

**Magdalena Rękas**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **EFEKTYWNOŚĆ AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY (ALMP) W POLSCE W LATACH 2005-2009**

---

**Streszczenie:** Artykuł obejmuje analizę jednego z komponentów modelu *flexicurity*, tj. aktywnej polityki rynku pracy, którego znaczenie zwiększa się w obliczu walki z kolejną falą wzrostu bezrobocia w wielu krajach unijnych. Tylko w 2010 r. Polska wydała na przeciwdziałanie bezrobociu prawie 17 mld zł. Warto poddać ocenie efekty tych wydatków dla sytuacji na rynku pracy. Celami artykułu są przeprowadzenie analizy efektywności aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) w Polsce w latach 2005-2009 oraz próba oceny stosowanych mierników. Ocen efektywności ALMP przeprowadzona będzie zgodnie z metodologią stosowaną w Polsce, tj. na dwóch płaszczyznach – efektywności zatrudnieniowej i efektywności kosztowej. W końcowej części opracowania podjęta zostanie próba wskazania pożądanych zmian w analizowanym obszarze.

**Słowa kluczowe:** aktywna polityka rynku pracy (ALMP), efektywność zatrudnieniowa, efektywność kosztowa, efekt brutto, efekt netto.

### **1. Wstęp**

W lutym 2011 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła do 13,2% z 13,0% w styczniu i jest to kolejny miesiąc wzrostu bezrobocia w Polsce. Podobny problem wzrostu bezrobocia notowany jest w większości krajów Unii Europejskiej. Rosnące bezrobocie jest więc istotnym problemem makroekonomicznym i wymagać będzie określonych działań z zakresu polityki rynku pracy. Ograniczenie poziomu bezrobocia decydować będzie m.in. o tempie zmniejszania dystansu jakości życia polskiego społeczeństwa wobec pozostałych członków Unii Europejskiej, a poziom zatrudnienia stanowi istotny czynnik trwałego wzrostu gospodarczego kraju.

Zmieniające się warunki rynku pracy w XXI w. sprawiły, iż kraje Unii Europejskiej, poszukując możliwości stworzenia spójnej polityki rynku pracy, wypracowały założenia modelu *flexicurity*, który łączy elementy bezpieczeństwa i elastyczności zatrudnienia, tworząc wzajemnie wspierający się system powiązań. Osiągnięcie równowagi między tymi elementami wymaga spełnienia czterech warunków, które jednocześnie stanowią komponenty modelu, takich jak: dostępność właściwych (elastycznych i bezpiecznych) porozumień umownych, aktywna polityka rynku pracy, wiarygodne systemy uczenia się przez całe życie oraz nowoczesny system zabezpie-

czenia społecznego. Artykuł obejmuje więc analizę efektywności jednego z komponentów modelu *flexicurity*. Znaczenie tego elementu jest coraz większe, szczególnie w obliczu walki z falą rosnącego bezrobocia w wielu krajach unijnych.

Celami artykułu są przeprowadzenie analizy efektywności aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) w Polsce w latach 2005-2009<sup>1</sup> oraz próba oceny stosowanych mierników. Ocenę efektywności ALMP przeprowadzona będzie zgodnie z metodologią stosowaną w Polsce, tj. na dwóch płaszczyznach – efektywności zatrudnieniowej i efektywności kosztowej. W końcowej części opracowania podjęta zostanie próba wskazania pożądanych zmian w analizowanym obszarze.

## 2. Aktywna polityka rynku pracy (ALMP) – sposoby oceny efektywności

Aktywna polityka rynku pracy (ALMP) ma na celu przede wszystkim aktywizację bezrobotnych i polega na umożliwieniu im dotarcia do zatrudnienia i jego utrzymania. Programy ALMP powinny więc wspierać stronę popytową rynku i tworzyć nowe miejsca pracy, z drugiej zaś strony mają oddziaływać na samych pracowników i zapewniać im możliwość przekwalifikowania, doradztwa i pośrednictwa pracy<sup>2</sup>.

Aktywna polityka rynku pracy jest formą interwencji państwa w procesy rynkowe. Ma ona się przyczynić do aktywizacji zawodowej bezrobotnych, zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy i zwiększenia produktywności zasobów pracy. Te zadania realizują publiczne służby zatrudnienia i instytucje rynku pracy, wykorzystując w tym celu instrumenty wprowadzone mocą Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, tj.: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe oraz prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, środki na utworzenie lub doposażenie miejsc pracy<sup>3</sup>. Tylko w 2010 r. na przeciwdziałanie bezrobociu Polska wydała ponad 16,8 mld zł, w tym z Funduszu Pracy 12,3 mld zł<sup>4</sup>. Pomimo tych ogromnych wydatków nie ma w Polsce precyzyjnego systemu monitorowania i oceny efektów podejmowanych działań aktywizacyjnych, a stosowane sposoby, tj. efektywność zatrudnieniowa i efektywność kosztowa, nie oddają w pełni efektów tych działań, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

Podkreślić należy, że duże wydatki na aktywną politykę rynku pracy powodują, że także w krajach Europy Zachodniej podejmowana jest publiczna dyskusja nad jej

<sup>1</sup> Artykuł ten stanowi kontynuację badań z zakresu ALMP w odniesieniu do stanu wdrażania modelu *flexicurity* w Polsce. W odrębnym artykule przeprowadzono analizę poziomu, struktury i dynamiki wydatków na ALMP, *Wydatki na aktywną politykę rynku pracy (ALMP) w Polsce jako element modelu flexicurity*, przygotowanym na Konferencję Katedr Finansów, Kudowa 12-14.09.2011 (w druku).

<sup>2</sup> E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa 2009, s. 19.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2004 nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

<sup>4</sup> <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/05BF9144>.

celowością i efektywnością. Badania nad ewaluacją programów zatrudnieniowych mają stosunkowo krótką historię i opierają się w dużej mierze na dorobku naukowym znanego noblisty w dziedzinie ekonomii, Jamesa Heckmana<sup>5</sup>. W USA analizowane są przeważnie efekty dochodowe aktywnych programów, natomiast w Europie Zachodniej i w Polsce kładzie się przede wszystkim nacisk na efekty zatrudnieniowe. Różnica w wyborze odpowiednich miar sukcesu wynika prawdopodobnie z odmiennej sytuacji na rynku pracy w USA i poszczególnych krajach europejskich. W tych ostatnich zagrożenie długookresowym bezrobociem jest poważne, a aktywne programy są m.in. nakierowane na ograniczanie tego uciążliwego zjawiska<sup>6</sup>.

Bezpośrednim efektem ekspansji programów aktywnej polityki państwa na rynku pracy jest wzrost liczby ich uczestników. Oznacza to zmniejszanie liczby bezrobotnych, gdyż uczestnicy ALMP w większości programów są wycofywani z rejestru bezrobotnych. Taki efekt redukcji bezrobocia o wielkość uczestnictwa w aktywnych programach określa się mianem efektu brutto (inaczej: efektu nominalnego). Efekt ten dostarcza informacji, jaki odsetek uczestników programu znalazł pracę w okresie 3 miesięcy po zakończeniu programu. Efekt brutto obciążony jest jednak tzw. efektami pozornymi, tj. efektami substytucji, wypychania i jałowego biegu<sup>7</sup>.

Efekty pozorne mogą wywoływać różne skutki dla rozmiarów zatrudnienia. Neutralny dla rynku pracy jest efekt jałowego biegu. Oznacza on, że na rynku pracy nastąpiłyby zmiany niezależnie od działania programu. Na przykład w wypadku prac sezonowych, bez względu na działanie aktywnych programów, i tak sezonowość produkcji spowoduje zwiększenie zatrudnienia, które nastąpi bez względu na wsparcie ze środków publicznych. Z kolei efekt wypychania i substytucji wywołują niezamierzone, ale negatywne skutki. Efekt wypychania polega na tym, że organizując np. roboty publiczne lub prace interwencyjne, w jakimś stopniu ograniczamy możliwość funkcjonowania innych przedsiębiorstw, zajmujących się działalnością o podobnym charakterze. Firmy zatrudniające subsydiowanych pracowników zdobywają przewagę konkurencyjną nad firmami, które takich pracowników nie pozyskały w ramach działań ALMP. Ostatni z efektów to efekt substytucji, występujący wtedy, gdy w rezultacie przyjęcia do pracy uczestnika programu, zostaje zwolniony inny pracownik, a więc uczestnicy programów zastępują w pracy osoby w nim nie uczestniczące. Dzieje się tak głównie z racji kosztów pracy uczestników programu, które pokrywane są w całości lub częściowo ze środków ALMP i są dla pracodawcy niższe od kosztów pracy regularnych pracowników<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> L. Lassnigg, *Evaluation of Labour Market Policy – Methodological Issues*, Institute for Advanced Studies, Vienna 1995, s. 18.

<sup>6</sup> Z. Wiśniewski, *Badanie nad rynkiem pracy*, <http://glos.umk.pl/2010/11/rynek/>.

<sup>7</sup> P. Kubiak, *Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 37.

<sup>8</sup> M. Kabaj, *Metody badania i poprawy efektywności programów przeciwdziałania bezrobociu. Próba oceny marnotrawstwa środków publicznych przez zaniechanie stosowania TUS i MZDiN*, [w:] *Problemy współczesnego doradztwa zawodowego*, red. U. Jeruszka, I. Lichniak, IPiSS, Warszawa 2007, s. 73.

**Tabela 1.** Problemy z oceną efektów aktywnej polityki rynku pracy

Problem	Uzasadnienie
Porównanie dwóch stanów – faktycznego i kontrfaktycznego	Dokonując oceny, należałoby porównać sytuację faktyczną z sytuacją kontrfaktyczną, czyli taką, w której program nie działa. O ile określenie faktycznych wielkości ekonomicznych jest niezbyt trudne, o tyle zasadnicze trudności powstają przy ustalaniu analogicznych wielkości w przypadku, gdyby program nie działał. Z tych powodów uważa się, że dokładne wyodrębnienie efektów netto aktywnych programów rynku pracy jest właściwie wręcz niemożliwe
Programy ALMP wywołują różne skutki, w tym negatywne	Programy rynku mogą wywoływać różne skutki dla rozmiarów zatrudnienia. Mogą one mieć charakter neutralny, tzn. biegu jałowego, gdy pożądane zmiany (wzrost) zatrudnienia nastąpiłyby niezależnie od działania programu, ale mogą też wywołać niezamierzone skutki negatywne w postaci opisanych efektu substytucji i efektu wypierania. Warto, więc podkreślić, że precyzyjnie oszacować rzeczywistych efektów programów rynku pracy staje się wyjątkowo trudne
Jakościowa ocena tzw. infrastruktury, która ma wpływ na efekty końcowe programu ALMP	Analiza efektów wdrożenia programu powinna uwzględniać jakościową ocenę jego tzw. infrastruktury. Efektywność programu zależy bowiem od wielu czynników egzogenicznych, takich jak np. koniunktury, warunki lokalne, a nawet kłęski żywiołowe, na które nie mają wpływu instytucje tworzące i organizujące program. Może się zdarzyć, że krańcowo niekorzystny układ nie dających się do końca przewidzieć czynników zewnętrznych wpłynie na niską efektywność dobrze rokującego programu, który w innych warunkach zostałby skutecznie zrealizowany, i odwrotnie – dlatego też wskaźniki efektywności nie mogą być jedyną podstawą oceny programów
Uwzględnienie aspektów społecznych	Należy brać pod uwagę aspekt społeczny programów kierowanych na rynek pracy, nie podlegający bezpośredniej kwantyfikacji. Chodzi o to, że uczestnictwo w programie aktywizacji jest czasem jedyną lub ostatnią szansą przynajmniej okresowego powrotu do aktywności zawodowej, zmiany lub nabycia nowych kwalifikacji, nawiązania kontaktów z pracodawcami i współpracownikami czy w ogóle reintegracji społecznej
Różne kryteria kwalifikacji uczestników – zjawisko <i>creamingu</i>	Kryteria kwalifikacji uczestników ALMP mogą być różne. Z punktu widzenia potrzeb społecznych najważniejsze byłyby kierowanie do programów ALMP grup najbardziej zagrożonych na rynku pracy, tj. mających najmniejsze szanse na podjęcie zatrudnienia (długookresowo bezrobotnych, osób o najniższych kwalifikacjach czy kobiet powracających do aktywności zawodowej po przerwach związanych z realizacją obowiązków macierzyńskich). Z kolei, z punktu widzenia efektywności (przede wszystkim zatrudnieniowej), istnieje presja, by dobierać do programów ALMP osoby posiadające pewne atuty dla pracodawców. Potrzeba zapewnienia wysokiej efektywności i skuteczności aktywnych programów rynku pracy może prowadzić do zjawiska <i>creamingu</i> , czyli wybierania do uczestnictwa w nich osób „najlepiej rokujących” spośród bezrobotnych i poszukujących pracy, a więc mających największe szanse na zatrudnienie i powrót na rynek pracy, a nie tych, które są najbardziej problematyczną grupą bezrobotnych. Takie zjawisko w sztuczny sposób pozwala wykazać się bardzo dobrymi rezultatami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Lichniak, *Efektywność polityki rynku pracy*, SGH, Warszawa 2008, s. 94; E. Kryńska E. (red.), wyd. cyt., s. 28, 29.

Wobec negatywów płynących z efektów pozornych, zdecydowanie lepszym miernikiem oceny aktywnych programów rynku pracy jest efekt netto (inaczej: efekt realny), tj. różnica pomiędzy odsetkiem uczestników programu, którzy podjęli pracę w danym okresie, a odsetkiem osób o takich samych lub przynajmniej o podobnych cechach (płeć, wiek, wykształcenie itp.) nie uczestniczących w programie, którzy podjęli pracę<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż rzetelna ocena efektów programów formułowanych w obszarze ALMP jest zagadnieniem niezwykle skomplikowanym i trudnym z kilku powodów. Podstawowe problemy zamieszczono w tab. 1.

### **3. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) w Polsce w latach 2005-2009**

Pomimo niedoskonałości stosowanych w Polsce pomiarów tzw. efektów brutto aktywnych programów rynku pracy jest to na razie jedyne instrumentarium oceny ich efektywności dostępne w Polsce. Ograniczeniem jest tu przede wszystkim zasób danych, które przekazują publiczne służby zatrudnieniowe. Dlatego też w kolejnej części artykułu poddane zostaną ocenie dwa podstawowe mierniki efektywności ALMP stosowane w Polsce, tj. efektywność zatrudnieniowa i efektywność kosztowa. Metodę badań efektywności ALMP wykorzystywaną przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej prezentuje tab. 2.

Pierwszym kryterium oceny efektywności aktywnej polityki rynku pracy realizowanej w Polsce jest efektywność zatrudnieniowa obliczana odrębnie dla poszczególnych form aktywizacji. Jak wynika z tab. 2, jest to wskaźnik ponownego zatrudnienia bezrobotnego. Należy jednak zwrócić uwagę, iż tak zdefiniowany wskaźnik (por. tab. 1) jest miarą niezwykle niedokładną, gdyż zakłada, że każda z osób, która po zakończeniu uczestnictwa w aktywizacji w ramach ALMP nie powróciła do rejestru bezrobotnych lub została z niego wykreślona, znalazła zatrudnienie. Założenie takie jest nad wyraz optymistyczne, gdyż nie bierze pod uwagę kilku realnych sytuacji, tj.: bezrobotny mimo ukończenia programu aktywizacji mógł się zniechęcić i zrezygnować z poszukiwania pracy (tym samym opuścił zasoby osób bezrobotnych, a nawet zasoby siły roboczej) lub mógł się wyprowadzić do innego powiatu i zarejestrować w tamtejszym biurze pracy, mógł też nabyć prawa do emerytury, renty czy świadczenia rehabilitacyjnego i w końcu mógł wyjechać za granicę. Dlatego z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że tak zdefiniowana efektywność zatrudnieniowa jest zawyżona i nie w pełni oddaje realny stan sytuacji rynku pracy i osób bezrobotnych uczestniczących w programach ALMP. Pomimo powyższego zastrzeżenia, we wszystkich raportach monitorujących poziom efektywności zatrudnieniowej ALMP w Polsce sporządzanych przez Departament Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 2006-2010 dokonywano takiego pomiaru. Wartości

<sup>9</sup>I. Lichniak, *Efektywność polityki rynku pracy*, SGH, Warszawa 2008, s. 94.

efektywności zatrudnieniowej ogółem ALMP oraz poszczególnych form aktywizacji zawodowej w latach 2005-2009 prezentuje tab. 3.

**Tabela 2.** Metodyka badań efektywności aktywnych programów rynku pracy stosowana w Polsce

Wskaźnik	Wyjaśnienie wskaźnika w badaniu
Uczestnicy programu	Liczba bezrobotnych objętych poszczególnymi programami, tzn. liczba skierowanych w roku bieżącym + liczba osób, które zostały skierowane w roku poprzednim, a ich uczestnictwo w programie kończyło się w danym roku.
Kończący program	Liczba osób, które w bieżącym roku zakończyły program aktywizacji.
Zatrudnieni	Liczba osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji, uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek.
Efektywność zatrudnieniowa – tj. wskaźnik ponownego zatrudnienia	Wskaźnik wyrażony w procentach, jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek – do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji.
Wydatki na realizację programów	Na podstawie Sprawozdań MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy sporządzonych przez urzędy pracy.
Koszt aktywizacji jednej osoby	Obliczono w wyniku podzielenia faktycznych wydatków poniesionych w poszczególnych latach na daną formę aktywizacji (sprawozdania MPiPS-02), przez liczbę osób, które uczestniczyły w tej formie aktywizacji (wg załączników 6 do sprawozdań MPiPS-01).
Efektywność kosztowa – tj. koszt ponownego zatrudnienia	Obliczono w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009*, MPiPS, Warszawa 2010, s. 3, 4; B. Seroka-Piotrowska; P. Janukowicz, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy*, Olsztyn 2006, s. 16.

Analiza tab. 3 wykazuje, że w latach 2005-2009 efektywność zatrudnieniowa ALMP wzrosła o 5,3 punktów procentowych z 47,9% w 2005 r. do 53,2% w 2009 r. Niemniej jednak warto odnotować, iż w latach 2005-2007 następowało wyraźne zwiększenie efektywności i w 2007 r. osiągnięto maksymalną wartość tej efektywności 57,7%, a następnie w latach 2008-2009 następował spadek efektywności zatrudnieniowej. Wzrost w latach 2005-2007 należy przypisać poprawie koniunktury (wysokie tempo wzrostu gospodarczego – por. tab. 3), co przeniosło się na poprawę sytuacji na rynku pracy. Pogorszenie koniunktury w latach 2008 i 2009 przyniosło spadek realnej stopy wzrostu PKB i pogorszyło sytuację na rynku pracy.

Analizując poszczególne formy aktywizacji bezrobotnych realizowane w ramach programów ALMP, należy wskazać, iż jedynie środki na podjęcie własnej działalności i środki na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy przynosiły

100-procentową efektywność zatrudnieniową w całym badanym okresie, co wynika z ich specyfiki (aby nie zwracać otrzymanych środków, należy prowadzić działalność przez 12 miesięcy, a w przypadku doposażenia miejsca pracy 24 miesiące). Spośród pozostałych form aktywizacji najbardziej efektywnie zatrudnieniowo były prace interwencyjne (ich poziom efektywności zatrudnieniowej wahał się między 66,3 a 74,3%), staże (od 46,3% w 2005 r. do 54,2% w 2008 r.) oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (od 46% w 2005 r. do 53,4% w 2008 r.). Efektywność zatrudnieniowa wszystkich form aktywizacji spadła w 2009 r., czyli w okresie znaczącego spowolnienia gospodarki.

**Tabela 3.** Efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w latach 2005-2009 (%)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Realna stopa wzrost PKB*	3,6	6,2	6,8	5,1	1,7
OGÓLEM	47,9	54,9	57,7	56,0	53,2
Szkolenia	37,2	45,1	44,4	39,2	34,3
Prace interwencyjne	66,3	72,2	74,3	73,4	71,8
Roboty publiczne	29,0	46,0	46,9	46,6	48,0
Prace społecznie użyteczne	–	35,0	44,0	43,4	39,8
Przygotowanie zawodowe	46,5	51,1	52,6	53,4	52,0
Staż	46,3	51,1	55,2	54,2	49,5
Środki na utworzenie stanowisk pracy, w tym:					
a) na podjęcie działalności gospodarczej	100	100	100	100	100
b) na wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy	100	100	100	100	100

\* Według danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowana z Funduszu Pracy z lat 2006-2010*, Raporty MPiPS, Warszawa 2006-2010.

W badaniach efektywności aktywnych programów rynku pracy zwykle uwzględnia się efektywność zatrudnieniową i kosztową programów, a do jej oceny wykorzystuje się wskaźniki<sup>10</sup>, które z racji ograniczonych ram artykułu nie zostaną wymienione. W innych badaniach prowadzonych incydentalnie efektywność bada się na różne sposoby, m.in. stosując metodę efektów netto. Takie badania efektywności zatrudnieniowej w ujęciu netto przeprowadzono dla 2006 r. (tab. 4), co umożliwi wskazanie olbrzymich różnic w wielkościach tego miernika w ujęciu netto i brutto.

Podkreślić należy, że wskaźnik efektywności zatrudnieniowej netto szkoleń wyniósł 12% także w badaniu efektywności szkoleń, wykonanym na zlecenie PARP<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Zob. więcej: P. Błędowski, B. Błaszczuk, M. Fedorczyk, C. Kliszko, P. Kubicki, *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, MPiPS, Departament Polityki Rynku Pracy, EFS, Warszawa 2007.

<sup>11</sup> *Raport z ewaluacji ex-post komponentu regionalnego programu Phare 2002: Spójność społeczna i gospodarcza – komponent Rozwój Zasobów Ludzkich*, PBS DGA, Sopot–Warszawa 2006, s. 172.

co tym bardziej potwierdziło ich niską efektywność. Równie drastyczna jest różnica między efektywnością netto a brutto dla prac społecznie użytecznych. W ujęciu brutto poziom efektywności wynosił 35%, a w ujęciu netto zaledwie 2,2%, co zdaniem autorki świadczy o niewłaściwym wyborze instrumentów ALMP realizowanych w Polsce w 2006 r. i marnotrawieniu publicznych pieniędzy.

Analizując tab. 4, zauważa się, że efektywność netto (realna) ogółem oraz poszczególnych instrumentów aktywizacji jest znacznie niższa od efektywności brutto (nominalnej) wykazywanej przez publiczne służby zatrudnienia i MPiPS. Różnica od 32,7 do 32,9 punktów procentowych przy poszczególnych formach ALMP oznacza diametralnie różne spojrzenia na efektywność działań w ujęciu brutto i netto, co daje fałszywy obraz uzasadniający wykorzystanie poszczególnych rodzajów aktywizacji bezrobotnych. Olbrzymie różnice w pomiarach wskazują na nieskuteczną metodologię badania efektywności programów ALMP stosowaną przez MPiPS, stąd też stworzenie warunków do analizy efektywności netto (realnej) ma kluczowe znaczenie dla poprawy efektywności polityki rynku pracy. W obliczu deficytu budżetowego i koniecznych cięć w wydatkach budżetowych w Polsce wzrost efektywności wydawanych środków publicznych powinien stanowić dodatkową presję dla zarządzających tymi środkami.

**Tabela 4.** Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej netto i brutto dla roku 2006 (w %)

Wyszczególnienie	2006 Efektywność netto	2006 Efektywność brutto
Ogółem	22,0	54,9
Szkolenia	12,3	45,1
Prace interwencyjne	39,5	72,2
Roboty publiczne	13,2	46,0
Prace społecznie użyteczne	2,2	35,0
Staże	18,3	51,1
Przygotowanie zawodowe	18,3	51,1
Środki na podjęcie działalności gospodarczej	67,2	100,0
Dofinansowanie kosztów stworzenia stanowiska pracy	67,2	100,0

Źródło: M. Kabaj, wyd. cyt., s. 86.

Drugi z mierników efektywności stosowany w Polsce to efektywność kosztowa poszczególnych programów ALMP. Efektywność ta została zdefiniowana w tab. 2. Wartości efektywności kosztowej ogółem ALMP oraz poszczególnych form aktywizacji zawodowej w latach 2005-2009 zamieszczono w tab. 5.

Efektywność kosztowa wskazuje na koszt ponownego zatrudnienia osoby, która ukończyła dany program ALMP. Analizując tab. 5, można zauważyć, iż w latach 2005-2007 (przy dobrej koniunkturze i wysokim wzroście gospodarczym) koszt ponownego zatrudnienia zmniejszył się, co należy wiązać z poprawą sytuacji na rynku pracy i zwiększeniem liczby osób, które po ukończeniu programu ALMP podję-



ły zatrudnienie lub własną działalność gospodarczą. Z kolei w latach spowolnienia gospodarczego 2008-2009 efektywność kosztowa rosła i w ostateczności ponowny koszt zatrudnienia ogółem był aż o 49% wyższy w 2009 r. w stosunku do 2005 r. Podobne tendencje (podział na dwa okresy) odnotowano w przypadku poszczególnych instrumentów aktywizacji. Koszt ponownego zatrudnienia spadł w 2009 r. w stosunku do 2005 r. jedynie w przypadku robót publicznych (niemniej jednak koszt ten w 2009 r. był znacznie wyższy aniżeli w 2006 r.) oraz nieznacznie w przypadku przygotowania zawodowego (poziom kosztów był jednak najniższy w 2007 r.). Pozostałe formy odnotowały wzrost poziomu kosztu ponownego zatrudnienia, szczególnie w latach 2008-2009.

**Tabela 5.** Efektywność kosztowa aktywnych programów rynku pracy w latach 2005-2009 (w zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Realna stopa wzrost PKB*	3,6	6,2	6,8	5,1	1,7
Ogółem	7 775	6 511	6 681	9 148	11 590
Szkolenia	3 173	2 911	3 477	4 374	6 762
Prace interwencyjne	4 835	4 869	5 118	5 737	6 415
Roboty publiczne	14 884	9 103	10 050	12 578	13 122
Prace społecznie użyteczne	–	1 285	1 039	1 276,5	1 423
Staże	9 557	8 458	7 617	11 309	13 085
Przygotowanie zawodowe	8 567	6 720	6 664	10 299	8 245
Środki na utworzenie stanowisk pracy, w tym:	12 035	10 000	10 900	13 501	17 750
a) na podjęcie działalności gospodarczej	–	10 700	11 904	13 402	17 102
b) na wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy	–	9 200	9 654	13 685	18 144

\* Według danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Efektywność podstawowych form promocji...*

Biorąc pod uwagę wszystkie zastrzeżenia zaprezentowane powyżej związane z niską efektywnością wydatków na programy ALMP, wydaje się zasadne podjęcie działań zmierzających do poprawy ich efektywności. Zestaw działań niezbędnych do wprowadzenia w Polsce prezentuje tab. 6.

**Tabela 6.** Działania niezbędne do poprawienia efektywności programów ALMP w Polsce

Działania	Uzasadnienie
Skuteczna i rzetelna ewaluacja w trakcie i po zakończeniu programu nastawiona na efektywność netto, a nie brutto	Programy rynku pracy współfinansowane z funduszy europejskich podlegają ewaluacji, która uwzględnia zgodność podjętych działań z założonymi celami i zadaniami, stopień osiągnięcia założonych celów, współmierność poniesionych nakładów i uzyskanych rezultatów oraz trwałość efektów. Rezultaty programów na poziomie makroekonomicznym ocenia się przez porównanie wskaźników makroekonomicznych (takich np. jak liczba osób przeszkolonych, stopa zatrudnienia absolwentów, stopa bezrobocia długoterminowego) przed uruchomieniem programu i po jego zakończeniu <sup>a</sup> . Instytucje odpowiedzialne za realizację programów dokonują ich ewaluacji m.in. pod kątem liczby utworzonych miejsc pracy w wyniku poszczególnych działań interwencyjnych. Ewaluacja, zarówno na poziomie makroekonomicznym, jak też na

	poziomie poszczególnych rodzajów interwencji nie pokazuje jednak efektywności netto, czyli efektywności realnej
Odpowiedni wybór instrumentów ALMP przy uwzględnieniu potrzeb lokalnego rynku pracy	Dla poprawy efektywności realnej ALMP należy trafnie wybierać instrumenty wsparcia dla różnych grup beneficjentów, właściwie dobierać uczestników programów, a także przy projektowaniu i realizacji programów uwzględniać potrzeby lokalnego rynku pracy. Nie mogą to być działania intuicyjne, ale podejmowane po rozpoznaniu zapotrzebowania ze strony bezrobotnych i pracodawców oraz możliwości świadczenia usług o najwyższej jakości, na podstawie bieżących (a nie przeszłych) analiz efektywności programów rynku pracy. Pozwala to na lepsze dostosowanie instrumentów do potrzeb rynków lokalnych, uwzględnienie ich specyfiki i szybsze reagowanie na zmiany uwarunkowań. Efekt synergii można osiągnąć dzięki współpracy między powiatowymi urzędami pracy, wymianie doświadczeń, podejmowaniu wspólnych inicjatyw, pomoc w rozwiązywaniu konkretnych problemów. Realizacja tego działania wymaga prowadzenia systematycznego monitoringu sytuacji na tych rynkach, a zwłaszcza zapotrzebowania na pracowników o określonym wykształceniu i umiejętnościach. Zapewnić to może jedynie dobra współpraca między urzędami pracy a przedsiębiorcami. Dotyczyć ona powinna nie tylko rozeznania zapotrzebowania na pracowników, ale też wspólnego projektowania szkoleń na konkretne zamówienie pracodawców, organizowania staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy, monitorowania karier uczestników programów, którzy podjęli pracę, pośrednictwa pracy. Wspólne z pracodawcami decydowanie o zakresie i treści szkoleń to podstawowy warunek poprawy ich jakości
Odpowiedni dobór osób do programu ALMP	Wyższy efekt zatrudnieniowy można osiągnąć dobierając do programów osoby mające największe szanse na powrót na rynek pracy (zjawisko <i>creamingu</i> ). Jednakże wsparcie jest najbardziej potrzebne osobom, które mają największe trudności ze znalezieniem pracy na otwartym rynku. Efektywność programów dla takich osób można poprawić stosując selekcję uczestników grup, do których adresowane są poszczególne formy wsparcia. Profilowanie uczestników grup jest narzędziem służącym do odnajdywania osób zagrożonych bezrobociem długotrwałym, diagnozowania możliwości, atutów i słabych stron bezrobotnego, co pozwala na wyodrębnienie grup o określonym zapotrzebowaniu na działania aktywizujące i podobnych szansach na znalezienie pracy. Ułatwia to dobór odpowiedniej dla nich formy pomocy <sup>b</sup> . Trafne adresowanie programów do określonych kategorii bezrobotnych wymaga przeprowadzenia szczegółowej oceny sytuacji każdego bezrobotnego i określenia sposobu jego wyjścia z bezrobocia we współpracy z doradcą zawodowym, który pomoże zaprojektować optymalną dla niego ścieżkę podniesienia kwalifikacji
Równoczesne stosowanie różnych form wsparcia w programach ALMP	Sposobem na poprawę efektywności aktywnych programów rynku pracy jest równoczesne stosowanie różnych form wsparcia, np. doradztwo zawodowe połączone ze szkoleniem zawodowym oraz uczenie umiejętności poszukiwania zatrudnienia wspierane dodatkową pomocą społeczną w okresie odbywania szkolenia
Poprawa efektywności szkoleń poprzez wprowadzenie wymogu posiadania certyfikatów jakości dla jednostek szkolących oraz zakończenie szkoleń egzaminem zewnętrznym	Zadaniem o pierwszorzędym znaczeniu jest poprawa efektywności szkoleń. Poza dostosowaniem ich zakresu i treści do potrzeb pracodawców i szkolonych bezrobotnych, właściwym doбором uczestników, uwzględniającym ich predyspozycje, posiadane kwalifikacje i umiejętności, czynnikami wpływającymi na ich efektywność są: łączenie szkoleń teoretycznych z zajęciami praktycznymi, łączenie szkoleń z instrumentami zatrudnienia subsydiowanego, zapewnienie odpowiedniej jakości usług szkoleniowych. Wymaga to szczególnej staranności przy wyborze instytucji szkolącej i ocenie jakości szkoleń. Instytucje szkolące wciąż bardzo często nie posiadają certyfikatów jakości na usługi przez nie świadczone, incydentalnie stosują certyfikowanie kwalifikacji pracowników dydaktycznych. Nie jest prowadzona ewaluacja zajęć, nie są badane losy absolwentów. Konkuruje one ze sobą cenami, a nie jakością usług. W tej sytuacji organizatorzy szkoleń muszą kontrolować ich jakość w trakcie i po zakończeniu programu. Dotyczy to także staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Sposobem na poprawę jakości szkoleń jest potwierdzanie kwalifikacji i umiejętności w trybie egzaminu zewnętrznego i wydania certyfikatu

Tabela 6, cd.

Zmiany w funkcjonowaniu urzędów pracy	Wszystkie działania związane z poprawą efektywności wiążą się z koniecznością zmian w funkcjonowaniu urzędów pracy, bowiem to tam muszą być gromadzone informacje o beneficjentach ALMP niezbędne do śledzenia indywidualnych dróg wychodzenia z bezrobocia. Monitorowanie losów beneficjentów, zarówno tych, którzy znaleźli pracę, jak i tych, którzy jej nie znaleźli, umożliwia ocenę skuteczności programów adresowanych do różnych kategorii bezrobotnych. Jest to też podstawa do ustalania kosztów aktywizacji zawodowej pojedynczego bezrobotnego. Posiadanie informacji o najbardziej efektywnych metodach wyprowadzania z bezrobocia poszczególnych grup beneficjentów i kosztach wychodzenia z bezrobocia warunkuje podejmowanie działań na rzecz zwiększania efektywności polityki rynku pracy
---------------------------------------	---

<sup>a</sup> <http://www.efs.2004-2006.gov.pl/Dokumenty>.

<sup>b</sup> M. Wojdyło-Preisner, *Wczesna identyfikacja osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem na lokalnych rynkach pracy*, [w:] *Rynek pracy w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, red. Z. Wiśniewski, E. Dolny, Toruń 2008, s. 204.

Źródło: opracowanie własne.

#### 4. Podsumowanie

Analiza danych statystycznych z lat 2005-2009 wykazała, że formami aktywizacji najbardziej efektywnymi zatrudnieniowo, ale jednocześnie najbardziej kosztownymi, są: środki na podjęcie własnej działalności gospodarczej i dofinansowanie kosztów tworzenia stanowisk pracy u pracodawców. Względnie wysoka jest efektywność zatrudnieniowa brutto staży, przygotowania zawodowego w miejscu pracy i prac interwencyjnych. Niska jest natomiast efektywność zatrudnieniowa szkoleń i robót publicznych, których koszt jest wysoki, a więc ekonomicznie są one nieuzasadnione. Niemniej jednak podkreślić należy, że wyniki te szacowano w wartościach efektów brutto, czyli nie skorygowano ich o efekty negatywne, chociażby efekt substytucji i efekt wypierania. Jednocześnie analiza porównawcza danych z 2006 r. w ujęciu brutto oraz netto wskazała, jak diametralnie różne są wyniki oceny netto efektywności. Obecnie stosowany system pomiaru efektywności fałszuje więc realne wyniki efektywności wydatków na programy ALMP i prowadzi np. do błędnych decyzji w wyborze instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

Podkreślić także należy, iż w Polsce nie ma systemu dobrze prowadzonej bieżącej oceny efektywności polityki rynku pracy i rzetelnej oraz skutecznej ewaluacji wydatków na programy ALMP. Analizy prowadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opierają się na sprawozdaniach okresowych o rynku pracy przesyłanych przez urzędy pracy i o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy. Niestety dane zawarte w tych sprawozdaniach nie stanowią rzetelnej podstawy do analizy efektywności instrumentów rynku pracy, a już szczególnie w ujęciu netto oraz przygotowywane na ich podstawie raporty publikowane są z dużym opóźnieniem (w lipcu 2010 r. opublikowano raport za rok 2009). Tym samym w codziennych

działaniach urzędy pracy nie są w stanie monitorować efektywności prowadzonej przez nie polityki i korygować jej do potrzeb lokalnego rynku pracy, tak jak się to dzieje w innych krajach unijnych, np. w Niemczech, Szwecji, Danii.

Poprawa niskiej, w porównaniu z krajami UE, efektywności realnej aktywnych programów rynku pracy jest więc zadaniem dla wszystkich uczestników procesu aktywizacji zawodowej bezrobotnych, czyli nie tylko dla samych bezrobotnych, publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia, ale także pracodawców, instytucji świadczących usługi szkoleniowe, organów administracji rządowej i samorządowej. Potrzebna jest ścisła i systematyczna współpraca między nimi. Pożądaną poprawy nie da się jednak osiągnąć poprawić bez wzmocnienia kadrowego urzędów pracy i wyposażenia ich w systemy informatyczne umożliwiające prowadzenie baz danych o beneficjentach programów, ich ścieżkach wychodzenia z bezrobocia i kosztach z tym związanych oraz w narzędzia analityczne niezbędne do oceny efektów netto. Określenie efektu netto wymagać będzie zastosowania skomplikowanych narzędzi ekonometrycznych i dobrze zbudowanej bazy informatycznej, stąd rozpisany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej konkurs na opracowanie metodologii badania efektywności netto aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu należy ocenić pozytywnie, jako krok ku pożądanym zmianom. Opracowywany przez zespół prof. Z. Wiśniewskiego z Torunia system monitorowania i oceny efektów aktywnych programów zatrudnieniowych powinien prowadzić do zdecydowanie efektywniejszego wydatkowania środków publicznych, zaś urzędy pracy uzyskają narzędzie, dzięki któremu będą mogły skuteczniej i trafniej kierować usługami i instrumentami rynku pracy do bezrobotnych.

## Literatura

- Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, MPiPS, Departament Polityki Rynku Pracy, EFS, Warszawa 2007.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009*, MPiPS, Warszawa 2010.
- Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowana z Funduszu Pracy z lat 2006-2010*, Raporty MPiPS, Warszawa 2006-2010.
- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>.
- <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/05BF9144>.
- Kabaj M., *Metody badania i poprawy efektywności programów przeciwdziałania bezrobociu. Próba oceny marnotrawstwa środków publicznych przez zaniechanie stosowania TUS i MZDiN*, [w:] *Problemy współczesnego doradztwa zawodowego*, red. U. Jeruszka, I. Lichniak, IPiSS, Warszawa 2007.
- Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001 r.
- Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa 2009.

- Kubiak P., *Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Lassnigg L., *Evaluation of Labour Market Policy – Methodological Issues*, Institute for Advanced Studies, Vienna 1995.
- Lichniak I., *Efektywność polityki rynku pracy*, SGH, Warszawa 2008.
- Raport z ewaluacji ex-post komponentu regionalnego programu Phare 2002: Spójność społeczna i gospodarcza – komponent Rozwój Zasobów Ludzkich*, PBS DGA, Sopot–Warszawa 2006.
- Seroka-Piotrowska B., Janukowicz P., *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy*, Olsztyn 2006.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2004 nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
- Wiśniewski Z., *Badanie nad rynkiem pracy*, <http://glos.umk.pl/2010/11/rynek/>.
- Wojdyło-Preisner M., *Wczesna identyfikacja osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem na lokalnych rynkach pracy*, [w:] *Rynek pracy w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, red. Z. Wiśniewski, E. Dolny, Toruń 2008.

## **EFFICIENCY OF THE ACTIVE LABOUR MARKET POLICY (ALMP) IN POLAND DURING THE 2005-2009 PERIOD**

**Summary:** The article analyses a component of the flexicurity model, namely the active labour market policy which keeps gaining significance as another wave of unemployment rises in a number of the EU countries. Only during 2010 Poland spent nearly 17 billion zlotys to alleviate unemployment. Therefore it is only reasonable to have a look at the effects of this expenditure for the situation on the labour market.

The article focuses on the efficiency of active labour market policy (ALMP) in Poland during the 2005-2009 period and the relevance of success measures applied. The impact of ALMP is evaluated in accordance with the methodology normally used in Poland, that is in two dimensions – change in employment levels and cost efficiency. The final part includes recommendations for possible improvements.