

*Anna Organiściak-Krzykowska**

EFEKTYWNOŚĆ PROGRAMÓW RYNKU PRACY W WYMIARZE REGIONALNYM

WSTĘP

Niestabilna sytuacja na współczesnym rynku pracy jest problemem społeczno-ekonomicznym wielu rządów. Szczególną uwagę zwraca się w niej na utrzymujące się w długim okresie czasu bezrobocie, które występuje mimo podejmowania przez rządy wielu krajów ciągłych wysiłków na rzecz jego ograniczenia.

Z danych Eurostatu wynika, że w roku 2008, w 27 krajach UE liczba bezrobotnych wyniosła 16,7 mln osób. W pierwszym kwartale roku 2010, na skutek światowego kryzysu gospodarczego, liczba pozostających bez pracy w krajach UE (27) wzrosła o około 7 mln i przybliżyła się do 23,3 mln osób¹.

W Polsce również możemy dostrzec zmianę sytuacji na rynku pracy, wyrażającą się w zwiększeniu liczby bezrobotnych w ostatnim czasie. Po ustabilizowaniu się sytuacji w roku 2008 i spadku liczby bezrobotnych do poziomu 1 473,8 tys. osób, na skutek światowego kryzysu gospodarczego, w pierwszym kwartale roku 2010 liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 1 839 tys. osób².

Utrzymywanie się trudnej sytuacji na rynku pracy w Polsce na początku XXI wieku wymaga prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, która będzie sprzyjała tworzeniu nowych miejsc pracy oraz likwidowaniu bezrobocia. Zadaniem tej polityki jest z jednej strony przeciwdziałanie bezrobociu za pomocą aktywnych programów rynku pracy i łagodzenie jego skutków poprzez działania osłonowe, z drugiej strony jej zadaniem jest promowanie produktywnego zatrudnienia oraz działanie na rzecz utrzymania dotychczasowych miejsc pracy.

* Dr hab., prof. UWM, Katedra Polityki Społecznej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

¹ epp.eurostat.ec.europa.eu, 21.07.2010.

² www.stat.gov.pl, 21.07.2010.

Pierwszy z wymienionych wyżej celów polityki rynku pracy jest realizowany za pomocą programów aktywnych (obejmujących szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki dla bezrobotnych i pracodawców), programów specjalnych skierowanych do konkretnych kategorii bezrobotnych (np. kobiet, młodzieży itp.) oraz programów pasywnych (obejmujących zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne, wcześniejsze emerytury finansowane przez ZUS). Wyodrębnienie aktywnych i pasywnych instrumentów polityki rynku pracy jest zgodne ze standardami przyjętymi w krajach wysoko rozwiniętych³. Drugi z wymienionych celów realizowany jest poprzez subsydiowanie zatrudnienia, staże absolwenckie czy wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw.

FUNDUSZ PRACY JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DZIAŁAŃ URZĘDÓW PRACY

Fundusz Pracy (FP) utworzony został 1 stycznia 1990 roku jako państwowy fundusz celowy, którego zadaniem jest finansowanie programów przeciwdziałania bezrobociu oraz finansowanie świadczeń przysługujących bezrobotnym. Dysponentem funduszu jest minister właściwy ds. pracy a odpowiedzialnymi za jego wykorzystanie na poziomie regionu są marszałek województwa oraz starostowie, którzy za pośrednictwem powiatowych urzędów pracy realizują zadania rynku pracy.

Fundusz Pracy tworzony jest przede wszystkim za pomocą:

- obowiązkowych składek na ten Fundusz , do których zobowiązani są pracodawcy,
- dotacji z budżetu państwa,
- środków pochodzących z budżetu UE na współfinansowanie projektów finansowanych z Funduszu Pracy.

Zakres działań, które można finansować z Funduszu został określony w art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku⁴. Zadania finansowane z Funduszu Pracy można podzielić na trzy kategorie. Są to:

- zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych,
- realizacja aktywnych programów rynku pracy,

³ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 54.

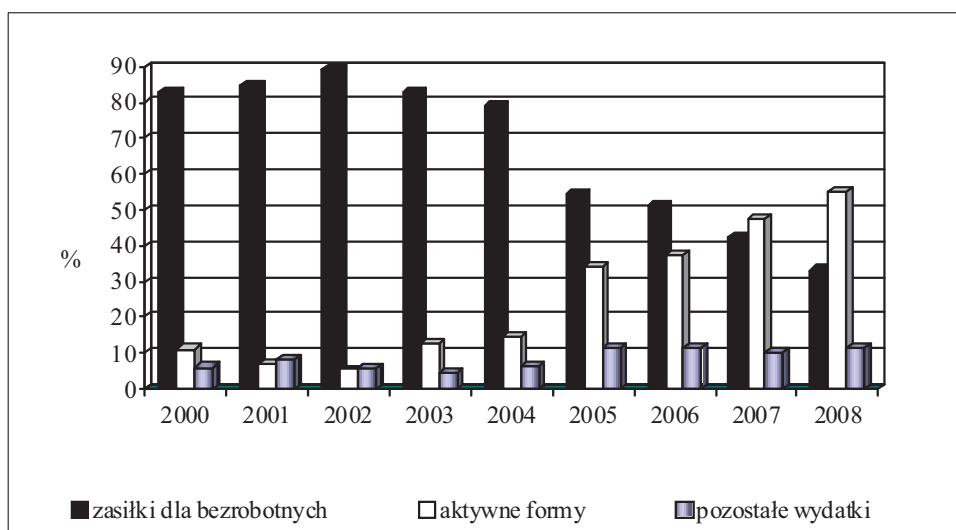
⁴ Dz.U. nr 18, poz. 114.

–pozostałe wydatki obejmujące funkcjonowanie systemu EURES, rad zatrudnienia, informacji zawodowej i poradnictwa, badań i analiz rynku pracy, systemu informatycznego, informacji o usługach i partnerach rynku pracy, koszt wezwań, zawiadomień, przekazywania świadczeń⁵.

Istotną kwestią jest struktura wydatków pokrywanych Funduszu Pracy. Chodzi bowiem o to, aby służył on rzeczywistemu przeciwdziałaniu bezrobociu i tworzeniu miejsc pracy. Jest to związane z alokacją środków na tzw. aktywne i pasywne programy rynku pracy.

Pierwsze z nich obejmują przede wszystkim: szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, staże, środki na utworzenie stanowisk pracy, pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, stypendia w okresie nauki. Drugie obejmują zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych.

Jest ważne, aby środki Funduszu Pracy były w znacznej mierze wydatkowane na aktywne programy rynku pracy. Informacja o strukturze tych wydatków została przedstawiona na wykresie 1.



Wykres 1. Struktura wydatków z Funduszu Pracy w Polsce w latach 2000–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

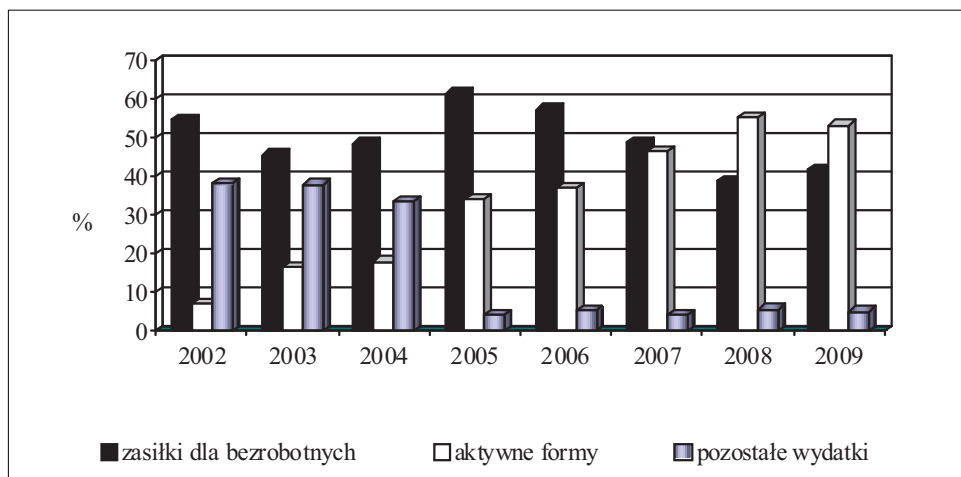
Podstawowym problemem pojawiającym się w analizie struktury FP w Polsce jest niekorzystna relacja udziału wydatków na aktywne formy

⁵ *Gospodarka środkami Funduszu Pracy w 2009 r.*, WUP, Olsztyn 2010.

przeciwdziałania bezrobociu do wszystkich wydatków z FP. W okresie 2000–2008 zdecydowanie zmieniła się ta struktura wydatków w Polsce.

Zmiana sytuacji w tym zakresie w Polsce nastąpiła po roku 2004, kiedy można obserwować systematyczny wzrost udziału wydatków na aktywną politykę rynku pracy w ogólnych wydatkach z Funduszu Pracy kształtujących się odpowiednio: w roku 2005 – 34,3%, 2006 – 37,6%, 2007 – 42,3%. W roku 2008 udział tych środków przekroczył 55,2% Funduszu Pracy. Jednocześnie, obniżce stóp bezrobocia towarzyszył spadek wydatków na pasywną politykę rynku pracy⁶. Można powiedzieć, że udział wydatków na politykę rynku pracy w tym okresie był odwrotnie proporcjonalny do stopy bezrobocia. Im niższy ich udział w wydatkach z FP tym wyższa stopa bezrobocia w Polsce⁷.

Podobną sytuację możemy zaobserwować w województwie warmińsko-mazurskim (w którym stopa bezrobocia utrzymuje się na najwyższym poziomie w Polsce) (wykres 2).



Wykres. 2. Struktura wydatków z funduszu pracy w woj. warmińsko-mazurskim (2002–2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Warmińsko-Mazurskie jest regionem, w którym najwyższa stopa bezrobocia utrzymuje w długim okresie czasu. W grudniu 2009 roku, przy stopie bezrobocia

⁶ Informacja MPiPS

⁷E. Kryńska, *Zmiany w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, w kierunku równowagi na rynku pracy*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Rymśza M. (red.), ISP, Warszawa 2004, s. 13-50.

w Polsce na poziomie 11,9% ludności aktywnej zawodowo, wskaźnik ten w województwie warmińsko-mazurskim był najwyższy i osiągnął poziom 20,2% (wobec najniższego w Polsce w województwie mazowieckim na poziomie 9,0%)⁸.

W latach 2002–2009, w województwie warmińsko-mazurskim, można dostrzec systematyczny wzrost wydatków na aktywną politykę rynku pracy, który w roku 2008 przekroczył poziom wydatków na politykę pasywną.

W roku 2002 udział wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w wydatkach polityki rynku pracy wyniósł tylko 7,3% Funduszu Pracy⁹ zaś w roku 2008 był ośmiokrotnie wyższy i wyniósł 55,5% tego Funduszu.

Uwzględniając powyższe wskaźniki warto prześledzić efektywność realizowanych podstawowych programów rynku pracy realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim.

Zatem celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena efektywności podstawowych programów rynku pracy w regionie o najwyższej stopie bezrobocia w Polsce.

OCENA EFEKTÓW AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY

W literaturze wykształciły się dwa podejścia w zakresie badania efektów aktywnych programów rynku pracy: makroekonomiczne i mikroekonomiczne. Podejście makroekonomiczne polega na analizie wpływu aktywnych programów na wybrane zmienne makroekonomiczne, takie jak np. poziom bezrobocia, stopa bezrobocia, odpływy z bezrobocia do zatrudnienia, poziom zatrudnienia oraz płace.

Ważną rolę w analizie efektów aktywnej polityki rynku pracy ma przyjęcie odpowiednich wskaźników służących pomiarowi tych efektów. Istotną pozycję zajmuje tu wskaźnik nazwany stopą ponownego zatrudnienia¹⁰, który informuje, jaki procent osób kończących program znalazło zatrudnienie na otwartym rynku pracy w określonym czasie od zakończenia programu. Narzędzie to służy ocenie tzw. efektywności zatrudnieniowej programów rynku pracy¹¹. Istotnym miernikiem jest także wskaźnik kosztów ponownego zatrudnienia. Jest on liczony jako iloraz sumy wszystkich kosztów poniesionych na realizację

⁸ *Bezrobocie rejestrowane*, GUS, Warszawa 2010.

⁹ Informacje Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie.

¹⁰ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej...*, op. cit., s. 190; E. Kwiatkowski, *Teoretyczne i metodologiczne...*, op. cit., s. 39.

¹¹ E. Kryńska, *Flexicurity w Polsce*, MPiPS, Warszawa 2009.

programu przez liczbę osób kończących program¹². Jest to tzw. efektywność kosztowa. Istnieje wiele innych wskaźników służących badaniu efektywności programów rynku pracy. Można do nich zaliczyć np. wskaźnik zasobu bezrobocia mierzony jako różnica między napływem do bezrobocia a odpływem z bezrobocia w określonym czasie. Uwzględniając powyższe wskaźniki, zostanie przedstawiona analiza efektywności niektórych aktywnych programów rynku pracy. Badanie tego zjawiska w województwie było prowadzone przez autorkę niniejszego opracowania od roku 1990¹³. Należy zaznaczyć, że województwo to od momentu powstania należy do najbardziej zagrożonych bezrobociem.

Obecne badanie efektywności zostało podjęte w oparciu o dane statystyczne uzyskane w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Olsztynie. Warto zaznaczyć, że informacje dotyczące zatrudnienia po programie oraz poziomu kosztów poniesionych w związku z tym zatrudnieniem nie podlegają agregacji statystycznej powszechnie dostępnej. Pierwsze ogólnopolskie opracowanie miało miejsce dopiero w roku 2008.¹⁴

Należy zaznaczyć, że powiatowe urzędy pracy stosują wszelkie dostępne na mocy ustawy – aktywne instrumenty, służące przeciwdziałaniu bezrobociu. Do najczęściej wykorzystywanych przez urzędy pracy w województwie należą: kursy i szkolenia, roboty publiczne, pożyczki i subsydia dla bezrobotnych, pożyczki i subsydia dla pracodawców, prace interwencyjne oraz tworzenie miejsc pracy. W końcu badanego okresu, tj. roku 2008 ogólna liczba osób włączonych do programu wyniosła 42 322 (jedna na trzy osoby w województwie otrzymała pomoc). Średnia efektywność wszystkich wymienionych programów wyniosła 52,5% (w roku 2004 – 26%). Należy jednak podkreślić duże zróżnicowanie w poziomie efektywności poszczególnych programów. W tym celu podjęta została próba określenia skuteczności niektórych z nich.

¹² A. Organiściak-Krzykowska, *Skuteczność przeciwdziałania bezrobociu. Próba pomiaru*, [w:] *Metody pomiaru zjawisk społecznych w skali makro- i makroregionalnej*, Frąckiewicz L., Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Wyd. AE, Katowice 2001*, s. 75.

¹³ Zob. A. Organiściak-Krzykowska, *Regionalne uwarunkowania bezrobocia*, UWM, Olsztyn 2005.

¹⁴ *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 roku*, MPiSS, Warszawa 2009.

SZKOLENIA I PRZEKVALIFIKOWANIA

Ważnym czynnikiem decydującym o szansach człowieka na znalezienie pracy jest wykształcenie. Zdarza się, że posiadane wykształcenie bądź przygotowanie zawodowe bezrobotnych sprawia trudności w znalezieniu pracy. Konieczne wtedy staje się przekwalifikowanie lub przeszkolenie takiej osoby. Skierowanie bezrobotnego do udziału w szkoleniach następuje wtedy gdy utracił on zdolność do wykonywania pracy w dotychczasowym zawodzie, gdy nie ma dla niego propozycji pracy lub nie posiada on kwalifikacji zawodowych poszukiwanych na rynku pracy. Przyuczenie do zawodu ma na celu zdobycie niezbędnych umiejętności i doświadczeń potrzebnych do jego wykonywania. Przekwalifikowanie ma umożliwić podjęcie innej, niż wykonywana dotąd praca.

Tak więc szkolenia oznaczają pozaszkolne zajęcia edukacyjne mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji ogólnych oraz zawodowych, potrzebnych do wykonywania pracy.

Tabela 1

Szkolenia w latach 1999–2008 (w woj. warmińsko-mazurskim)

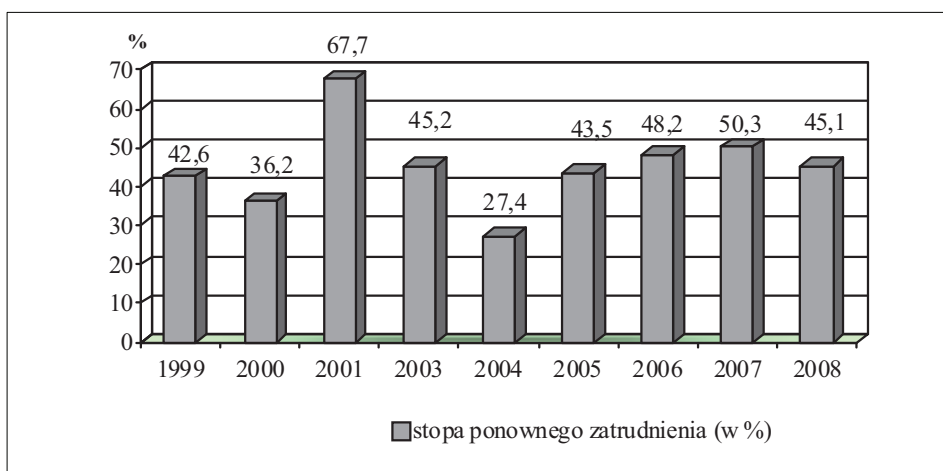
Lata	Liczba osób skierowanych na szkolenia	Stopa ponownego zatrudnienia w %	Koszt ponownego zatrudnienia 1 osoby w zł
1999	9600	42,6	2373
2000	6963	36,2	2000
2001	2666	67,7	2500
2003	7287	45,2	1714
2004	8546	27,4	3045
2005	8490	43,5	2646
2006	7931	48,2	2379
2007	8786	50,3	3285
2008	9231	45,1	3622

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

W województwie warmińsko-mazurskim liczba osób skierowanych na szkolenia (w latach 1999–2008) kształtowała się na poziomie: od 9 600 w roku 1999 do 9231 w 2008 (z dużą obniżką do poziomu 2 666 osób w roku 2001). Wzrosły natomiast w tym okresie koszty ponoszone przy ponownym zatrudnieniu osoby bezrobotnej z 2373 zł do 3622 zł. Stopa ponownego

zatrudnienia po programie, w latach 1999–2008, wzrosła o około 3 punkty procentowe (z 42,6% do 45,1%). Poważny spadek tego wskaźnika (do 27,4%) nastąpił w roku 2004. W końcu omawianego okresu wyniósł on ponad 45%. To oznacza, że rzadziej niż co druga osoba skierowana na szkolenie lub przekwalifikowanie uzyskiwała stałe zatrudnienie.

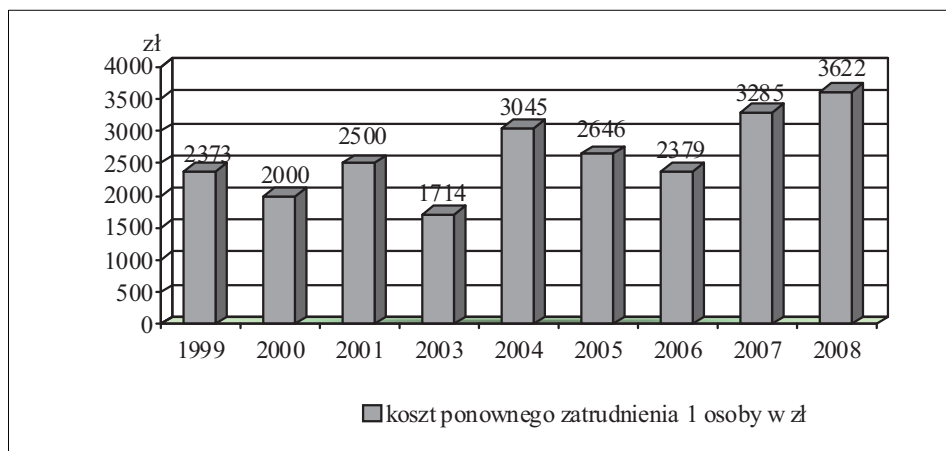
Efektywność zatrudnieniowa tego programu, zwłaszcza po roku 2004 utrzymuje się na poziomie przekraczającym 43%. W opinii WUP efektywność na tym poziomie jest traktowana jako satysfakcjonująca.



Wykres 3. Efektywność szkoleń w woj. warmińsko-mazurskim (1999–2008)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Systematycznemu wzrostowi, po roku 2004, uległy jednak koszty podejmowanych szkoleń i przekwalifikowań (z 2646 zł na osobę do 3622 zł).



Wykres 4. Koszt ponownego zatrudnienia bezrobotnego po szkoleniu (1999–2008)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Efektywność szkoleń bezrobotnych¹⁵ (rozumiana jako dostarczenie zatrudnienia największej liczbie kształconych przy określonych nakładach) zależy przede wszystkim od skuteczności działania służb zatrudnienia, instytucji szkolących oraz postawy samych szkolonych¹⁶. Podstawowe znaczenie dla efektywności szkoleń ma informacja o potrzebach rynku pracy pozyskiwana nie tylko z napływających do urzędów pracy ofert pracy, ale także wynikająca z bezpośrednich kontaktów z pracodawcami, samorządami lokalnymi, administracją rządową, mas mediami oraz bezrobotnymi. Nadzorowanie oraz badanie efektywności szkoleń należy do obowiązków służb zatrudnienia.

¹⁵ Szerzej: M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej...*, op. cit., s. 205; M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii...*, op. cit., s. 176.

¹⁶ M. Bednarski, *Badanie efektywności narzędzi aktywnego oddziaływania na rynek pracy*, [w:] *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce*, Bednarski M. (red.), IPiSS, Warszawa 1996, s. 17.

PRACE INTERWENCYJNE

Prace interwencyjne oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy¹⁷.

Urzędy pracy, które nie dysponują ofertami zatrudnienia dla bezrobotnych, inicjują i finansują prace interwencyjne. Prace interwencyjne mają charakter tymczasowy i są organizowane na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy¹⁸. W Polsce ten program był najczęściej organizowany w urzędach pocztowych, służbie zdrowia, przedsiębiorstwach komunalnych. Były to prace subwencionowane, służące częściowej aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz pozwalające im na nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Natomiast niebezpieczeństwem tego programu jest wzrost wydatków na zasiłki po zakończeniu prac interwencyjnych.

Z badań autorskich w województwie wynika, że co czwarta osoba bez pracy przynajmniej dwukrotnie rejestrowała się jako bezrobotna, co dziesiąta zaś była w rejestrze bezrobotnych trzy lub cztery razy¹⁹. Informacja o efektywności zatrudnieniowej prac interwencyjnych zawarta jest w tabeli 2.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli liczba osób skierowanych do prac interwencyjnych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 1999–2008 w obniżyła się prawie trzykrotnie. Zdecydowanej poprawie w analizowanym okresie uległy pozostałe dwa wskaźniki. Dotyczy to zarówno stopy ponownego zatrudnienia po pracach interwencyjnych (która jak wynika z danych zawartych w tabeli, w końcu analizowanego okresu uległa podwojeniu) jak i kosztu ponownego zatrudnienia, który został obniżony o około 800 zł na osobę.

¹⁷ *Bezrobocie rejestrowane...*, s. 8.

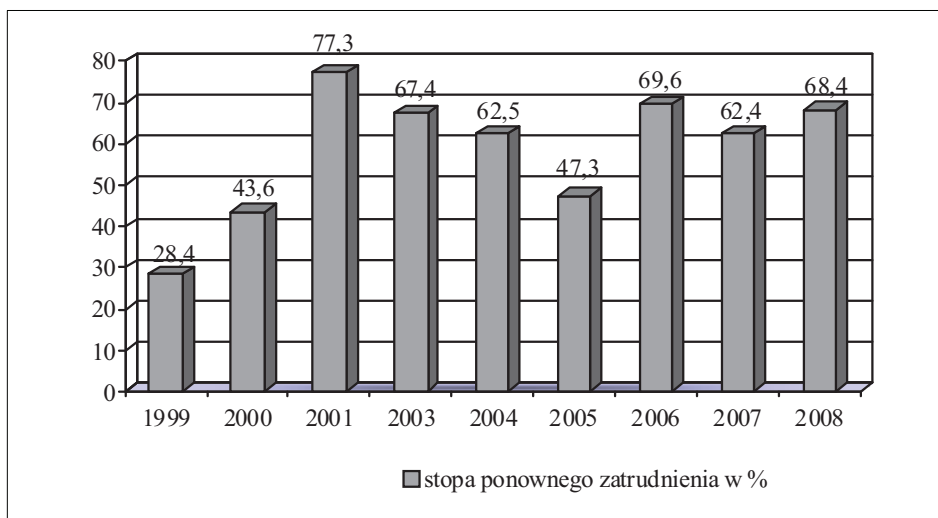
¹⁸ Art. 56 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku.

¹⁹ A. Organiściak-Krzykowska, *Regionalne uwarunkowania...*

Tabela 2**Prace interwencyjne w latach 1999–2008 (w woj. warmińsko-mazurskim)**

Lata	Liczba osób skierowanych do prac interwencyjnych	Stopa ponownego zatrudnienia w %	Koszt ponownego zatrudnienia 1 osoby w zł
1999	11440	28,4	7525
2000	6497	43,6	3469
2001	2550	77,3	5100
2003	7360	67,4	3827
2004	7769	62,5	4181
2005	7359	47,3	6708
2006	7765	69,6	5296
2007	6914	62,4	6918
2008	4402	68,4	6791

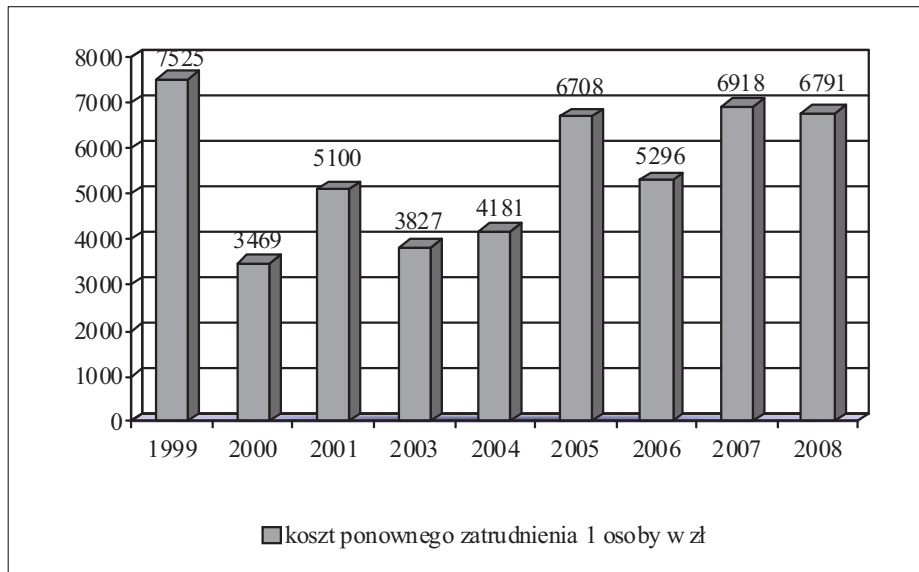
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

**Wykres 5. Efektywność prac interwencyjnych w woj. warmińsko-mazurskim (1999–2008)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

W wyniku włączenia bezrobotnych do programu prac interwencyjnych, w roku 2008 ponad 68% spośród nich znalazło zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Poziom efektywności zatrudnieniowej należy uznać za relatywnie wysoki (o połowę wyższy od wskaźnika efektywności szkoleń).

Wzrosła stopa ponownego zatrudnienia po pracach interwencyjnych i obniżeniu uległ koszt zatrudnienia 1 osoby po programie (z poziomu 7525 zł na osobę w roku 1999 do 6791 zł na osobę w roku 2008).



Wykres 6. Koszt zatrudnienia bezrobotnego po pracach interwencyjnych (1999–2008)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Prace interwencyjne stały się bardziej efektywnym programem niż szkolenia. Prowadzi się je również dlatego, że dają one szansę bezrobotnym na uzyskanie prawa do zasiłku. Można powiedzieć, że odgrywają one zarazem pracotwórczą jak i osłonową rolę.

ROBOTY PUBLICZNE

Roboty publiczne to prace organizowane dla bezrobotnych przez organy samorządu terytorialnego, administracji rządowej lub instytucje użyteczności publicznej na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Organizacją robót publicznych zajmują się więc urzędy pracy wraz z lokalnymi władzami państwowymi. Należą one do programów bezpośredniego tworzenia miejsc pracy²⁰. Obejmują przede wszystkim długookresowo bezrobotnych. Ich celem jest zwykle poprawa miejscowej infrastruktury. Są to najczęściej prace budowlane lub porządkowe. Zasadniczą ich funkcją w realizowanej polityce zatrudnienia jest zmniejszenie liczby bezrobotnych z niższym cenzusem wykształcenia i aktywizacja tych grup zawodowych, które mają największe kłopoty z uzyskaniem stałego zatrudnienia.

Efektywność tej formy przeciwdziałania bezrobociu na początku omawianego okresu była niska. Stopa ponownego zatrudnienia wahała się na poziomie 10%. Natomiast wysokie były koszty, jakie należało ponieść na prowadzenie tego programu. Informacja o rozmiarach prowadzonych robót publicznych i ich efektywności zawarta jest w tabeli 3.

Tabela 3

Roboty publiczne w latach 1999–2008(w woj. warmińsko-mazurskim)

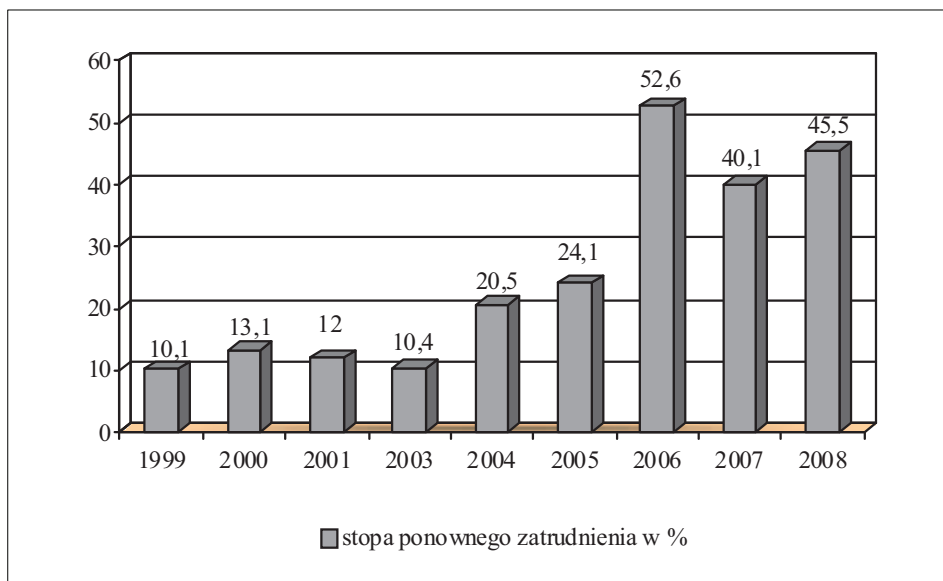
Lata	Liczba osób skierowanych do robót publicznych	Stopa ponownego zatrudnienia w %	Koszt ponownego zatrudnienia 1 osoby w zł
1999	5907	10,1	37 027
2000	5635	13,1	16 108
2001	1228	12,0	55 900
2003	7003	10,4	29 916
2004	5335	20,5	18 048
2005	4649	24,1	16 889
2006	2799	52,6	17 599
2007	3280	40,1	12 404
2008	3234	45,5	12 119

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

²⁰ Patrik A. Puhani, *Czy szkolenia przynoszą korzyści? Ocena wpływu aktywnych programów rynku pracy na zatrudnienie w Polsce*, [w:] *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, Golinowska S., Walewski M. (red.), CASE, Warszawa 2000, s. 56.

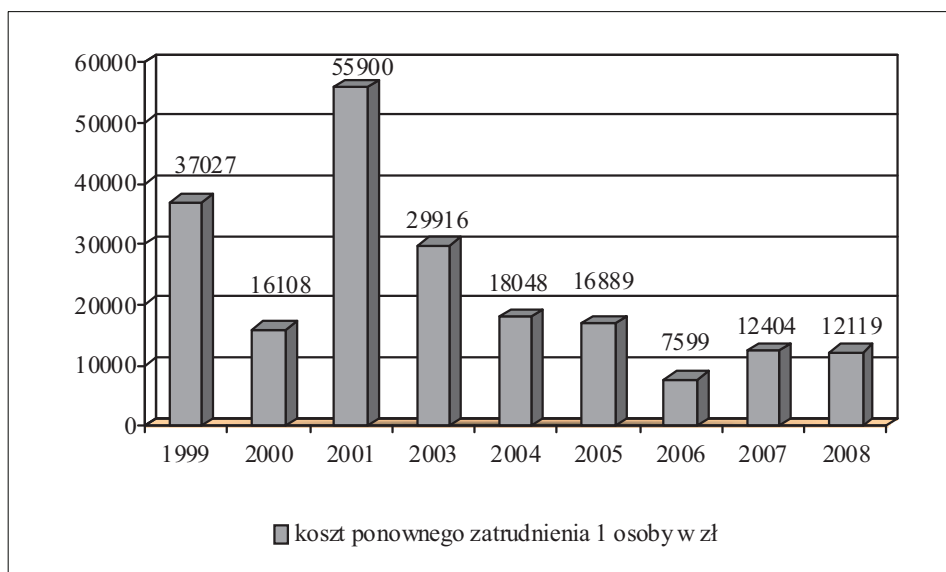
Warto jednak zauważyć, że obecnie obserwuje się wyraźny wzrost stopy ponownego zatrudnienia po robotach publicznych. Może to się wiązać ze znacznie niższymi kosztami tych programów, wypracowanymi w roku 2004.

Efektywność tego programu w 2008 roku wzrosła ponad czterokrotnie w stosunku do roku 1999 i była na poziomie podobnym do szkoleń. Średnia stopa ponownego zatrudnienia w 2008 roku wyniosła 45,5%. Jednocześnie trzykrotnie w omawianym okresie zostały obniżone koszty robót publicznych. Zarówno więc efektywność zatrudnieniowa jak i kosztowa tego programu w województwie warmińsko-mazurskim znacząco wzrosła.



Wykres 7. Efektywność robót publicznych w woj. warmińsko-mazurskim (1999–2008)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.



Wykres 8. Koszt ponownego zatrudnienia po robotach publicznych (1999–2008)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Realizacja robót publicznych od 2004 roku wiąże się ideą reintegracji zawodowej i społecznej osób poszukujących pracy oraz ograniczeniem zakresu ich stosowania tylko do szczególnych kategorii bezrobotnych, tj. w wieku powyżej 50 lat, samotnie wychowujących dziecko do lat 7 oraz długotrwale bezrobotnych²¹. Są ważnym instrumentem lokalnej polityki bowiem przyczyniają się one do rozwoju lokalnej infrastruktury, ochrony środowiska oraz tworzenia warunków do inwestowania.²²

Wydaje się, że efektywność tej formy przeciwdziałania bezrobociu – w kolejnych latach – będzie utrzymywać się na stosunkowo wysokim poziomie. Nastąpi to na skutek powstania popytu na prace wykonywane przez osoby posiadające wykształcenie podstawowe, gimnazjalne, zasadnicze i średnie zawodowe. W roku 2005, dla osób o takim właśnie wykształceniu, pracodawcy złożyli największą liczbę ofert pracy. W województwie warmińsko-mazurskim ujawniła się grupa zawodów, które można uznać za deficytowe.²³ Wśród nich można wymienić następujące: robotnicy drogowi i gospodarczy, stolarze, glazurnicy, zbrojarze, tapicerzy, monterzy, operatorzy koparek i linii

²¹ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka...*, op. cit., s. 217.

²² *Ibidem*.

²³ *Bezrobotni i oferty pracy według zawodów w województwie warmińsko-mazurskim w 2005 roku*, WUP, Olsztyn 2006, s. 19.

produkcyjnych, spawacze, murarze, tokarze, ślusarze, pracownicy biurowi i administracyjni, pracownicy handlowi, opiekunowie dziecięcy, środowiskowi oraz opiekunowie osób starszych²⁴.

W tych zawodach liczba ofert pracy zaczęła przewyższać liczbę bezrobotnych. Jest to spowodowane przerwą w kształceniu zawodowym, spowodowaną likwidacją wielu szkół zawodowych w województwie. Istotny wpływ na deficyt osób posiadających takie wykształcenie mają ponadto migracje, zwłaszcza migracje zewnętrzne, tj. powiązane z przekroczeniem granicy państwa.

Tylko w roku 2004 z województwa warmińsko-mazurskiego wyjechało do pracy za granicą 150 tys., a w 2005 130 tys. osób bezrobotnych.²⁵ Państwami przyjmującymi imigrantów były przede wszystkim: Irlandia, Wielka Brytania i Niemcy.

POŻYCZKI NA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Instytucja pożyczek dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej – ze środków Funduszu Pracy – wprowadzona została (tak jak poprzednie formy) na mocy Ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z 29 grudnia 1989 roku²⁶. Obecnie osobom bezrobotnym mogą być przyznane jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej. Warunkiem przyznania pożyczki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej na własny rachunek jest złożenie przez pożyczkobiorcę pisemnego wniosku we właściwym ze względu na miejsce zamieszkania powiatowym urzędzie pracy. Każda pożyczka musi być zwrócona pożyczkodawcy. W umowie o udzielenie pożyczki przewidziany jest okres jej spłaty. Wyznaczony jest też 6-miesięczny termin odroczenia spłaty pożyczek udzielanych na podjęcie działalności gospodarczej. Całkowity okres spłaty nie mógł przekraczać 4 lat od dnia jej udzielenia. Informacja na temat stanu efektywności tego programu zawarta jest w tabeli 4.

²⁴ Tamże.

²⁵ *Ocena sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy*, WUP, Olsztyn 2005, s. 39.

²⁶ Dz. U. Nr 75 z 1989 r., poz. 446.

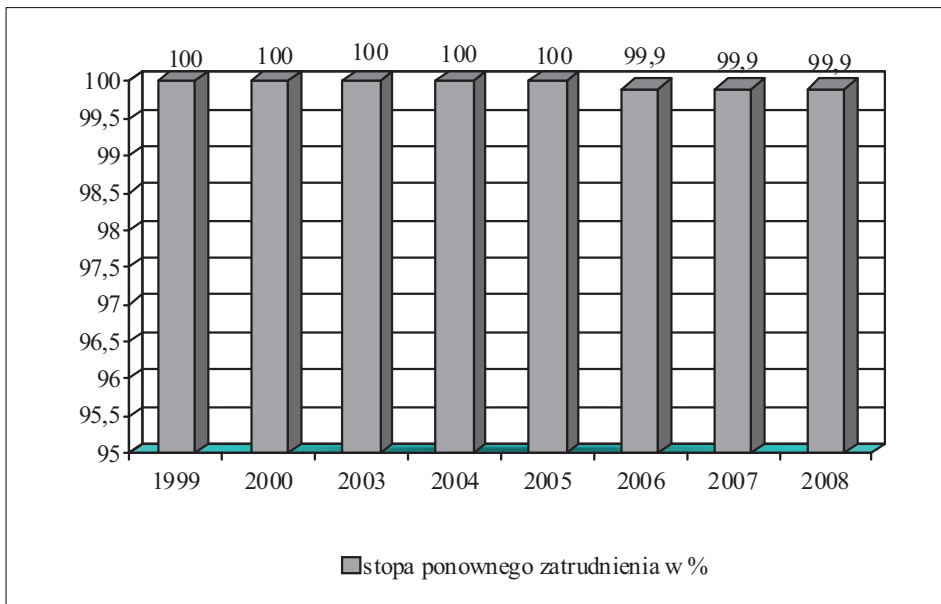
Tabela 4**Pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej
w woj. warmińsko-mazurskim (1999–2008)**

Wyszczególnienie	Liczba bezrobotnych, którym udzielono pożyczki	Stopa ponownego zatrudnienia w %	Koszt ponownego zatrudnienia 1 osoby w zł.
województwo warmińsko-mazurskie			
1999	694	100,0	b.d.
2000	416	100,0	b.d.
2003	671	100,0	19 200
2004	406	100,0	18 600
2005	1721	100,0	10 815
2006	1981	99,9	10 910
2007	2341	99,9	12 015
2008	2662	99,9	13 600

bd – brak danych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

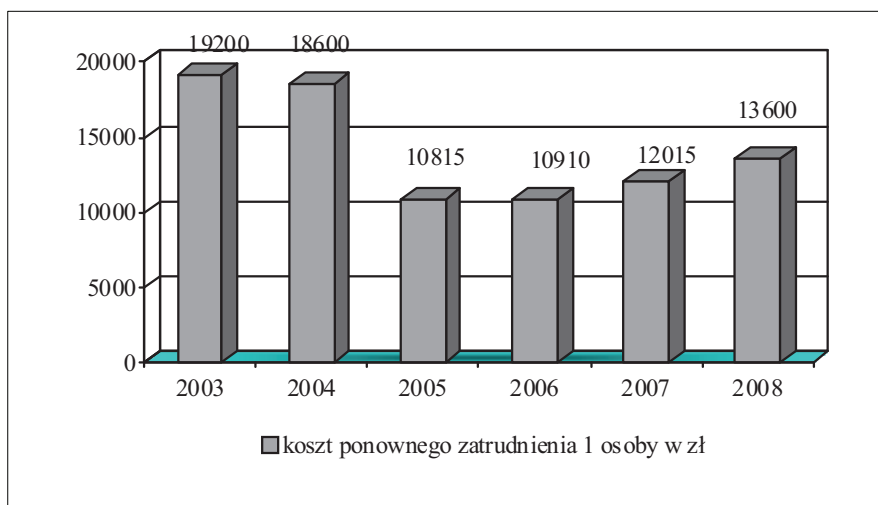
Liczba bezrobotnych, którym udzielono pożyczki, w latach 1999–2008, wzrosła czterokrotnie. Jest to bardzo istotna decyzja, gdyż efektywność tego programu jest prawie stuprocentowa. Jest to program, który w rzeczywistości wspiera tworzenie miejsca pracy. Istotne w przypadku tego programu jest jeszcze to, że obniżone zostały koszty zatrudnienia osoby bezrobotnej, które są porównywalne z kosztami robót publicznych, których efektywność zatrudnieniowa jest znacznie niższa.



Wykres 9. Pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej w latach 1999–2008

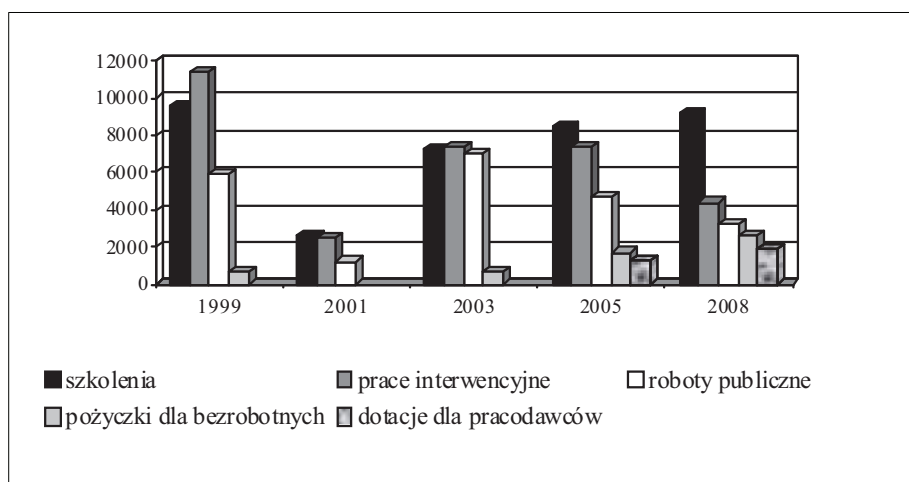
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Zestawiając ze sobą informację o liczbie osób skierowanych do poszczególnych programów rynku pracy warto podkreślić, że najbardziej popularne pozostają jednak szkolenia. Powodem takiej popularności tego programu są relatywnie niskie jego koszty oraz bardzo popularna współcześnie idea oparcia gospodarki na wiedzy oraz idea edukacji ustawicznej. Powszechnie wiadomo, że osobom dobrze wykwalifikowanym, uaktualniającym swoje wykształcenie łatwiej jest znaleźć zatrudnienie.



Wykres 10. Koszt pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej (1999-2008)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

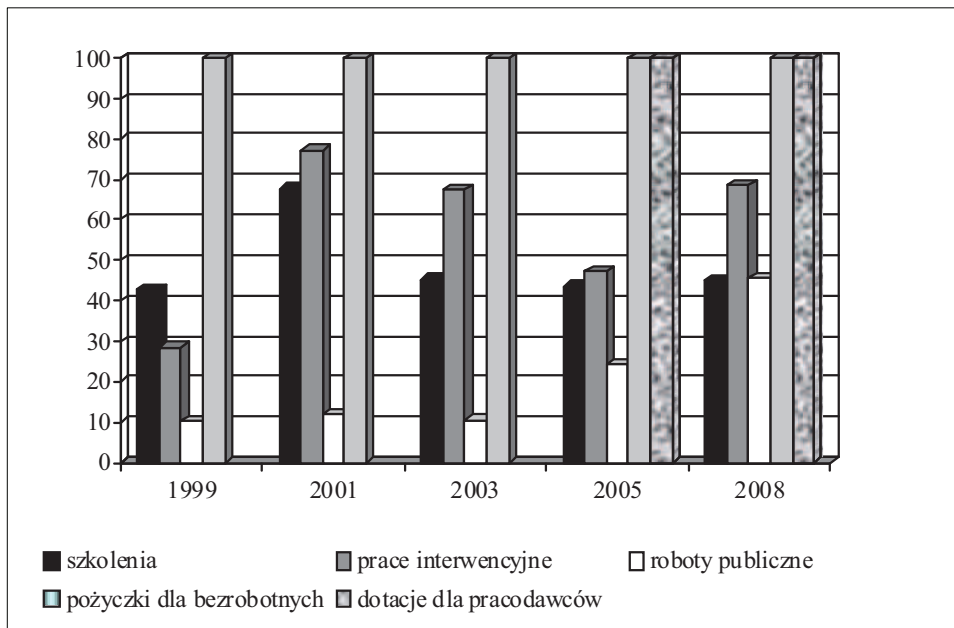


Wykres 11. Liczba osób skierowanych do poszczególnych aktywnych programów rynku pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Na drugiej pozycji pod względem liczby osób skierowanych do programu są prace interwencyjne i roboty publiczne. Pożyczki dla bezrobotnych i dotacje dla

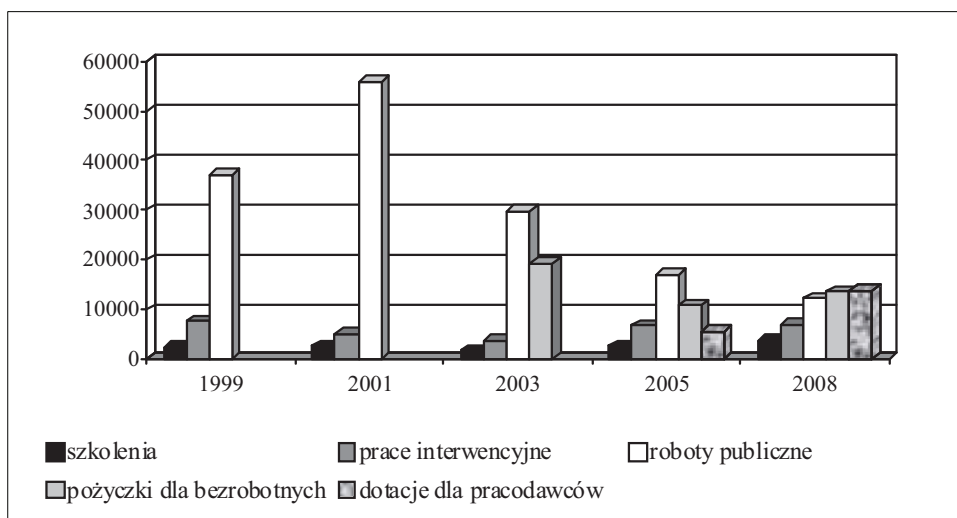
pracodawców zajmują ostatnie pozycje z punktu widzenia liczby osób skierowanych do tych programów. Jest to podyktowane wyższymi kosztami realizacji tych programów.



Wykres 12. Stopa ponownego zatrudnienia w % w latach 1999-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie

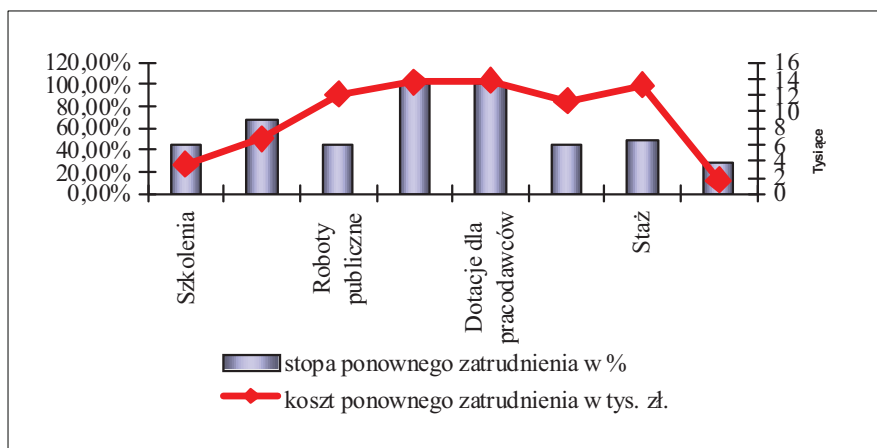
Jednak warto podkreślić, że najwyższą efektywność zatrudnieniową, w całym obserwowanym okresie wykazują właśnie pożyczki dla bezrobotnych i dotacje dla pracodawców. Coraz wyższa jest także efektywność zatrudnieniowa robót publicznych i coraz niższa szkoleń.



Wykres 13. Koszt ponownego zatrudnienia 1 osoby w zł w latach 1999-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie.

Pewnemu wyrównaniu uległa w ostatnim roku badanego okresu efektywność kosztowa pożyczek dla bezrobotnych, dotacji dla pracodawców i robót publicznych. Koszt wymienionych trzech programów przekracza 10 tys. zł na osobę.



Wykres 14. Efektywność zatrudnieniowa oraz koszt ponownego zatrudnienia bezrobotnego w województwie warmińsko-mazurskim w 2008 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Olsztynie

Zestawienie ze sobą efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, jak i innych omówionych programów realizowanych przez urzędy pracy pozwala zauważyć, że wysokie koszty pociąga za sobą realizacja takich programów, jak staże i przygotowanie zawodowe. Jednak ze względów społecznych programy te muszą być realizowane.

Nowa ustawa²⁷ regulująca problemy rynku pracy daje możliwość wykorzystania jeszcze innych programów²⁸ skierowanych do różnych kategorii bezrobotnych. Są one tworzone z myślą o lokalnych potrzebach w tym zakresie.

W województwie warmińsko-mazurskim, można wśród nich wymienić m.in. staże zawodowe u pracodawców. W 2004 roku w stażach zawodowych uczestniczyło 9 208 osób (o 17,2% więcej niż w 2003). Koszt ponownego zatrudnienia 1 osoby wynosił 11 815,2 zł. Przeciętna efektywność tego programu wyniosła 34,3 %. To oznacza, że tylko co trzecia osoba po programie znajdowała stałe zatrudnienie.

Ciekawe wydają się inicjatywy organizacji pozarządowych. Odnosi się wrażenie, że niektóre inicjatywy podejmowane przez nie są skuteczniejsze niż te, które są inicjowane przez instytucje rynku pracy. Do najbardziej udanych inicjatyw należy działalność dynamicznie rozwijającej się na Warmii i Mazurach fundacji NIDA.

Realizacja wszystkich wymienionych programów jest ważna, choć ich znaczenie w tworzeniu stałych miejsc pracy jest zróżnicowane. Najbardziej kosztowne i najmniej efektywne są pod tym względem roboty publiczne. Mają one jednak duże znaczenie w zatrudnianiu osób bezrobotnych o niskim wykształceniu. Dają także szansę na uzyskanie prawa do zasiłku. W tym sensie z kolei – wpływają na wielokrotne powracanie do bezrobocia.

Najbardziej efektywnymi programami rynku pracy są te, które przeznaczone na tworzenie nowych miejsc pracy. Są to w ostatnim roku badanego okresu roboty publiczne oraz refundacje kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Jednak istotną rolę w rozwiązywaniu problemów rynku pracy odgrywają liderzy urzędów pracy oraz tworzone przez nich koncepcje rozwiązywania problemów rynku pracy. Na uwagę zasługuje np. zasada realizowana w powiecie działowskim oparta na formule „**jeden bezrobotny – jeden pracodawca – jeden program**”.

²⁷ Chodzi o Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z kwietnia 2004 roku.

²⁸ Informacja na ich temat podana na podstawie: *Efektywność wydatków z funduszu pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w roku 2004*, WUP, Olsztyn 2005.

Anna Organiściak-Krzykowska

**EFFICIENCY OF THE LABOUR MARKET PROGRAMS
IN THE REGIONAL DIMENSION**

(Summary)

Implementation of all these programs is important, although their importance in the creation of permanent jobs is varied. The most expensive and least effective in this regard are public jobs. They are, however, very important in employing people with low level of education. They also give a chance to get the rights to social benefits. In this sense, these programs determine multiple returns to unemployment.

The most effective labour market programs are those, which are intended to create new job vacancies. In the final year of analyzed period, the most effective were public jobs and the refundations of the costs of workplace equipment. However, an important role in solving the labour market problems have labour offices and concepts created by their leaders, for example the rule implemented in działdowski district based on the formula: "One unemployed person- one employer- one program".