

PRACE NAUKOWE

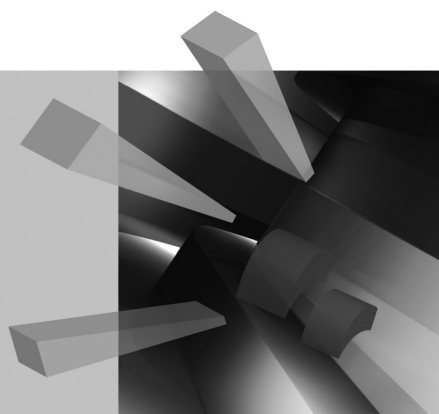
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

262

Efektywność – konceptualizacja i uwarunkowania



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Dudycz

Grażyna Osbert-Pociecha

Bogumiła Brycz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Wojciech Dyduch, Aldona Frączkiewicz-Wronka,
Dagmara Lewicka, Gabriel Łasiński, Elżbieta Mączyńska,
Krystyna Poznańska, Maria Sierpińska, Elżbieta Skrzypek,
Henryk Sobolewski, Agnieszka Sopińska, Grzegorz Urbanek

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-254-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Piotr Bartkowiak, Przemysław Niewiadomski: Efektywne zarządzanie firmą rodzinną – kompetencyjne wyzwania sukcesji.....	11
Tomasz Bieliński: Polityka państw w zakresie preferowanych kierunków studiów a wspieranie innowacyjności gospodarki	25
Agnieszka Bukowska-Piestrzyńska: System obsługi klienta jako czynnik konkurencyjności (na przykładzie gabinetu stomatologicznego).....	35
Piotr Chojnacki: Problemy zrównoważonego rozwoju w Polsce w kontekście efektywnego wykorzystania zasobów	53
Filip Chybalski: Problem racjonalności w decyzjach emerytalnych. Rozważania teoretyczne.....	64
Agnieszka Dejnaka: Innovative methods of brand creation on the market and their effectiveness	76
Wojciech Dyduch: Współczesne dylematy zarządzania pomiarem efektywności organizacyjnej	86
Adam Dzikowski: Metody jakościowe w zarządzaniu wiedzą i ocenie kapitału intelektualnego.....	96
Bartłomiej J. Gabryś: Metodyka pomiaru efektywności przedsiębiorczych organizacji: wprowadzenie do problematyki.....	110
Katarzyna Gajek, Wojciech Idzikowski: Koncepcja kompleksowej oferty szkoleniowej doskonalenia kapitału intelektualnego w organizacji	118
Beata Glinkowska: Kompetencje pracownika a efektywność organizacji	126
Barbara Kamińska: Uwarunkowania zarządzania wiedzą w małych i średnich przedsiębiorstwach.....	134
Alicja Karaś-Doniec: Efekty działalności podmiotów sztuk scenicznych w gospodarce lokalnej. Ujęcie ekonomiczne i organizacyjne	148
Janusz Kornecki: Efektywność usługi proinnowacyjnej realizowanej w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	166
Magdalena Kozera: Kapitał intelektualny w rolnictwie – zrozumieć, zmierzyć, zastosować	177
Grażyna Kozuń-Cieślak: Efektywność wydatków publicznych na ochronę zdrowia w krajach Unii Europejskiej	188
Stanisław Lewiński vel Iwański, Monika Kotowska: Wspólny rynek europejski a możliwości rozwojowe polskich przedsiębiorstw	202
Gabriel Łasiński, Piotr Głowicki: Uwarunkowania metodyczno-organizacyjne pracy grupowej w przedsiębiorstwach.....	211

Magdalena Majowska: W kierunku maksymalizacji efektywności organizacji – perspektywa uniwersalistyczna, sytuacyjna i instytucjonalna.....	221
Anna Matras-Bolibok: Efektywność współpracy przedsiębiorstw w zakresie działalności innowacyjnej.....	232
Aneta Michalak: Efektywność jako kryterium wyboru modeli finansowania inwestycji rozwojowych w górnictwie	241
Adam Nalepka: Efekty gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości i możliwości ich powiększenia	261
Grażyna Osbert-Pociecha: Ograniczanie złożoności jako uwarunkowanie osiągnięcia efektywności organizacji	277
Marzena Papiernik-Wojdera: Koncepcja zrównoważonego wzrostu a zarządzanie efektywnością przedsiębiorstwa.....	293
Witold Rekuć, Leopold Szczurowski: Elastyczność procesów biznesowych jako czynnik zdolności adaptacyjnych organizacji.....	305
Elżbieta Skrzypek: Efektywność ekonomiczna jako ważny czynnik sukcesu organizacji.....	313
Halina Sobocka-Szczapa: Efektywność aktywnych programów rynku pracy	326
Henryk Sobolewski: Wybrane aspekty strukturalne alokacji własności prywatyzowanych przedsiębiorstw	341
Janusz Strużyna: Efektywność ewoluującej organizacji.....	356
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz: Bilans wartości niematerialnych jako narzędzie pomiaru, raportowania i doskonalenia kapitału intelektualnego w organizacji opartej na wiedzy	366
Leopold Szczurowski, Witold Rekuć: Aspekty efektywności systemu ocen działalności naukowej jednostki podstawowej szkoły wyższej.....	388
Ewa Szkic-Czech: Outsourcing informacji społeczno-gospodarczej uwarunkowaniem skuteczności procesów biznesowych	401
Aldona Uziębło: Efektywność funkcjonowania organizacji <i>non profit</i> na przykładzie Fundacji Hospicyjnej. Studium przypadku	416
Krzysztof Zymonik: Efektywność działań w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo produktu.....	432
Zofia Zymonik: Koszty jakości jako miara efektywności działań w przedsiębiorstwie	440
Beata Zyznarska-Dworczak: Możliwości wykorzystania benchmarkingu do obiektywnej oceny efektywności procesów i przedsięwzięć rozwojowych w działalności gospodarczej	448

Summaries

Piotr Bartkowiak, Przemysław Niewiadomski: Effective management of family business – competence challenges of succession.....	24
Tomasz Bieliński: Educational policy regarding preferred fields of tertiary education and its impact on the most innovative sectors of economy.....	34
Agnieszka Bukowska-Piestrzyńska: The customer service system as a competitive factor (on the example of a dentist's surgery).....	52
Piotr Chojnacki: Problems of sustainable development in Poland in the context of resources effective using	63
Filip Chybalski: Rationality in pension decisions. Some theoretical considerations.....	75
Agnieszka Dejnaka: Innowacyjne metody kreowania marki na rynku a ich efektywność	85
Wojciech Dyduch: Contemporary dilemmas in the management of organizational performance measurement.....	95
Adam Dzikowski: Qualitative methods in knowledge management and intellectual capital assessment	109
Bartłomiej J. Gabryś: Methodology of performance measurement in entrepreneurial organizations: introduction.....	117
Katarzyna Gajek, Wojciech Idzikowski: Company University – conception of complex training offer of intellectual capital improvement in contemporary organisation	125
Beata Glinkowska: Employee competencies and organizational effectiveness	133
Barbara Kamińska: Determinants of knowledge management in small and medium-sized enterprises	147
Alicja Karaś-Doniec: Effects of activity of performing arts in local economy. Organizational and economic aspects.....	165
Janusz Kornecki: Effectiveness of pro-innovation services provided within the systemic project carried out by the Polish Agency for Enterprise Development	176
Magdalena Kozera: Intellectual capital in agriculture – to understand, measure and use	187
Grażyna Kozuń-Cieślak: Efficiency of public expenditure on health care in the European Union countries	201
Stanisław Lewiński vel Iwański, Monika Kotowska: Single European Market and Polish business development opportunities	210
Gabriel Łasiński, Piotr Głowicki: Methodological and organizational aspects of group work in organizations.....	220
Magdalena Majowska: Towards maximizing the effectiveness of the organization – universalistic, contingency and institutional perspective	231

Anna Matras-Bolibok: Effectiveness of collaboration of enterprises in the range of innovation activity	240
Aneta Michalak: Effectiveness as a criterion of choosing financing models of development investment in mining	260
Adam Nalepka: Results of community real estate management and opportunities of their increase	276
Grażyna Osbert-Pociecha: Limitation of complexity as condition of firm's efficiency	292
Marzena Papiernik-Wojdera: The concept of sustainable growth and enterprises efficiency management	304
Witold Rekuć, Leopold Szczurowski: Business process flexibility as an organization adaptability factor	312
Elżbieta Skrzypek: Role of economic efficiency in shaping business success	325
Halina Sobocka-Szczapa: Efficiency of active labor market programs	340
Henryk Sobolewski: Selected structural aspects of ownership allocation in companies undergoing privatisation	355
Janusz Strużyna: Effectiveness of evolving organization	365
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz: The Intellectual Capital Statement as a tool for measuring, reporting and improving of intellectual capital in a knowledge-based organization	387
Leopold Szczurowski, Witold Rekuć: Efficiency aspects of the scientific activity evaluation system of the university organizational unit	400
Ewa Szkic-Czech: Outsourcing of socio-economic information as a factor affecting the efficiency of business processes	415
Aldona Uziębło: Effectiveness of functioning of non-profit organization on the example of the Hospice Foundation. Case study	431
Krzysztof Zymonik: Effectiveness of actions in terms of product safety liability	439
Zofia Zymonik: Quality costs as measure of effectiveness of actions in enterprise	447
Beata Zyznarska-Dworczak: Possibilities of benchmarking using for the objective evaluation of the effectiveness of processes and projects in business	455

Halina Sobocka-Szczapa

Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

EFEKTYWNOŚĆ AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY

Streszczenie: Sytuacja na rynku pracy w Polsce świadczy o tym, że występujące niedopasowania między popytem na pracę a podażą mają przede wszystkim charakter strukturalny. Wskazuje to na konieczność poprawy skuteczności stosowanych dotąd w praktyce programów aktywnej polityki rynku pracy, która w większym niż dotychczas stopniu powinna z jednej strony uwzględniać oczekiwania pracodawców, z drugiej zaś wpływać na zwiększenie aktywności zawodowej zasobów pracy. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie efektywności 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. Te ich rodzaje mogą bowiem w przyszłości skutecznie oddziaływać na zmniejszenie niedopasowań na rynku pracy.

Słowa kluczowe: rynek pracy, aktywne programy rynku pracy, efektywność brutto i netto, rodzaje aktywnych działań na rynku pracy.

1. Wstęp

Sytuacja na rynku pracy w Polsce świadczy o tym, że występujące niedopasowania między popytem na pracę a podażą mają przede wszystkim charakter strukturalny. Wskazuje to na konieczność poprawy skuteczności stosowanych dotąd w praktyce programów aktywnej polityki rynku 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. Jak z nich wynika, już w najbliższej przyszłości czynnikami wpływającymi na sytuację na rynku pracy wszystkich krajów UE, w tym Polski, będą: możliwość wystąpienia kryzysu gospodarczego, globa-

¹ Priorytety te zawarte zostały w dokumencie Unii Europejskiej [Europa 2020... 2010] oraz dokumentach krajowych (m.in. [Krajowy Program Reform... 2011]).

lizacja oraz starzenie się społeczeństw. Zmiany wywołwane przez te determinanty powinny w znacznie większym stopniu wpływać na poprawę skuteczności działań realizowanych w ramach polityki rynku pracy, umożliwiających inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój zasobów pracy.

W związku z powyższym celem niniejszego opracowania jest ukazanie efektywności poszczególnych aktywnych programów rynku pracy. Zróżnicowanie jej poziomu może bowiem wskazywać na te sposoby aktywizowania bezrobotnych, które charakteryzując się w dotychczasowych obserwacjach największym poziomem wskaźników, mogą również w przyszłości skutkować większym dopasowaniem kwalifikacji i umiejętności zasobów pracy do zmieniającej się struktury potrzeb zatrudnieniowych podmiotów gospodarczych.

2. Efektywność aktywnych programów rynku pracy **– pojęcia wstępne**

Efektywność aktywnych programów rynku pracy może być mierzona w dwojaki sposób. Po pierwsze – analiza może dotyczyć wyłącznie osób bezrobotnych, a po drugie – uwzględniać zarówno populację 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 3 miesięcy po jego ukończeniu, do liczby osób, które zakończyły udział w danym programie. Istotny z tego punktu widzenia jest pomiar efektu brutto i netto, ponieważ ten ostatni oznacza bezpośrednią skuteczność danego programu, uwzględniającą aktywizację zawodową wyłącznie tych bezrobotnych, którzy podjęli pracę w wyniku jego ukończenia [Wiśniewski i in. 2011].

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. W związku też z tym 18 grudnia 2008 r. została uchwalona przez Sejm nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jej zapisy dotyczące polityki rynku pracy w sposób szczególny skierowane były na zwiększenie aktywizacji zawodowej osób znajdujących się w trudnej sytuacji, rozszerzenie dostępu do usług rynku pracy, promocję programów kształcenia ustawicznego. Miały również na celu zmodyfikowanie systemu zasiłków dla bezrobotnych poprzez zwiększenie motywacji do poszukiwania pracy.

Wśród aktywnych programów rynku pracy funkcjonujących obecnie w Polsce wyróżniamy [Dolny 2010, s. 33 i n.]:

- szkolenia,
- staże,
- przygotowanie zawodowe w miejscu pracy,
- środki na tworzenie nowych miejsc pracy,
- roboty publiczne,

- prace interwencyjne,
- prace społecznie użyteczne.

Cztery ostatnie instrumenty zaliczane są do zatrudnienia subwencionowanego.

Przyjrzyjmy się zatem efektywności podstawowych, wyróżnionych powyżej programów.

3. Efektywność aktywnych programów rynku pracy

3.1. Szkolenia

Rola szkoleń wydaje się szczególnie ważna w warunkach realizowania gospodarki opartej na wiedzy, w której bardzo duże znaczenie mają wysokie kwalifikacje [Dolny, Maksim 2010b, s. 53]. Tym bardziej jest to ważne, że są one podstawowym narzędziem ograniczania bezrobocia strukturalnego. Dlatego też istotne znaczenie ma zwiększenie zainteresowania przedstawicieli zasobów pracy procesami kształcenia, szczególnie 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 wyższego poziomu kwalifikacji, w tym także kwalifikacji ogólnych, niezwiązanych z pojedynczym zakładem. Natomiast wiele tradycyjnych zawodów staje się zbędnych. 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 powiększenie [Błędowski, *Efektywność...*]. W tym momencie kształcenie ustawiczne winno stać się zarówno instrumentem przywracania i utrzymywania równowagi na rynku pracy, jak i sposobem zmniejszenia ryzyka pozostania bezrobotnym lub biernym zawodowo.

Obecnie 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 pracy². Z takiej

² Pracodawca, który skieruje pracownika na trwające co najmniej 22 dni szkolenie, udzielając jednocześnie na ten okres płatnego urlopu szkoleniowego, a na jego 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 [Błędowski, *Efektywność...*, s. 55].

pomocy mogą również korzystać pracodawcy, którzy nie utworzyli funduszu szkoleniowego. Szkolenia mogą też 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 sprawiąć będzie, że pracodawcy zaczną poszukiwać pracowników dobrze przygotowanych do wykonywania zawodu. Dlatego też mogą uzupełniać i wspierać zatrudnienie subsydiowane w szerokim tego słowa znaczeniu.

Poza szkoleniami organizowanymi przez powiatowe urzędy pracy, które mogą być między innymi dofinansowywane w formie pożyczek, zwiększenie szans na znalezienie zatrudnienia umożliwiają także inne rodzaje pomocy finansowej (dofinansowanie kosztów egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz koszty uzyskania licencji), jak również dofinansowanie kosztów studiów podyplomowych oraz stypendia na kontynuowanie nauki w szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych lub wyższej w trybie niestacjonarnym. Skala wykorzystania wszystkich powyżej wskazanych i ustawowo przewidzianych form jest jednak – jak dotychczas – nieznacząca. Najczęściej bezrobotni ubiegali się o sfinansowanie kosztów egzaminów i licencji zawodowych, zmniejszała się liczba bezrobotnych, którym przyznano stypendium na kontynuowanie nauki, natomiast zwiększała się liczba bezrobotnych na studiach podyplomowych. Sporadycznie również interesowano się uzyskaniem pożyczki szkoleniowej, a także instrumentami przeznaczonymi dla pracodawców tworzących fundusz szkoleniowy. Może to jednak mieć związek z brakiem wiedzy zainteresowanych w tej dziedzinie oraz przekonaniem pracowników publicznych służb zatrudnienia o niewielkiej ich przydatności.

W szkoleniach zawodowych, finansowanych ze środków Funduszu Pracy w latach 2005-2010, corocznie uczestniczyło od 150 tys. do ponad 180 tys. bezrobotnych, co stanowiło około $\frac{1}{4}$ ich ogólnej populacji, objętej działaniem wszystkich form aktywizacji [*Efektywność...* 2011, s. 6; Dolny, Maksim 2010b, s. 51 i n.]. Jest to jednak zbyt niski poziom w porównaniu z zaleceniami Komisji Europejskiej z 1997 r. [*Efektywność...* 2011, s. 6; Dolny, Maksim 2010b, s. 51 i n.]. Niemniej pozytywnie należałoby ocenić fakt, że są to głównie szkolenia krótkookresowe (trwające nie dłużej niż 3 miesiące), które – jak wynika z innych badań – są bardziej efektywne ze względu na mniejsze ryzyko wystąpienia efektu zamknięcia³ [Bieliński i in. 2007, s. 124]. Ponadto – jak wynika z przeprowadzonych badań – efekt netto szkoleń nie przekracza 10%, a efekt brutto – sięga prawie 44%, co oznacza niewielką bezpośrednią ich skuteczność jako programu zwiększającego aktywność zawodową zasobów pracy [Wiśniewski i in. 2011, s. 3]. Niewielu bowiem bezrobotnych podejmuje pracę na skutek uczestnictwa i ukończenia organizowanych przez publiczne

³ Efektem zamknięcia nazywamy mniejszą intensywność poszukiwań pracy przez bezrobotnych w trakcie trwania szkolenia. Ich decyzje zatrudnieniowe odwołane są zazwyczaj do momentu ukończenia kursu [Wiśniewski i in. 2011, s. 2].

służby zatrudnienia szkoleń czy kursów. Jest to być może również konsekwencją niewielkiego udziału środków na szkolenia i pozostałe formy podnoszenia kwalifikacji w wydatkach na aktywne programy rynku pracy ogółem.

Niska efektywność szkoleń powoduje, że postulować należałoby dokonywanie ich oceny w dłuższym przedziale czasowym, ponieważ proces kształcenia ze względu na wielowymiarowy charakter może mieć znaczenie dla długookresowego kształtowania aktywności zawodowej. Doraźna ocena tego zjawiska jest wysoce niedoskonała, co wiąże się z efektem zamknięcia. Szkolenia bowiem istotnie wpływają na szanse podjęcia zatrudnienia przede wszystkim z uwagi na możliwość skorzystania z tych kierunków kształcenia, które są najbardziej potrzebne pracodawcom na lokalnym lub regionalnym rynku pracy [Bieliński i in. 2007, s. 124]. Są one najistotniejszą, a równocześnie najbardziej popularną i najtańszą (z wyjątkiem prac społecznie użytecznych) formą dostosowywania kwalifikacji poszukujących pracy do oczekiwań pracodawców. Tym bardziej jest to ważne, że dotychczas w szkoleniach najczęściej brały udział osoby młode, legitymujące się wykształceniem policealnym i niższym, które są w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy [Dolny, Maksim 2010b, s. 59]. Nie można w związku z tym przyjąć, że oferta edukacyjna instytucji rynku pracy nie zawsze dociera do osób najbardziej potrzebujących. Wnioski tego rodzaju, wynikające między innymi z raportu „Flexicurity w Polsce” [Kryńska (red.) 2009, s. 25], a dotyczące na przykład długotrwale bezrobotnych, którzy relatywnie rzadko – jak dotychczas – brali udział w szkoleniach, mogą być nieprawidłowe, ponieważ o efektach tej formy aktywizacji przesądza przede wszystkim właściwy dobór kandydatów z punktu widzenia ich umiejętności oraz możliwości intelektualnych i psychofizycznych. Ponadto nierzadko barierą uczestnictwa w szkoleniu jest zbyt niski poziom wykształcenia lub bierność i brak motywacji do podnoszenia kwalifikacji. Być może wyjściem z tej sytuacji byłoby finansowanie wyłącznie tych instrumentów aktywizacji zawodowej, które charakteryzowałyby się poziomem prognozowanej efektywności brutto w wysokości 70%, tak jak się to dzieje na przykład w Niemczech. W związku z tym większego znaczenia nabrałoby kryterium prawdopodobieństwa uzyskania przez potencjalnego kandydata zatrudnienia. W takim jednak przypadku mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której oferta szkoleniowa byłaby przede wszystkim kierowana do osób dobrze rokujących na rynku pracy. Konieczne byłoby jednak wówczas zrezygnowanie z tak zwanego solidarnościowego podejścia do adresowania różnych form aktywizacji zawodowej na rzecz profilowania bezrobotnych.

3.2. Staże

Staż u pracodawcy wprowadzono w celu umożliwienia młodym ludziom kończącym edukację, a równocześnie mającym trudności w znalezieniu pracy z powodu braku umiejętności przede wszystkim praktycznych, zdobycia doświadczenia zawodowego. Po nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu i instytucjach rynku

pracy staże są przeznaczone dla wszystkich bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

W latach 2005-2010 wydatki z Funduszu Pracy na staże cały czas rosły, a liczba uczestników staży była pod koniec badanego okresu o ponad 100 tys. większa niż liczba uczestników szkoleń [*Efektywność...* 2011, s. 6]. Niemniej udział tych wydatków w badanym okresie kształtował się stale na poziomie około 1/3 wszystkich wydatków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, co jednak może potwierdzać wcześniejsze spostrzeżenie o ich uprzywilejowanej pozycji wśród wszystkich aktywnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu. Równocześnie liczba osób kierowanych corocznie na staż u pracodawców w tym samym okresie wynosiła od ponad 160 tys. do nieco poniżej 300 tys. bezrobotnych, przy czym szczególny wzrost zaobserwowano w latach 2009-2010 ze względu na zmiany zakresu, a w konsekwencji i rozmiarów populacji, do której ten instrument był kierowany. Ponadto związane to było z likwidacją przygotowania zawodowego w miejscu pracy. W rezultacie udział beneficjentów tej formy aktywizacji zawodowej wzrósł w końcu 2010 r. do 38% ogółu tych, którzy korzystali z wszystkich form [Dolny, Maksim 2010b, s. 63].

Staże charakteryzują się efektywnością porównywalną ze szkoleniami, przy czym efekt netto kształtuje się na poziomie około 3%, a efekt brutto – na poziomie 34% [Wiśniewski i in. 2011, s. 3]. Ogólnie jednak można z dużą pewnością twierdzić, że bez mała połowa bezrobotnych, którzy w nich uczestniczyli, znajdowała zazwyczaj zatrudnienie bezpośrednio po zastosowaniu tej formy aktywizacji zawodowej, co wynika z kilku przyczyn [Dolny, Maksim 2010b, s. 63]:

- korzystania przez pracodawców przez kilka miesięcy z pracy zatrudnionego bez ponoszenia kosztów,
- możliwości wyselekcjonowania i zatrudnienia osoby najbardziej przystającej do przyjętych przez pracodawców kryteriów,
- możliwości zdobycia doświadczenia zawodowego przez bezrobotnych, co w szczególności dotyczy osób młodych,
- zapoznania bezrobotnych z warunkami pracy u pracodawcy,
- możliwości wykazania przez bezrobotnych swoich umiejętności i zaangażowania, a przede wszystkim ostatecznie zdobycia zatrudnienia.

Te niewątpliwe korzyści, zauważane zarówno przez pracodawców, jak i bezrobotnych, powodują, że staże charakteryzują się tak wysokim poziomem zatrudnialności. Kształtuje się ona tylko nieco poniżej przeciętnej dla wszystkich aktywnych programów rynku pracy łącznie, a ustępuje jedynie pracom interwencyjnym, nie licząc oczywiście środków na utworzenie stanowisk pracy, w przypadku których przyjmuje się efektywność na poziomie 100%. Niemniej – co należałoby podkreślić – była ona najwyższa w 2007 r. (55,8%), a następnie stopniowo obniżała się, aby w 2010 r. osiągnąć poziom 48,4%.

Niebezpieczeństwem związanym jednak ze stosowaniem tej formy aktywizacji zawodowej jest to, że pracodawcy dość często traktują osoby zatrudnione w ramach

stażu jako „bezkosztowe” uzupełnienie stanu kadrowego firm. W niektórych przypadkach zatem korzystają z tej formy wspomagania zatrudnialności bezrobotnych tylko w przypadkach krótkookresowych braków kadrowych, związanych ze zmianami popytu na rynku towarów i usług. Przesłanką natomiast jej stosowania jest przywrócenie na rynek pracy osób pozostających bez pracy w długim okresie. Dlatego też należałoby dążyć do ograniczenia takich praktyk. Obecnie jest to powszechną praktyką samorządów terytorialnych, które zabezpieczają interesy osób kierowanych na staże w ten sposób, że pracodawcy podpisują deklaracje umożliwiające wydłużenie zatrudnienia takich pracowników poza czas trwania stażu. Z punktu widzenia prognozowania popytu na pracę według zawodów staże mogą odgrywać jednak bardzo ważną rolę, głównie ze względu na możliwość przyuczenia pracowników do pracy na określonym stanowisku.

3.3. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy

Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy funkcjonowało w latach 2004-2008 na podstawie wcześniejszych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. Od lutego 2009 r. zostało ono zastąpione nowym instrumentem – przygotowaniem zawodowym dorosłych. Częściowo jego rolę przejęły staże.

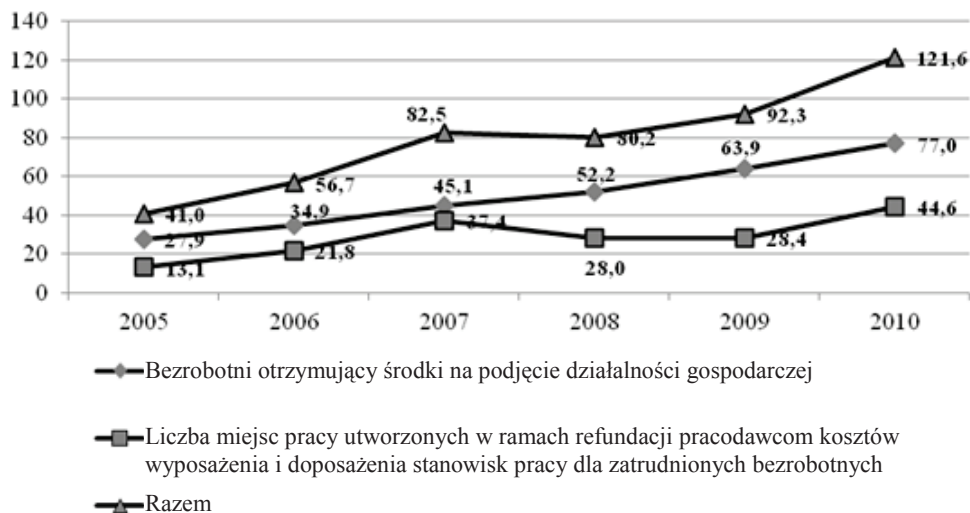
Liczba uczestników tej formy aktywizacji zawodowej w latach 2005-2008 kształtowała się w granicach od 67 tys. do powyżej 79 tys. osób, co stanowiło około 10% wszystkich bezrobotnych zaangażowanych w realizację aktywnych programów rynku pracy, a więc dużo w porównaniu z innymi instrumentami aktywnej polityki rynku pracy (APRP). W 2009 r. rozpoczęło się wygaszanie tego programu. Podobnie było w przypadku nakładów finansowych z Funduszu Pracy, które w całym okresie badawczym rosły, często jednak wolniej aniżeli ogólne wydatki tego funduszu na inne aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Należałoby równocześnie podkreślić, że efektywność tego programu była najwyższa spośród wszystkich dotąd analizowanych, ponieważ kształtowała się na poziomie przekraczającym 50%, z wyjątkiem pierwszego roku jego realizacji. Nawet w roku wygaszania tego programu wyniosła 52%⁴.

3.4. Zatrudnienie subwencjonowane

Środki na tworzenie nowych miejsc pracy są instrumentem wspomagania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, dającym bezrobotnym możliwość samozatrudnienia i stworzenia miejsc pracy (dotacje na podjęcie działalności gospodarczej). Również pracodawcy mają szansę na dalszy rozwój swych przedsiębiorstw (dotacje na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych, skierowanych przez powiatowy urząd pracy) [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 67].

⁴ Niestety, ze względu na zmiany nie jesteśmy w stanie ocenić przytoczonych parametrów za 2010 r., ponieważ nie zostały one ujęte w statystykach [*Efektywność...* 2011].

W latach 2005-2010 liczba bezrobotnych, którzy otrzymali dotację na podjęcie działalności gospodarczej równomiernie wzrastała, co oznaczało również wzrost udziału takich osób wśród wszystkich tych, którzy objęci byli podstawowymi formami aktywizacji zawodowej (rys. 1).



Rys. 1. Liczba osób (bezrobotnych i pracodawców) objętych pomocą w formie dotacji na utworzenie własnego stanowiska pracy lub wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy bezrobotnych w latach 2005-2010 (w tys.)

Źródło: [Wojszyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 68; *Efektywność...* 2011, s. 6].

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 1, w badanych latach liczba ta uległa potrojeniu. W przypadku pracodawców w latach 2007-2009 zaobserwowano niewielkie zmniejszenie populacji tych, którzy uzyskali środki na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla zatrudnionego bezrobotnego. W przypadku bezrobotnych nie mieliśmy do czynienia z tego rodzaju zjawiskiem. Mogło to być efektem zmniejszania się aktywności ekonomicznej całej gospodarki, obniżającego się tempa wzrostu gospodarczego, a tym samym zmiany sytuacji na rynku towarów i usług. Niepewność pracodawców co do kształtowania się sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw mogła spowodować zmniejszenie zainteresowania tworzeniem nowych miejsc pracy, niezależnie czy byłyby one finansowane ze środków własnych firm, czy z dotacji przewidywanych w ustawie.

Niemniej zaprezentowana dynamika zmian w obu przypadkach (pracodawców i bezrobotnych) świadczy o tym, że przyznawanie środków na samozatrudnienie oraz wyposażenie i wyposażanie miejsc pracy dla bezrobotnych skierowanych przez urzędy pracy, stanowiło w Polsce jeden z podstawowych instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Szczególnie dotyczyło to mężczyzn, którzy znacznie

chętniej korzystali z tego rodzaju działań wspomagających, oraz osób młodych, legitymujących się wykształceniem zasadniczym zawodowym, mieszkających w mieście. Niemalże znaczenie ten sposób aktywizacji zawodowej ma również dla długotrwale bezrobotnych, ponieważ umożliwia przyznanie środków finansowych na założenie spółdzielni socjalnej lub włączenie nowego członka do spółdzielni [Bieśliński i in. 2007, s. 144]. O znaczeniu tego instrumentu świadczy również to, że o ile w 2005 r. udział środków przeznaczonych na wskazane cele, zarówno dla pracodawców, jak i bezrobotnych, wyniósł prawie 20% wydatków Funduszu Pracy, o tyle w 2009 r. – już 25,9% [Polska 2010..., 2010, s. 59]. Był to jednak udział mniejszy od obserwowanego w latach wcześniejszych, a szczególnie w 2007 r., w którym wyniósł on ponad 33%. Należałoby jednak podkreślić, że zakres i natężenie wykorzystywania tego instrumentu rynku pracy na poszczególnych lokalnych rynkach pracy jest różny.

Efektywność analizowanych programów jest zróżnicowana. Przyjmuje się, że efektywność zatrudnieniowa w przypadku bezrobotnych wynosi 100%, podobnie jak w przypadku pracodawców, którzy otrzymali refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Taki też jest efekt brutto. Efekt netto jest niższy o około 38 pkt proc. [Wiśniewski i in. 2011, s. 3]. Wynika to z ułomności wykonanych obliczeń – głównie z przyjęcia 3-miesięcznego okresu aktywizacji zawodowej po zastosowaniu każdego z instrumentów. Wydaje się, że z punktu widzenia poprawy sytuacji na rynku pracy oraz sposobu funkcjonowania dotacji na utworzenie własnego stanowiska pracy i wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy, niezbędne byłoby wydłużenie tego okresu chociażby z tego względu, że wymienione środki należy zwrócić, jeśli działalność prowadzona była przez okres krótszy niż dwanaście miesięcy lub jeśli pracodawca zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego bezrobotnego przez czas krótszy niż dwa lata [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 72].

Kolejną formą zatrudnienia subsydiowanego są roboty publiczne. Wśród instrumentów rynku pracy roboty publiczne cieszą się dość dużą popularnością, chociaż jest ona jednak znacznie mniejsza, porównywalna z dotowaniem tworzonych miejsc pracy. Największą popularnością roboty publiczne cieszyły się w 2005 r., w którym liczba objętych tego rodzaju działaniami osiągnęła niemal 70 tys. osób. W następnym roku odnotowane zostało gwałtowne zmniejszenie zainteresowania tego typu działalnością (prawie o 53%). Od tego jednak roku liczba bezrobotnych zatrudnianych w ramach robót publicznych cały czas wzrastała, by w 2010 r. osiągnąć poziom ponad 74 tys. osób [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 16].

Analogicznie do zmienności bezwzględnej prezentowała się dynamika struktury bezrobotnych korzystających z tej formy aktywizacji. O ile w 2006 r. udział osób objętych tym instrumentem stanowił 6,5% wszystkich aktywizowanych, o tyle w końcu 2010 r. odsetek ten wyniósł 9,5% [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 16]. Beneficjentami tej formy aktywizacji zawodowej byli głównie mężczyźni.

Roboty publiczne w Polsce są formą wsparcia, charakteryzującą się dość wysoką efektywnością zatrudnieniową. Kształtuje się ona na poziomie 30% (efekt brutto) i 4,7% (efekt netto) [Wiśniewski i in. 2011, s. 3]. Wzrost skuteczności tego instrumentu obserwowany był prawie w całym okresie badawczym, co jest konsekwencją proporcjonalnego wzrostu liczby zarówno kończących program, jak i zatrudnionych. W 2010 r. ogólny wskaźnik kształtował się na poziomie 46% i był o 2 pkt proc. niższy w roku poprzednim [*Efektywność...* 2011, s. 16].

Dynamika wydatków na roboty publiczne ogółem skorelowana jest zazwyczaj silnie z liczbą osób kończących program. Po gwałtownym spadku w 2006 r. w dalszych latach następował szybki wzrost wydatków ponoszonych na ten program. W 2010 r. wyniosły one ponad 474,2 mln zł i były wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim o prawie 44%.

Kolejnym instrumentem z zakresu zatrudnienia subwencjonowanego są prace interwencyjne. W latach 2005-2010 obserwowana była stała tendencja do ograniczania liczby bezrobotnych kierowanych do prac interwencyjnych. Najbardziej znaczący spadek liczebności populacji miał miejsce w 2008 r. Skala ubytku liczby uczestników prac interwencyjnych w okresie analizowanych sześciu lat wyniosła prawie 60%, co przyczyniło się do zmniejszenia udziału beneficjentów tego programu do poziomu 5,5% w 2010 r. [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 78; *Efektywność...* 2011, s. 15].

Prace interwencyjne cieszyły się przede wszystkim zainteresowaniem wśród kobiet. Ich liczba w okresie spadku populacji kierowanych do tej formy zatrudnienia subwencjonowanego w niektórych okresach wrastała. Może to być konsekwencją wysokiej ogólnej skuteczności zatrudnieniowej tego instrumentu, która w 2010 r. wyniosła 70,8% i była porównywalna z tą sprzed roku. W przypadku efektu brutto poziom wskaźnika nie przekraczał 45% i był najwyższy spośród wszystkich aktywnych programów rynku pracy. Również efekt netto był najwyższy i wyniósł 15,6% [Wiśniewski i in. 2011, s. 3].

Podobnie jak w przypadku robót publicznych nakłady na prace interwencyjne są ściśle uzależnione od liczby uczestników. Dlatego też w analizowanych latach wystąpił ogólnie spadek nakładów, przy czym w 2010 r. zaobserwowano ich wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim (o 20%), wywołany zwiększeniem liczby beneficjentów tego programu (o około 7%). Tego rodzaju zależność wskazuje ponadto na wzrost kosztochłonności tej formy aktywizacji zawodowej, co zresztą było obserwowane już wcześniej, a wynikało z szybszego tempa spadku liczby uczestników prac interwencyjnych w porównaniu z nakładami.

Ostatnią formą zatrudnienia subsydiowanego są prace społecznie użyteczne, realizowane od 2005 r. W latach 2006-2010 wydatki z Funduszu Pracy na ten program stanowiły niewielki odsetek ogółu wydatków, a ich wolumen ulegał systematycznemu zmniejszeniu. O ile w 2006 r. udział ten wyniósł 1,3%, o tyle w 2010 r. już tylko 0,4% wszystkich wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 80; *Efektywność...* 2011, s. 19].

Do prac społecznie użytecznych kierowano w badanym okresie rocznie od 61 tys. do 67 tys. osób, co było wielkością porównywalną z liczbą uczestników robót publicznych. W końcu okresu badawczego beneficjenci prac społecznie użytecznych stanowili około 9% wszystkich uczestników aktywnych programów rynku pracy.

Ogólna efektywność zatrudnieniowa tego instrumentu należy do najniższych i w 2010 r. wyniosła 39,4%, co nie jest jednak wielkością małą, przy czym właśnie w tym przypadku w ogóle nie można zaobserwować efektu netto, a efekt brutto kształtuje się na poziomie 11,2% [Wiśniewski i in. 2011, s. 4]. Zaletą tego instrumentu jest jednak bardzo niski koszt uczestnictwa w programie. Porównanie powyższych dwóch parametrów może wpływać na to, że instrument ten jest postrzegany jako zasługujący na rozszerzenie. Niemniej zalety prac społecznie użytecznych ograniczane mogą być przez budzącą wątpliwość wiarygodność danych, ponieważ skala ich stosowania może zostać powiększana poprzez wielokrotne kierowanie tych samych osób do programu. To samo może dotyczyć osób zatrudnianych po zastosowaniu tego instrumentu. W związku z tym wskaźnik efektywności zatrudnieniowej może być zawyżony⁵, co ma zapewne znaczenie w przypadku wysokości ogólnych wskaźników, charakteryzujących efektywność funkcjonowania aktywnych programów rynku pracy w Polsce.

4. Wnioski

Zaprezentowana analiza wskazuje, że różnorodność oferowanych bezrobotnym form aktywizacji zawodowej pozwala zaspokoić ich zróżnicowane potrzeby. Niezbędne jest jednak promowanie tych propozycji, co pozwoliłoby w większym stopniu wykorzystać instrumenty mające – jak dotychczas – mniejsze znaczenie. Popularyzowanie szkoleń powinno przyczynić się do tego, że korzystać z nich będą w jeszcze większym stopniu pracownicy w wieku 45+, a także osoby poszukujące pracy, ponieważ tego rodzaju możliwości otworzyła nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wydaje się w związku z tym, że informacja o możliwościach doskonalenia zawodowego w niewielkim stopniu dociera do nowych grup klientów tego rodzaju usług. Jednocześnie w sytuacji ograniczania środków publicznych na aktywną politykę rynku pracy należy raczej zawęzić grono uprawnionych do najbardziej potrzebujących pomocy, czyli bezrobotnych. Należałoby w związku z tym również ograniczyć proefektywnościowe podejście do adresowania szkoleń i zastąpić je technikami profilowania bezrobotnych. Wskazane byłoby również zwiększenie atrakcyjności instrumentów dla pracodawców korzystających z funduszu szkoleniowego oraz rozpowszechnienie wiedzy na ich temat, ponieważ do tej pory zapotrzebowanie na tego rodzaju wsparcie było nieznaczące.

Zaproponowane w ustawie dodatkowe świadczenia z tytułu uczestnictwa w procesach kształcenia nie wpłynęły jednak na zwiększenie zainteresowania szkoleniami. Znacznie większe znaczenie w tym przypadku ma dopasowanie oferty szko-

⁵ Do takich wniosków prowadzi analiza struktury przestrzennej prac społecznie użytecznych [Wojdyło-Preisner, Zawadzki 2010, s. 82].

leniowej do oczekiwań bezrobotnych i pracodawców. Bardziej bowiem w tym przypadku liczy się efekt w postaci znalezienia pracy aniżeli samo dofinansowanie kosztów kształcenia. W tym kontekście niezwykle ważne jest organizowanie szkoleń krótkich, dających określone kwalifikacje i umiejętności, które stwarzają mniejsze ryzyko wystąpienia efektu zamknięcia.

Staże powinny zostać utrzymane jako instrument oddziaływania na osoby młode, służący głównie zdobywaniu doświadczenia zawodowego. W przypadku pozostałych kategorii osób bezrobotnych, zaliczanych do grupy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, posiadających jednak doświadczenie zawodowe, należy wprowadzić podobny instrument, ale pod inną nazwą, uwzględniający – przynajmniej w niewielkim zakresie – jego efektywność zatrudnieniową. Tym bardziej jest to konieczne, że nie sprawdził się instrument w postaci przygotowania zawodowego dorosłych [Arendt i in. 2009, s. 179-181; Kryńska 2009, s. 207]. Zmienne powinny również zostać zasady finansowania staży, przede wszystkim w zakresie wysokości stypendiów. Ważne byłoby również uproszczenie procedur.

Większe znaczenie w oddziaływaniu na sytuację na lokalnych rynkach pracy 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. Z uwagi na to, że w opinii pracowników powiatowych urzędów pracy nie przyczyniają się one jednak do skutecznego wychodzenia ze stanu bezrobocia, należałoby może rozważyć włączenie tych instrumentów do zadań realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Tym bardziej jest zasadne podejmowanie wielu działań we współpracy między urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej, ponieważ bezrobocie niejednokrotnie przyczynia się do powstawania ubóstwa i wykluczenia społecznego. W dłuższej perspektywie niezbędne wydaje się dążenie do pełnej integracji organizacyjno-prawnej i finansowej całego lub wybranych części zakresu działania służb zatrudnienia i pomocy społecznej [Dolny, Maksim 2010a, s. 103].

Na podkreślenie zasługuje również to, że skuteczność APRP w Polsce na poziomie makro jest prawdopodobnie bardzo ograniczona ze względu na znaczną skalę efektów substytucji, wypierania i jałowej straty⁶. Dzieje się tak dlatego, że publiczne służby zatrudnienia są, przeciętnie rzecz biorąc, 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 po-

⁶ Ryzyko powstania „jałowych wydatków” (*deadweight loss*) pojawia się, gdy uczestnikami programu są przede wszystkim ci bezrobotni, którzy i bez jego pomocy znaleźliby pracę. Ryzyko wywołania efektu substytucji jest obecne wtedy, gdy osoby biorące udział w danym programie uzyskują zatrudnienie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu. Natomiast z ryzykiem wywołania efektu wypierania mamy do czynienia wówczas, gdy bezrobotni podejmujący pracę w wyniku danego programu uzyskują ją kosztem osób wcześniej zatrudnionych, które stają się bezrobotne [Bukowski (red.) 2007].

zwalającej na ocenę rzeczywistej (a nie pozornej, jak obecnie) skuteczności prowadzonych działań. Uniemożliwia on zarówno ocenę prowadzonych działań w skali makroekonomicznej, jak i elastyczne profilowanie bieżącej polityki zatrudnienia w skali lokalnej. Dlatego też wydaje się, że 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 APRP. Za szczególnie ważne należałoby uznać wprowadzenie systemu cyklicznych ocen efektywności działań służb zatrudnienia, opartego na sprawozdawczości statystycznej, i łatwo dostępnej bazy zdezagregowanych danych jednostkowych. Jest to tym bardziej konieczne, że z jednej strony programy aktywizujące w dużej części są finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a z drugiej algorytm przyznawania środków z Funduszu Pracy powinien w większym niż dotychczas stopniu uwzględniać nieobciążone miary efektywności [Bukowski (red.) 2007, s. 222-223].

Ponadto, jak wykazano w przeprowadzonych rozważaniach, istnieje również konieczność opracowania nowego miernika efektywności zatrudnieniowej w przypadku stosowania instrumentu wspierającego tworzenie nowych stanowisk pracy, gdyż obecnie wykorzystywany ma niewielką wartość informacyjną. Niezbędne jest wydłużenie okresu, który stanowi podstawę weryfikacji tej efektywności, głównie ze względu na wymogi formalne, związane ze zwrotem uzyskanych środków w przypadku wcześniejszego niż przewiduje standard zakończenia działalności gospodarczej lub zwolnienia przyjętego do pracy bezrobotnego. Dodatkowo konieczne jest wypracowanie przez powiatowe urzędy pracy własnych restrykcyjnych regulaminów i procedur udzielania dotacji, jak również kierowania na staże tak, aby nie były one nadużywane. Wszystkie te formy wspomagania aktywności zawodowej bezrobotnych są dobrym, choć kosztownym, instrumentem przeciwdziałania bezrobociu. W przypadku dotacji na utworzenie własnego stanowiska pracy jest to również program wspierania przedsiębiorczości, stanowiącej jeden z priorytetów strategii Europa 2020 [Europa 2020... 2010, s. 15].

Dlatego też należałoby postulować [Bukowski (red.) 2007, s. 222-223]:

- dokonanie zmiany struktury wydatków na poszczególne programy aktywnej polityki rynku pracy, ponieważ obecna nie zapewnia efektywnej alokacji środków; w szczególności niedostateczne są nakłady na finansowanie szkoleń, będących wsparciem tanim i skutecznym w podnoszeniu szans bezrobotnych na podejmowanie pracy;
- traktowanie robót publicznych i prac interwencyjnych jako testu gotowości bezrobotnego do podjęcia pracy, ponieważ nie wpływają one istotnie na szanse przepływu do zatrudnienia,
- podniesienie jakości i dostępności usług świadczonych przez doradców zawodowych, zwiększających skuteczność prowadzonych przez nich działań ze względu na możliwość wypierania przez ich pomoc poszukiwania przez bezrobotnych pracy „na własną rękę”; tym bardziej jest to zasadne, że doświadczenia między-

narodowe wskazują, iż wspomaganie poszukiwania pracy i poradnictwo zawodowe są najefektywniejszymi formami pomocy, zwłaszcza osobom krótkotrwale bezrobotnym,

- odpowiednie ukierunkowanie programów APRP dla młodzieży, ponieważ ich skuteczność jest bardzo zróżnicowana,
- zindywidualizowanie aktywnych form pomocy w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych, ponieważ dotychczasowe działania są nader mało skuteczne i efektywne,
- zwiększenie udziału środków finansowych na ALMP, gdyż dotychczasowe obserwacje jednoznacznie wskazują na istotną różnicę pod tym względem w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, zwłaszcza w przeliczeniu na bezrobotnego,
- nasilenie działań w odniesieniu do osób niskokwalifikowanych, zagrożonych dezaktywizacją i wykluczeniem z rynku pracy, ponieważ wpływać mogą one na powiększanie skali bezrobocia strukturalnego, a tym samym zwiększać dysproporcje, występujące na rynku pracy,
- wprowadzenie „profilowania”, czyli zindywidualizowanej pomocy bezrobotnym, opartej na wczesnej identyfikacji osób zagrożonych długotrwałym pozostawaniem bez pracy.

Obecnie w Polsce brakuje kompleksowego podejścia do pomocy bezrobotnym. Umożliwia je wprowadzenie tzw. indywidualnych planów działania, czyli kontraktów między urzędem pracy a bezrobotnym ustalających, jakie formy pomocy może on uzyskać, lecz równocześnie, jakie działania będzie podejmował, by powrócić do pracy. Praktyka ta stosowana w wielu krajach OECD powinna zostać bardziej rozpowszechniona w działaniach pracowników powiatowych urzędów pracy. Osobnym, niezwykle ważnym problemem jest zwiększenie dostępności i jakości informacji o prowadzonych programach i losach osób nimi objętych. Dzięki takim badaniom bardziej dostępna byłaby wiedza o niedoskonałościach związanych z realizacją procesu przywracania bezrobotnych do aktywności zawodowej, jak również możliwe byłoby bieżące modyfikowanie polityki rynku pracy.

Literatura

- Arendt L., Kukulak-Dolata I., Poliwczak I., *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, [w:] E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., Zawistowski J., *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007.
- Błądowski P., *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – rekomendacje na podstawie doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] P. Błądowski, B. Błaszczyk, M. Fedorczyk, C. Kliszko, P. Kubicki, *Kierunki modyfikacji rozwią-*

- zań prawno-organizacyjnych w celu zwiększania efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji, raport z badań*, <http://www.mpips.gov.pl> (11.09.2011).
- 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., *Pomoc w poszukiwaniu pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010.
- Dolny E., Maksim M., *Ocena zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010a.
- Dolny E., Maksim M., *Podążowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010b.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych 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. (oprac.), *Dalsze wdrażanie koncepcji flexicurity w Polsce – wnioski i rekomendacje*, [w:] E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 59.
- Wiśniewski Z., Dolny E., Jaskólska B., Maksim M., Śliwicki D., Wojdyło-Preisner M., Zawadzki K., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011.
- Wojdyło-Preisner M., Zawadzki K., *Zatrudnienie subwencjonowane*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, WUP – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010.

EFFICIENCY OF ACTIVE LABOR MARKET PROGRAMS

Summary: The labor market situation in Poland shows that the present mismatch between labor supply and demand are primarily structural in nature. This indicates the need to improve the effectiveness of programs already in practice of active labor market policy, which to a greater extent than before should take into account the expectations of employers, while on the other hand it ought to influence the increase of labor activity of labor resources. The purpose of this paper is to show the effectiveness of various active labor market programs (ALMPs). The differentiation of its level may indeed indicate the ways of activating the unemployed, which are characterized in previous observations by the largest level of indicators. These kinds can also lead in the future to the reduction of mismatch on the labor market.

Keywords: labor market, active labor market programs, efficiency of gross and net, types of active measures on the labor market.