikiem ograniczającym efektywność aktywnej polityki rynku pracy jest także brak systemu zachęt finansowych dla pracowników urzędów pracy. Wynagrodzenie pracowników jednostek budżetowych, a w takiej formie funkcjonują urzędy pracy, w żadnym zakresie nie jest uzależnione od osiągniętych efektów pracy, nie sprzyja więc podejmowaniu wysiłków, aby osiągnąć jak najlepsze wskaźniki. Brak motywacji finansowej jest niewątpliwie jedną z przyczyn, dla których pracownicy PUP w Łomży nie wykorzystywali pełnego zakresu dostępnych aktywnych instrumentów rynku pracy, stosowali tylko te łatwe do zorganizowania, dzięki którym chociaż czasowo zaktywizowano znaczną liczbę bezrobotnych.

Wydaje się, że środki na wynagrodzenia pracowników oraz na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy powinny być zagwarantowane w budżecie powiatu na określonym poziomie, z wysoką premią za osiągnięte rezultaty mierzo-

⁶ Rok 2004 nie został wzięty pod uwagę, gdyż pożyczek udzielano tylko przez pierwsze cztery miesiące.

ne liczbą osób, które znalazły zatrudnienie w wyniku działań podjętych przez te instytucje. Prawdopodobnie postulat ten będzie możliwy do spełnienia po wprowadzeniu budżetu zadaniowego.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym efektywność prowadzonej polityki rynku pracy w PUP w Łomży jest zatrudnianie zbyt małej liczby pośredników pracy i doradców zawodowych. W całym analizowanym okresie zatrudnionych było czterech pośredników. Oznacza to, że na jednego pośrednika przypadało od 1800 do ponad 2500 bezrobotnych. Prawdopodobnie liczba pozyskanych ofert pracy byłaby większa, gdyby zatrudnionych było więcej specjalistów. Warto wspomnieć, że w PUP w Łomży zatrudniony jest jeden licencjonowany doradca zawodowy. Negatywnie należy ocenić zatrudnianie dużej liczby pracowników na czas określony, na przykład w ramach robót publicznych (od 2005 roku urzędy nie mogą organizować robót publicznych). Zwiększając liczbę zatrudnionych pośredników, należałoby podzielić zakres ich pracy: jedna grupa powinna się zajmować jedynie kontaktami z podmiotami gospodarczymi, druga – realizacją pozyskanych ofert pracy. Podział pracy sprzyjałby zwiększeniu ich efektywności. Podkreślić przy tym trzeba, że w badanym urzędzie nie prowadzi się pośrednictwa pracy dla osób niepełnosprawnych, brakuje bowiem pośredników specjalizujących się w ich problemach.

Wąski zakres pośrednictwa pracy prowadzonego w PUP w Łomży wynika też z braku zainteresowania tą formą pomocy ze strony osób pozostających bez pracy. Należałoby więc rozważyć stworzenie systemu zachęt dla bezrobotnych do korzystania z pośrednictwa zawodowego, doradztwa zawodowego i klubów pracy, na przykład poprzez ustalenie, że pierwszeństwo w doborze do udziału w pozostałych instrumentach aktywnej polityki rynku pracy mają osoby, które skorzystały z usług pośrednika pracy lub doradcy zawodowego. Dobrym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie, wzorem państw zachodnich, obowiązku korzystania z tych form pomocy bezrobotnym.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na niską efektywność prowadzonej polityki rynku pracy jest położenie zbyt dużego nacisku na organizowanie robót publicznych. Roboty są specyficznym instrumentem rynku pracy, który nie rozwiązuje problemów na nim występujących, gdyż zatrudnienie na dalszy okres po ich zakończeniu jest bardzo sporadyczne. Nie można ich więc nazwać „instrumentem ograniczania bezrobocia”. Urząd pracy w Łomży, podejmując realizację tej formy, nie zakładał znaczącego wzrostu zatrudnienia z uwagi na fakt, że organizatorami robót publicznych były jednostki samorządu terytorial-

nego, a skierowanie do ich wykonywania otrzymywały przede wszystkim osoby z terenów wiejskich⁷, o niskich kwalifikacjach zawodowych lub nawet bez nich. Tak określone zasady doboru bezrobotnych do robót publicznych spowodowały, że wyniki uzyskane w tym zakresie przez PUP w Łomży były dużo niższe niż średnia efektywność obliczona dla robót w skali całego kraju. Efektywność robót organizowanych w PUP w Łomży kształtowała się na poziomie od 0,5% w 2003 roku do 5,5% w 2004, gdy tymczasem w Polsce ukształtowała się ona na poziomie od 14,2% w 2000 roku do 20,2% w 2004.

Organizowanie robót publicznych na dużą skalę wpływa na obniżenie skuteczności prowadzonej polityki rynku pracy – są one bowiem najdroższe w przeliczeniu na jednego bezrobotnego i nieefektywne z punktu widzenia rynku pracy. Największe korzyści z organizacji robót publicznych osiągały gminy wchodzące w skład powiatu łomżyńskiego, gdyż zyskiwały tanią siłę roboczą przy wykonywaniu inwestycji infrastrukturalnych.

Na wzrost efektywności tej formy polityki przeciwdziałania bezrobociu powinna wpłynąć zmiana zakresu przedmiotowego robót publicznych. Bezrobotni powinni być zatrudniani do robót publicznych jedynie przy inwestycjach przysparzających nowe miejsca pracy lub też przy społecznych inwestycjach infrastrukturalnych, jeżeli podjęcie takich działań jest ważne dla całej społeczności.

Kilka czynników ograniczających efektywność w prowadzeniu aktywnej polityki rynku pracy wiąże się ze szkoleniami (kursami). Jednym z nich jest organizacja szkoleń grupowych i niedostosowanie ich tematyki do potrzeb lokalnego rynku pracy. W latach 2000–2004 w PUP w Łomży przeważała organizacja szkoleń w pięciu kierunkach: praca w handlu (30% osób przeszkolonych); zawody ekonomiczne (21,4%); kierowcy (14%), obsługa komputera (8%). Bezrobotni uczestniczący w tych szkoleniach stanowili ponad 73% wszystkich osób podnoszących swoje umiejętności zawodowe. Efektywność poszczególnych szkoleń była bardzo różna. Kształtowała się ona od 0% (organizacja zarządzanie/marketing) do 100% (obsługa i naprawa pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych).

Niska efektywność szkoleń ogółem wskazuje na małe dostosowanie ich tematyki do uwarunkowań lokalnego rynku pracy i rzeczywistości gospodarczej. Nie należy szkolić w zawodach mało poszukiwanych, co do których zapotrzebowanie na rynku jest niewielkie lub żadne. Tymczasem w ofercie szkoleń or-

⁷ Z wyjątkiem bezrobotnych pracujących w instytucjach działających na rzecz bezrobocia bądź realizujących zadania socjalne.

organizowanych przez PUP w Łomży dominowały szkolenia w zakresie umiejętności tradycyjnych, takich jak kursy księgowości, kurs obsługi kasy fiskalnej, kurs spawania. Przykładowo, w 2002 roku z 32 osób, które ukończyły kurs księgowości małych firm, jedynie cztery podjęły zatrudnienie. Kursy księgowości organizowane były w wymiarze od 76 do 90 godzin, tymczasem powinny być przeprowadzane stopniowo – od podstaw księgowości do księgowości komputerowej – i w dużo większym wymiarze godzin, tak aby osoba po ukończeniu kursu uzyskała faktyczną wiedzę teoretyczną oraz praktyczną i mogła pracować jako księgowa.

Pracownicy PUP w Łomży nie organizowali w badanych latach szkoleń z zakresu metod poszukiwania pracy. Instrument ten w podstawowym zakresie powinien być masowo wykorzystywany wkrótce po rejestracji i warunkować dostęp do wszelkich świadczeń (z wyjątkiem pośrednictwa i poradnictwa zawodowego). Szkolenie w zakresie poszukiwania pracy i zajęcia aktywizujące są pożądane przed upływem sześciu miesięcy bezrobocia.

Zastrzeżenia budzi też jakość szkoleń. Osoby bezrobotne muszą być kształcone dokładnie, zdobyta na kursach wiedza powinna bowiem umożliwić im znalezienie pracy, a nie tylko uzyskanie kolejnego certyfikatu potwierdzającego ukończenie kursu. Jest to możliwe wówczas, gdy bezrobotny uczestniczy w kursach wielostopniowych, podczas których na kursie kolejnego, wyższego stopnia ugruntowuje oraz rozszerza swoją wiedzę. W szkoleniach tego typu muszą brać udział głównie ci bezrobotni, którzy mają, ze względu na określone cechy społeczno-demograficzne, mniejsze szanse na znalezienie pracy – głównie kobiety. Po zdobyciu wiadomości bezrobotny powinien odbywać staż pozwalający mu na nabycie umiejętności praktycznych. Wskazane byłoby także wydłużenie czasu szkolenia – kursy zmieniające kwalifikacje nie mogą trwać miesiąc lub dwa. Bezrobotnych należałoby szkolić indywidualnie i w miarę możliwości w ramach umów trójstronnych.

W celu zwiększenia efektywności szkoleń bezrobotnych prowadzonych przez PUP w Łomży w kwietniu 1996 roku zorganizowano szkolenia w ramach umów trójstronnych. Umowy te znajdują zastosowanie jedynie przy szkoleniach indywidualnych. W systemie tym osoba bezrobotna jest szkolona tylko w przypadku przedstawienia uprawdopodobnienia zatrudnienia i podpisania przez pracodawcę umowy, w której zobowiązuje się on do zatrudnienia osoby przeszkolonej w ciągu siedmiu dni od daty ukończenia kursu. Szkolenie takie przygotowuje pracownika do konkretnych zadań na określonym stanowisku pracy. Taka forma

stwarza największe szanse efektywnego wykorzystania środków publicznych. Nie daje ona jednak 100-procentowej efektywności. Często zdarzały się przypadki odmowy przez pracodawcę zatrudnienia przeszkolonego bezrobotnego, mimo podpisania zobowiązania. Pracodawcy najczęściej tłumaczyli się pogorszeniem sytuacji finansowej swojej firmy czy też odmową udzielenia przez bank kredytu na rozszerzenie działalności. Wyjaśnienia takie były przyjmowane przez pracowników PUP w Łomży, a pracodawcy nie ponosili żadnych konsekwencji. Ponadto, mając na uwadze wzrost efektywności szkoleń, od czerwca 1996 roku pośrednicy pracy zobowiązani zostali do przedstawienia bezrobotnym, którzy ukończyli kursy, ofert pracy zgodnych z kierunkiem przeszkolenia.

Naszym zdaniem pracownicy urzędu pracy powinni wyciągać konsekwencje w stosunku do pracodawców, którzy zawarli umowę o szkolenie bezrobotnego w ramach umów trójstronnych, a następnie odmówili jego zatrudnienia. Nie wyciąganie konsekwencji niweczy ideę organizowania szkoleń w tym systemie i obniża efektywność prowadzonej polityki rynku pracy.

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych studiów literaturowych i badań empirycznych należy stwierdzić, że zwiększenie efektywności wydatków publicznych w aspekcie przeciwdziałania bezrobociu jest kwestią bardzo skomplikowaną. Wynika to między innymi z tego, że na efektywność tę oddziałuje wiele czynników niesystemowych, związanych z działalnością poszczególnych urzędów pracy.

Dążąc do wzrostu efektywności, należy się zastanowić nad wprowadzeniem stosownych zmian w sposobach organizacji oraz finansowania aktywnej polityki rynku pracy. Zmiany wymagają zarówno rozwiązań systemowe, w szczególności dotyczące zasad finansowania aktywnej polityki rynku pracy, jak i mentalność pracowników urzędów pracy. Modyfikacja działalności poszczególnych urzędów pracy jest jednak trudna do przeprowadzenia, państwo nie może bowiem nadmiernie ingerować w działalność jednostek samorządu terytorialnego. Być może na zmianę postaw pracowników urzędów pracy wpłynie publikacja danych na temat funkcjonowania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy na terenie innych wspólnot samorządowych. Wymaga to jednak prowadzenia dalszych badań z tego zakresu w przekroju poszczególnych gmin, powiatów i województw.

**THE EFFICIENCY OF A LABOR MARKET POLICY
RESTRICTING FACTORS
SELECTED ISSUES**

Summary

The purpose of this article is to identify powiat's activity factors that influence the efficiency of the labor market policy. Beside the article tries to answer a question – what changes should be carry out to increase the efficiency. These issues are analyzed on the example of Employment Agency in Lomza.

Translated by Sławomira Kańdula