

BEATA OLSZEWSKA-ŁABĘDŹ

EFEKTYWNOŚĆ AKTYWNYCH PROGRAMÓW PRZECIWDZIAŁANIU BEZROBOCIU W POLSCE W LATACH 2011–2012

Streszczenie: Pomimo, że obecnie uważa się, że aktywne polityki rynku pracy należą do zdecydowanie skuteczniejszych w walce z bezrobociem, to jednak przez wiele lat stosowano polityki pasywne. Stopniowo jednak sytuacja w tym zakresie zmieniała się, a działania pasywne były ograniczane na rzecz coraz szerszej realizacji aktywnych polityk rynku pracy. Obrazowała to korzystniejsza struktura wydatków ponoszonych z Funduszu Pracy na aktywne działania, a następnie wzrastająca z roku na rok liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy. W poniższym opracowaniu przedstawiono efektywność wybranych programów aktywizujących bezrobotnych oraz zawarto wskazówki dotyczące właściwych kierunków rozwoju polityk rynku pracy.

Słowa kluczowe: bezrobocie, programy przeciwdziałaniu bezrobociu, aktywna polityka rynku pracy.

1. WSTĘP

Sytuacja na rynku pracy w Polsce świadczy o tym, że występujące niedopasowania pomiędzy podażą pracy, a popytem na nią mają przede wszystkim charakter strukturalny. Wskazuje to na konieczność poprawy skuteczności stosowanych dotychczas w praktyce programów aktywnej polityki rynków pracy, która w większym niż dotychczas stopniu, powinna z jednej strony uwzględniać oczekiwania pracodawców, z drugiej zaś wpływać na zwiększenie aktywności zawodowej zasobów pracy. Wyznacznikiem w tej dziedzinie powinny być priorytety Strategii „*Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*”, jak również Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji tej strategii, opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki¹.

¹ Priorytety te zostały zawarte w dokumencie Unii Europejskiej (*Europa 2020 – Strategia ... 2010*) oraz dokumentach krajowych, między innymi w *Krajowym Programie Reform... 2011*).

Jak z nich wynika już w najbliższej przyszłości czynnikami wpływającymi na sytuację na rynku pracy wszystkich krajów Unii Europejskiej, w tym również Polski, będą: możliwość wystąpienia kryzysu gospodarczego, globalizacja oraz starzenie się społeczeństw. Zmiany wywołane przez te determinanty powinny w znacznie większym stopniu skutkować poprawą skuteczności działań realizowanych w ramach polityki rynku pracy, umożliwiających inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój zasobów pracy. Celem niniejszego opracowania jest więc ukazanie poszczególnych, aktywnych programów rynku pracy. Zróżnicowanie jej poziomu może bowiem wskazywać na te sposoby aktywizowania bezrobotnych, które charakteryzują się w dotychczasowych obserwacjach największym poziomem wskaźników. Mogą one również w przyszłości skutkować większym dopasowaniem kwalifikacji i umiejętności zasobów pracy do zmieniającej się struktury potrzeb zatrudnieniowych podmiotów gospodarczych.

2. CEL OPRACOWANIA

Głównym celem monitoringu efektywności aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu w Polsce w latach 2011–2012 jest określenie kierunków i natężenia zmian zachodzących w strukturze zawodowo-kwalifikacyjnej na rynku pracy, przy wykorzystaniu bazy informatycznej.

Autor opracowania jest zdanie, że informacje zawarte w nim mogą być pomocne przy właściwym planowaniu i prowadzeniu działań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu przez samorządy oraz instytucje zajmujące się problematyką bezrobocia, doskonaleniu jakości usług rynku pracy w zakresie pośrednictwa i poradnictwa zawodowego, poprzez dostarczanie informacji na temat zawodów poszukiwanych przez pracodawców oraz zawodów, na które zmniejsza się zapotrzebowanie na rynku pracy, zwiększaniu efektywności szkoleń osób bezrobotnych dzięki dostosowaniu kierunków szkoleń do potrzeb pracodawców, korygowaniu poziomu i kierunków kształcenia zawodowego poprzez udostępnienie wyników badań dyrekcjom szkół i władzom oświatowym, prowadzeniu racjonalnego i zgodnego z potrzebami rynku gospodarowania środkami Funduszu Pracy oraz sporządzaniu wykazu zawodów, dla których możliwa jest refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne pracowników młodocianych zatrudnionych w celach przygotowania zawodowego.

3. METODOLOGIA

Opracowanie sporządzone zostało z wykorzystaniem metodologii opracowanej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i przygotowane w oparciu o dane z powiatowych urzędów pracy województwa małopolskiego. Podstawę opracowania stanowiło sprawozdanie MPiPS-01, załącznik 2 „Bezrobotni według rodzaju działalności ostatniego miejsca pracy i oferty pracy” oraz załącznik 3

„Bezrobotni oraz oferty pracy według zawodów i specjalności”. Raport opracowany został w oparciu o tablice wygenerowane przy użyciu aplikacji systemu informatycznego Syriusz. Wyniki danych są pochodną danych zgromadzonych przez powiatowe urzędy pracy województwa małopolskiego, dotyczących liczby osób bezrobotnych, a raport nie obejmuje analizy ofert zamieszczanych w prasie i internecie, dla której brak odpowiedniej jednolitej dla całego kraju metodologii.

4. EFEKTYWNOŚĆ AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY – POJĘCIA, DEFINICJE, PRZEGLĄD LITERATURY

Efektywność aktywnych programów rynku pracy można mierzyć w dwojaki sposób. Analiza może dotyczyć wyłącznie osób bezrobotnych lub uwzględniać zarówno populację osób bezrobotnych, jak i poszukujących pracy. Bez względu na te różnice przedmiotem badań jest zazwyczaj efektywność zatrudnieniowa pokazująca stosunek liczby osób, które podjęły pracę w trakcie uczestnictwa w programie lub w okresie trzech miesięcy po jego ukończeniu do liczby osób, które zakończyły udział w programie. Istotny z tego punktu widzenia jest pomiar efektu brutto i netto, ponieważ ten ostatni oznacza bezpośrednią skuteczność danego programu, uwzględniając aktywizację zawodową wyłącznie tych bezrobotnych, którzy podjęli pracę w wyniku jego ukończenia².

W Polsce aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu przechodzą ciągłą ewolucję, a po wejściu do Unii Europejskiej przyczyną ich zmiany była poprawa sytuacji na rynku pracy, która umożliwiła znaczne zwiększenie zakresu aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Wśród aktywnych programów rynku pracy funkcjonujących obecnie w Polsce, wyróżniamy³: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, środki na tworzenie nowych miejsc pracy, roboty publiczne, prace interwencyjne oraz prace społecznie użyteczne. Cztery ostatnie instrumenty zaliczane są do zatrudnienia subwencjonowanego. Przyjrzyjmy się zatem efektywności podstawowych, wyróżnionych powyżej programów.

Rola szkoleń wydaje się szczególnie ważna w warunkach realizowania gospodarki opartej na wiedzy, w której bardzo duże znaczenie mają wysokie kwalifikacje⁴. Tym bardziej jest to ważne, że są one podstawowym narzędziem ograniczania bezrobocia strukturalnego. Istotne znaczenie ma zwiększenie zainteresowania przedstawicieli zasobów pracy procesami kształcenia, szczególnie

² Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska i in., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011, s. 38.

³ *Pomoc w poszukiwaniu pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010, s. 33 i nast.

⁴ E. Dolny, M. Maksim, *Podążowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010, s. 53.

w kontekście dużego zapotrzebowania na kadry kwalifikowane, dysponujące walorami niezbędnymi do stawienia czoła wyzwaniom współczesnych gospodarek, co związane jest z wyraźnym przyspieszeniem tempa rozwoju postępu technicznego i technologicznego, opartego przede wszystkim na rozszerzaniu komputeryzacji w przesyłaniu informacji i w technologiach produkcyjnych, co z kolei wymaga zmiany profili kwalifikacyjnych pracobiorców. Nowe technologie wymagają bowiem wyższych kwalifikacji. Szybki postęp i dyfuzja nowych rozwiązań technologicznych, którym towarzyszą nowe formy organizacji pracy, prowadzą do wyraźnego spadku zapotrzebowania na kadry nisko i niewykwalifikowane, co powinno skłaniać właścicieli kapitału ludzkiego do ponoszenia nakładów na jego powiększenie⁵. Kształcenie ustawiczne powinno stać się zarówno instrumentem przywracania i utrzymywania równowagi na rynku pracy, jak i sposobem zmniejszenia ryzyka pozostania bezrobotnym lub biernym zawodowo.

Aktualnie aktywna polityka rynku pracy w Polsce obejmuje również działania, których celem jest wspieranie polityki szkoleń zawodowych pracowników zatrudnionych szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach. Dotyczy to jednak wyłącznie tych pracodawców, którzy utworzyli fundusz szkoleniowy. Obowiązujące przepisy umożliwiają również wykorzystanie przez pracodawców instrumentu nazwanego w metodologii bazy polityk rynku pracy (LMP) rotacją pracy⁶. Z takiej pomocy również mogą skorzystać pracodawcy, którzy nie utworzyli funduszu szkoleniowego. Szkolenia mogą odgrywać ważną rolę w kształtowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy ze względu na zwiększające się ryzyko szybkiej dezaktualizacji kwalifikacji. Postęp techniczny i technologiczny, adaptowany na potrzeby polskich podmiotów gospodarczych sprawić będzie, że pracodawcy będą poszukiwać kandydatów do pracy dobrze przygotowanych do wykonywania zawodu. Dlatego też mogą uzupełniać i wspierać zatrudnienie subsydiowane w szerokim tego słowa znaczeniu.

Niska efektywność szkoleń wpływa na to, że należałoby dokonywać ich oceny w dłuższym przedziale czasowym, ponieważ proces kształcenia ze względu na wymiarowy charakter może mieć znaczenie dla długookresowego kształtowania aktywności zawodowej. Szkolenia wywierają bowiem istotny wpływ na szanse podjęcia zatrudnienia z uwagi na możliwość skorzystania z tych kierunków kształcenia, które są najbardziej potrzebne pracodawcom na lokalnym lub re-

⁵ P. Błędowski, *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – rekomendacje na podstawie doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] P. Błędowski, B. Błaszczak, M. Fedorcuk i in., *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji*, raport z badań, <http://www.mpips.gov.pl> [20.02.2014].

⁶ Pracodawca, który skieruje pracownika na co najmniej 22-dniowe szkolenie, udzielając jednocześnie na ten okres płatnego urlopu szkoleniowego, a na to miejsce zatrudni bezrobotnego, otrzymuje refundację kosztów szkolenia w wysokości 80% przeciętnego wynagrodzenia na jednego pracownika, refundację wynagrodzenia osoby skierowanej przez urząd pracy łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne, w wysokości do 40% przeciętnego wynagrodzenia (P. Błędowski, dz. cyt., <http://www.mpips.gov.pl> [20.02.2014]).

gionalnym rynku pracy⁷. Są one najistotniejszą, a zarazem najbardziej popularną i najtańszą (za wyjątkiem prac społecznie użytecznych) formą dostosowywania poszukujących pracy do oczekiwań pracodawców. Tym bardziej jest to ważne, że w szkoleniach najczęściej brały udział osoby młode, legitymujące się wykształceniem policealnym lub niższym, które są w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy⁸. Nie można w związku z tym przyjąć, że oferta edukacyjna instytucji rynku pracy zawsze dociera do osób najbardziej potrzebujących. Wnioski tego rodzaju, wynikające między innymi z raportu „Flexicurity w Polsce”⁹, a dotyczące na przykład długotrwale bezrobotnych, którzy porównywalnie rzadko brali udział w szkoleniach, mogą być nieprawidłowe. O efektach tej formy przesądza przede wszystkim właściwy dobór kandydatów ze względu na ich umiejętności i możliwości intelektualne i psychofizyczne.

Efektywność programów aktywizujących bezrobotnych jest zróżnicowana. Przyjmuje się, że efektywność zatrudnieniowa w przypadku bezrobotnych wynosi 100%. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do pracodawców, którzy otrzymali refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy. Taki też jest efekt brutto. Efekt netto jest niższy o około 38 pkt. procentowych¹⁰.

Wydaje się, że z punktu widzenia poprawy sytuacji na rynku pracy oraz sposobu funkcjonowania dotacji na utworzenie własnego stanowiska pracy i wyposażenie lub doposażenie go, niezbędne byłoby wydłużenie tego okresu. Chociażby z tego powodu, że wymienione środki należy zwrócić, jeżeli działalność prowadzona była przez okres krótszy, niż dwanaście miesięcy.

5. AKTYWIZACJA OSÓB BEZROBOTNYCH

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej realizowane przez instytucje rynku pracy określa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę o przeciwdziałaniu bezrobociu. Polityki rynku pracy dzielą się na „aktywne” i „pasywne” i choć uważa się, że aktywne polityki są bardziej skuteczne w zwalczaniu bezrobocia, przez wiele lat stosowane były pasywne formy pomocy bezrobotnym. Stopniowo

⁷ J. Bieliński, M. Bober, M. Sarzalska, J. Zawitowski, *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007, s. 124.

⁸ E. Dolny, M. Maksim, *Podażowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010, s. 59.

⁹ E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 25.

¹⁰ Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska i in., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011, s. 3.

jednak sytuacja w tym zakresie zmieniała się, a działania pasywne były ograniczane na rzecz coraz szerszej realizacji aktywnych polityk rynku pracy. Obrazowała to korzystniejsza struktura wydatków ponoszonych z Funduszu Pracy na aktywne działania, a następnie wzrastająca z roku na rok liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy. Zatem aktywne działania od kilku już lat mają pierwszeństwo przed pasywnymi.

Aktywizacja bezrobotnych polega na udzielaniu pomocy bezrobotnym w dostaniu do zatrudnienia i jego utrzymaniu. Podstawowe znaczenie mają usługi rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizacja szkoleń). Natomiast kierowanymi do bezrobotnych aktywnymi formami promocji zatrudnienia są m.in.: prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, refundacje kosztów zatrudnienia bezrobotnego, szkolenia, staże, prace społecznie użyteczne oraz przygotowanie zawodowe.

Aktywne programy rynku pracy w latach 2002–IV 2013 rozpoczęło 6,2 mln osób¹¹, przy czym podkreślenia wymaga, że jeszcze w 2001 r. udział w aktywnych programach rozpoczęło zaledwie 158,8 tys. bezrobotnych, a w 2002 r. zaktywizowano 260,6 tys. bezrobotnych, a rok później było ich już dwa razy więcej. Do końca 2010 roku corocznie, z niewielkim spadkiem w 2004 r. i 2008 r., liczba aktywizowanych bezrobotnych wzrastała. Pozwoliła na to zmiana proporcji wydatków ponoszonych z Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy, czyli przeznaczanie większej puli środków na aktywizację.

6. WYDATKOWANIE ŚRODKÓW Z FUNDUSZU PRACY W LATACH 2012–2013 A EFEKTYWNOŚĆ ZATRUDNIENIOWA W LATACH 2012–2013

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy środki Funduszu Pracy na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu urzędy pracy pozyskują:

- 1) w kwotach określonych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie,
- 2) w kwotach określonych przez samorząd województwa na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego,
- 3) z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹².

¹¹ Dane dotyczą osób, które rozpoczęły prace subsydiowane, szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe i prace społecznie użyteczne.

¹² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001.

Główna część środków Funduszu Pracy na realizację w/w programów pozostaje w wyłącznej gestii samorządów województw i powiatów. Minister Pracy i Polityki Społecznej podejmuje doraźne inicjatywy, które są uzupełnieniem standardowych działań realizowanych przez urzędy pracy i finansowane w większości ze środków rezerwy Funduszu Pracy. Adresatami tych inicjatyw są między innymi grupy społeczne, które aktualnie znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Warto wspomnieć, że kwotę rezerwy stanowi zgodnie z § 8 ust. 1, pkt 1 w/w rozporządzenia zaledwie 10% kwoty środków określonej w planie Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej pomniejszonej o kwotę ustaloną na realizację tych zadań przez ministra i Ochotnicze Hufce Pracy oraz o planowaną kwotę przychodów ze środków Unii Europejskiej z tytułu realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Mając na uwadze sytuację na rynku pracy w 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej działając na podstawie art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych dokonał w ubiegłym roku zmiany planu finansowego Funduszu Pracy polegającej na zwiększeniu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o kwotę 500 mln zł. Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2012 – 2013 oraz podział rezerwy Funduszu Pracy obrazują tabele 1 i 2

Tabela 1. Wydatki Funduszu Pracy w latach 2012–2013 (w tys. zł).

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie planu finansowego FP 2012 r.	Plan finansowy FP na 2013 r.
1	Wydatki ogółem	9 641 307,8	10 803 963,0
	Zasiłki i świadczenia ogółem, w tym:	5 316 747,3	5 589 985,0
1a	zasiłki dla bezrobotnych	3 395 481,6	3 732 485,0
1b	zasiłki i świadczenia przedemerytalne	1 788 334,2	1 750 000,0
2	Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu ogółem, z tego:	3 889 667,3	4 655 080,0
2a	powiatowe urzędy pracy (w tym rezerwa Funduszu Pracy), z tego:	2 594 030,8	3 265 093,0
	szkolenia	189 597,5	367 222,0
	staże	858 018,4	1 159 417,0
	podejmowanie działalności gospodarczej	686 037,8	600 000,0
	prace interwencyjne	138 914,5	245 000,0
	roboty publiczne	167 551,0	238 000,0
	dopasowanie stanowiska pracy	389 771,1	412 254,0
	prace społecznie użyteczne	34 509,7	40 000,0
	inne	129 630,8	203 200,0

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie planu finansowego FP 2012 r.	Plan finansowy FP na 2013 r.
2b	pozostałe, z tego:	1 295 636,5	1 389 987,0
	refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników – OHP	238 240,7	230 000,0
	koszty kształcenia młodocianych – UW	302 778,8	324 658,0
	staże podyplomowe lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych – MZ	754 617,0	835 329,0
3	Wynagrodzenia wup i pup ogółem	178 080,2	189 000,0
4	Pozostałe zadania (wydatki fakultatywne i inwestycyjne)	256 813,0	369 898,0

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, „Informacja na temat rynku pracy, działań rządu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i jego skutkom oraz planowanych i wdrażanych zmianach funkcjonowania urzędów pracy”, Warszawa, czerwiec 2013 rok

Tabela 2. Szczegółowy podział środków rezerwy Funduszu Pracy w latach 2012–2013 (w tys. zł).

	2012	Planowany podział w 2013 r.
Środki ogółem	667 236,50	308 309,30
Program dla zwolnionych	2 832,80	40 000,00
Program dot. Klęsk żywiołowych	12 910,30	10 000,00
Programy Specjalne	105 971,10	38 062,70
Projekty pilotażowe	14 708,60	50 272,10
Program 30–	195 783,80	66 527,1
Program 50+	86 811,10	45 447,4
Program dla osób z art. 49 ustawy o promocji	163 992,00	58 000,00
Inne programy	6 126,80	0

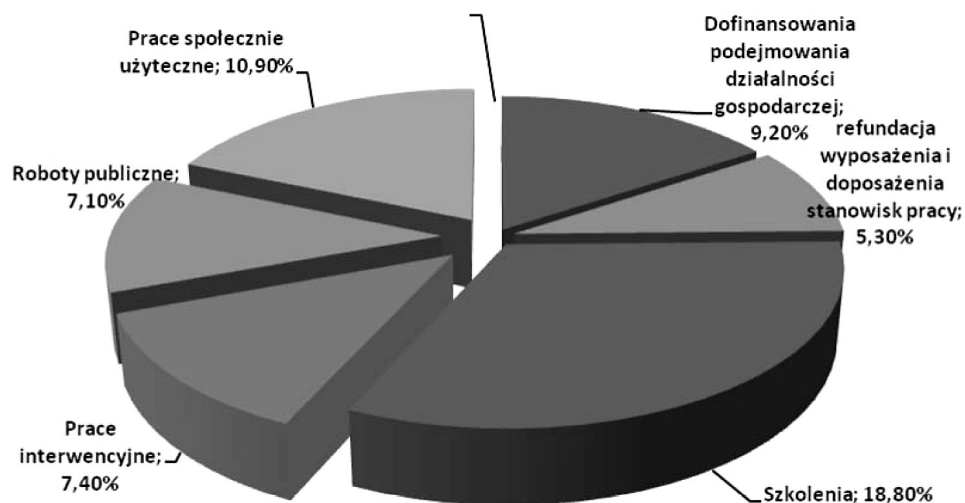
Źródło: Informacja na temat rynku pracy, działań rządu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i jego skutkom oraz planowanych i wdrażanych zmianach funkcjonowania urzędów pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa czerwiec 2013.

W 2012 roku liczba osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji w ramach programów przeciwdziałaniu bezrobociu wyniosła 428 298 osób. Najbardziej popularnymi formami aktywizacji były staże i szkolenia. W stażach uczestniczyło 176 698 osób (tj. 41,3 ogółu osób objętych podstawowymi formami aktywizacji), natomiast ze szkoleń skorzystało 80 684 osoby (co daje 18,8% ogółu).

W porównaniu do roku 2011, rok 2012 charakteryzował się wzrostem liczby osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji, było to 41,8%.

Na rysunku 1 przedstawiono odsetek osób rozpoczynających uczestnictwo w podstawowych formach aktywizacji zawodowej w 2012 roku.

Rysunek 1. Procentowy udział osób rozpoczynających uczestnictwo w podstawowych formach aktywizacji zawodowej w 2012 roku.



Źródło: Informacja na temat rynku pracy, działań rządu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i jego skutkom oraz planowanych i wdrażanych zmianach funkcjonowania urzędów pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy Warszawa, czerwiec 2013.

W 2012 roku w porównaniu do 2011 roku efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji wzrosła o 5,2 punktu procentowego do 60,9%. Zestawienie to przedstawiono w tabeli 3:

Tabela 3. Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji w latach 2011–2012.

Lp.	Forma aktywizacji	2012		2011	
		Liczba osób	Efektywność zatrudnieniowa	Liczba osób	Efektywność zatrudnieniowa
1.	Szkolenia	80.684	42,5%	53.805	43,1%
2.	Prace interwencyjne	31.779	74,4%	28.490	71,4%
3.	Roboty publiczne	30.384	57,3%	22.771	53,2%
4.	Prace społecznie użyteczne	46.885	33,0%	49.655	36,1%
5.	Staże	176.698	60,9%	110.516	52,6%

Lp.	Forma aktywizacji	2012		2011	
		Liczba osób	Efektywność zatrudnieniowa	Liczba osób	Efektywność zatrudnieniowa
6.	Środki na utworzenie stanowisk pracy, z tego:	61.868	100,0%	36.765	100,0%
	dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	39.410	100,0%	26.108	100,0%
	refundacja wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy	22.458	100,0%	10.657	100,0%
Ogółem		428.298	60,9%	302.002	55,7%

Źródło: Informacja na temat rynku pracy, działań rządu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i jego skutkom oraz planowanych i wdrażanych zmianach funkcjonowania urzędów pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa, czerwiec 2013.

Największą efektywnością zatrudnieniową (100,0%) charakteryzuje się aktywizacja w formie przyznania środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej oraz na refundację pracodawcom kosztów doposażenia stanowiska. Kolejną formą o dużej efektywności zatrudnieniowej są prace interwencyjne (74,4%), natomiast najniższą efektywność odnotowano dla prac społecznie użytecznych (33,0%) i szkoleń (42,5%).

7. PODSUMOWANIE

Zaprezentowana analiza wskazuje na to, że różnorodność oferowanych bezrobotnym form aktywizacji zawodowej pozwala zaspokoić ich zróżnicowane potrzeby. Niezbędne jest jednak ich promowanie, które pozwoliłoby w większym stopniu wykorzystać instrumenty, mające – jak dotychczas – mniejsze znaczenie. Na podstawie przedstawionej analizy można wskazać następujące wnioski:

- Aktywność polityki rynków pracy w Polsce na poziomie makro jest bardzo ograniczona, ze względu na znaczną skalę efektów substytucji, wypierania i jałowej straty. Dzieje się tak dlatego, że publiczne służby zatrudnienia są słabe organizacyjnie i personalnie, o czym świadczy między innymi bardzo wysoka rotacja zatrudnienia, w dużej mierze opierającego się na pracach interwencyjnych. W tym kontekście szczególnie ważnym problemem jest brak odpowiedniej statystyki i rozwiniętej metodologii pozwalającej na ocenę rzeczywistej skuteczności prowadzonych działań.
- System publicznych służb zatrudnienia oraz aktywne polityki rynku pracy, wymagają znacznego wzmocnienia, którego celem powinna być przede wszystkim znacznie większa, niż obecnie orientacja na użytkownika, osiągnięta dzięki nowoczesnemu pośrednictwu pracy i znacznej poprawie adresowalności instrumentów aktywnej polityki rynków pracy.

- Staże powinny zostać utrzymane jako instrument oddziaływania na osoby młode, służący głównie zdobywaniu nowego doświadczenia zawodowego. W przypadku pozostałej kategorii osób bezrobotnych, zaliczanych do grupy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, posiadających jednak doświadczenie zawodowe należy wprowadzić podobny instrument pod inną nazwą, uwzględniający – przynajmniej w niewielkim zakresie – jego efektywność zatrudnieniową.
- Większe znaczenie w oddziaływaniu na sytuację na lokalnych rynkach powinny mieć pozytywnie oceniane prace społecznie użyteczne. Niezbędne jest jednak dokonanie przeglądu sprawozdawczości, ponieważ informacje są często zniekształcane, co może wpływać na obraz efektywności zatrudnieniowej realizowanej w Polsce aktywnej polityki rynku pracy.
- W Polsce brakuje kompleksowego podejścia do pomocy bezrobotnym. Umożliwia je wprowadzenie tak zwanych indywidualnych planów działania, czyli kontraktów pomiędzy urzędem pracy, a bezrobotnym, ustalających jakie formy pomocy może on uzyskać, lecz równocześnie jakie działania będzie on podejmował, by powrócić do pracy. Dzięki takim praktykom bardziej dostępna byłaby wiedza o niedoskonałościach związanych z realizacją procesu przywracania bezrobotnych do aktywności zawodowej, jak również możliwe byłyby bieżące modyfikacje polityki rynku pracy.

BIBLIOGRAFIA

- Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., Poliwczak I., *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, [w:] Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., Zawitowski J., *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] Bukowski M. (red.), *Zatrudnienie w Polsce. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007.
- Bukowski M. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa 2005.
- Bukowski M. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007.
- Dolny E., Maksim M., *Ocena zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, [w:] Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna Polityka Rynku Pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010.
- Dolny E., Maksim M., *Podażowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy*, [w:] Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010.
- Dolny E., *Pomoc w poszukiwaniu pracy*, [w:] Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010.

- *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej zrealizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2010 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa 2011.
- *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 2010.
- *Krajowy Program Reform Europa 2020*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
- Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Kryńska E. (red.), *Dalsze wdrażanie koncepcji flexicurity w Polsce – wnioski i rekomendacje*, [w:] Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Błędowski P., *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – rekomendacje na podstawie doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M. i in., *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększania efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji*, raport z badań, <http://www.mpips.gov.pl>
- *Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.
- Wiśniewski Z., Dolny E., Jaskólska B. i in., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011.
- Wojdyło -Preisner M., Zawadzki K., *Zatrudnienie subwencjonowane*, [w:] Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu 2010.

THE EFFECTIVENESS OF ACTIVE PROGRAMS COMBATING UNEMPLOYMENT IN POLAND IN 2011–2012

Summary: Despite the fact that it is now believed that active labor market policies are far more effective in the fight against unemployment, however, for many years there were passive policies used. In this respect the situation was changing gradually, and passive measures were limited to the wider implementation of active labor market policies. It portrayed a more favorable structure of expenditure incurred from the Labour Fund on active measures and the number of participants in active labor market programs growing year by year. The following paper presents the effectiveness of selected programs activating the unemployed and provides guidance on the appropriate directions of development of labor market policies.

Key words: unemployment, programs combating unemployment, active labor market policies.

*Mgr Beata Olszewska-Labędź
Doktorantka II roku studiów dziennych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27 30-510 Kraków
e-mail: beta.olszewska@interia.pl*