

Anna Reichelt*

**WYBRANE CZYNNIKI DETERMINUJĄCE EFEKTYWNOŚĆ
AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W POLSCE**

Wstęp

Rynek pracy należy od wielu lat do najsłabszych ogniw polskiej gospodarki. Bardzo niskie wskaźniki zatrudnienia, aktywności zawodowej ludności oraz wykorzystania zasobów pracy sprawiają, że skala nierównowagi na tym rynku należy do największych w Europie. Zjawisko to, oprócz oczywistych problemów społecznych, politycznych i psychologicznych, oznacza także wysoki koszt alternatywny realizowanej w Polsce ścieżki wzrostu gospodarczego w postaci utraconych szans rozwojowych wynikających z niepełnego wykorzystania zasobów pracy, a co za tym idzie, niższego tempa wzrostu produktu potencjalnego.

Ze względu na przemiany strukturalne dokonujące się na rynku pracy kluczowe znaczenie ma aktywna polityka państwa, której podstawowym zadaniem jest realizacja pełnego zatrudnienia poprzez ograniczenie ujawniającego się niedopasowania pomiędzy popytem, a podażą na rynku pracy. Jednak wypracowane metody i narzędzia walki z niekorzystnym zjawiskiem bezrobocia często nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Aby przezwyciężyć pojawiające się wątpliwości dotyczące skuteczności prowadzonej przez państwo polityki aktywizującej, konieczna jest analiza wskaźników efektywności zatrudnieniowej i finansowej instrumentów wykorzystywanych do jej realizacji.

Celem artykułu jest zbadanie zależności między efektywnością, a takimi czynnikami ją determinującymi jak: region realizacji programu, koszty pracy i dobór grupy celowej. Analiza ta pozwala sformułować pewne wnioski w zakresie struktury i wysokości wydatków na aktywne programy rynku pracy, stanowiąc jednocześnie podstawę do podjęcia

* Autorka przygotowuje rozprawę doktorską w Katedrze Historii Gospodarczej pod kierunkiem prof. dr hab. Małgorzaty Słodowej-Helpy.

próby zwiększenia efektywności ich wykorzystania i dokonania trafnego wyboru alokacji środków publicznych, tak aby stymulować wzrost gospodarczy oraz zmniejszać dysproporcje w rozwoju regionalnym. Stanowi też ważną informację dla samego społeczeństwa i to zarówno dla osób korzystających z takich form pomocy w zatrudnieniu, jak i dla podatników, którzy ją finansują.

1. Efektywność aktywnych programów rynku pracy w Polsce

Aktywna polityka rynku pracy ma na celu poprawę równowagi między popytem i podażą w krótkim i długim okresie. Na płaszczyźnie podażowej pomaga w dostosowaniu kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb rynku oraz poprawia efektywność poszukiwania zatrudnienia. W formie popytowej obniża koszty zatrudnienia dzięki subsydiowaniu.

O faktycznej roli, jaką spełniają programy rynku pracy w tworzeniu miejsc pracy decyduje ich efektywność będąca istotną informacją o sytuacji na rynku pracy i o skuteczności podejmowanych działań aktywizujących. Wykorzystanie dostępnych wskaźników osiągnięć może posłużyć do podejmowania decyzji na temat alokacji pomocy dla bezrobotnych. Porównanie wskaźników pomiędzy regionami ze średnią krajową może służyć jako wyznacznik potrzeby większej pomocy danemu regionowi w formie wsparcia merytorycznego, w lepszym projektowaniu i zarządzaniu prowadzoną polityką rynku pracy¹.

Analiza efektywności, przeprowadzona na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z lat 2001-2005², obejmuje zarówno skuteczność w uzyskaniu przez bezrobotnego zatrudnienia (efektywność zatrudnieniowa) jak i wymiar finansowy (efektywność ekonomiczna).

Efektywność zatrudnieniowa określonej formy przeciwdziałania bezrobociu, ustalona zostaje jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji zawodowej uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

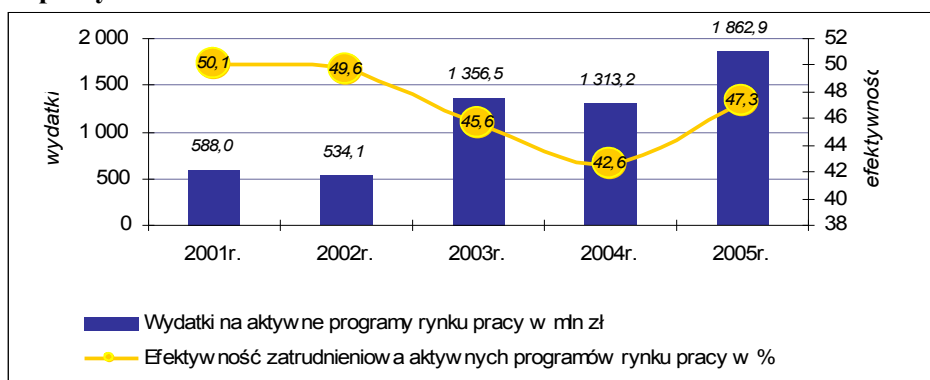
¹ Ch. J. O'Leary, A. Nesporova, A. Samorodow, *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies*, International Labour Office, Geneva 2001, s. 116-117.

² Opracowania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Pracy i Gospodarki na podstawie sprawozdania MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce za lata 2001-2005.

Efektywność ekonomiczna (finansowa) poszczególnych form aktywizacji zawodowej (tzw. koszt ponownego zatrudnienia) ustala się w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w programie uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie.

Analiza efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w Polsce w latach 2001-2005 wskazuje, że rosnące nakłady finansowe na aktywne programy rynku pracy nie wpływają zasadniczo na ich efektywność, która w 2004 r., w porównaniu z rokiem 2001, spadła o 7,5% w skali kraju, a od 2005 r., choć ma tendencje rosnącą, to jest niższa o 2,8% niż w 2001 r. (wykres 1). W praktyce oznacza to, że w 2004 r. nie co druga, tylko co trzecia osoba uczestnicząca w programie mogła liczyć na zatrudnienie.

Wykres 1. Nakłady finansowe, a efektywność aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2005

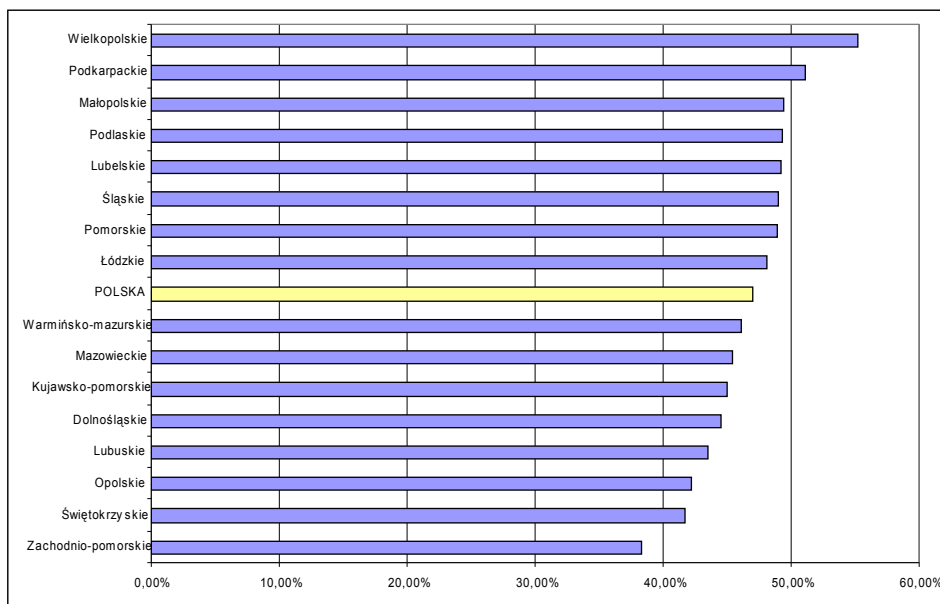


Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005 (MPiPS-01).

Dodatkowo efekty zatrudnieniowe w poszczególnych województwach są zróżnicowane (wykres 2). Różnica w badanym okresie dochodzi do 17 punktów procentowych. Świadczy to o uwarunkowanym geograficznie i historycznie zróżnicowaniu regionalnym województw Polski. Na niskie wskaźniki ponownego zatrudnienia mogą mieć także wpływ różnice w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów³.

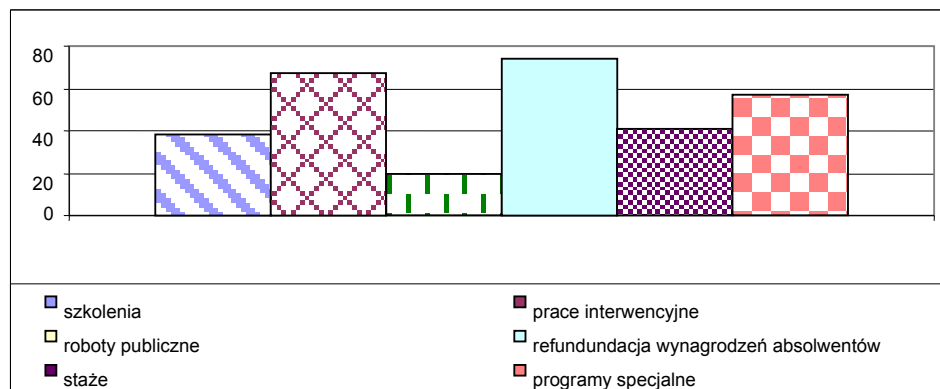
³ M. Kozak, *Polskie regiony wobec akcesji*, Centrum Edukacji Natolin, Warszawa 2003, s. 3-4.

Wykres 2. Efektywności zatrudnieniowa w poszczególnych województwach Polski w latach 2001-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

Wykres 3. Efektywność poszczególnych programów aktywizujących w Polsce w latach 2001-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

Wskaźniki efektywności poszczególnych form wskazują, że największe szanse na zatrudnienie w badanym okresie dawały: refundacja

wynagrodzeń absolwentów (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła 74%) oraz prace interwencyjne (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła 67%), będące formami wspierania zatrudnienia w sektorze prywatnym. Najmniej efektywnym instrumentem wsparcia były roboty publiczne, których adresatem jest sektor publiczny (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła 19%).

2. Region realizacji programów aktywizujących a ich skuteczność

Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w poszczególnych województwach pozwala postawić tezę, że skuteczność programu zależy od regionu jego realizacji. Największe szanse na zatrudnienie miały osoby aktywizowane w województwie wielkopolskim i podkarpackim (ponad 50%), gdzie co druga osoba uczestnicząca w programie mogła liczyć na dalsze zatrudnienie (wykres 2). Najniższe wskaźniki ponownego zatrudnienia odnotowano w województwie zachodniopomorskim (poniżej 40%).

O nierównościach w zakresie skuteczności programów aktywnych przesądzają głównie efekty aglomeracyjne, które wyrażają się przede wszystkim w różnicach chłonności rynku pracy⁴. Dlatego też najwyższe wskaźniki efektywności mają przeważnie miasta wojewódzkie oraz powiaty skupione wokół dużych aglomeracji, z jednym z większych miast o ludności powyżej 100 tys. mieszkańców. Regiony te mają nie tylko niższe stopy bezrobocia, ale także charakteryzują się wysokim PKB przypadającym na jednego pracującego oraz relatywnie niskim udziałem pracujących w rolnictwie i przemyśle w ogóle zatrudnionych, a w efekcie wysokim udziałem sektora usług i względnie wysokim wskaźnikiem zatrudnienia. Są to regiony silne gospodarczo, a tym samym bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki dla rozwoju działalności są tam, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta. Dotyczy to zarówno wysokiego poziomu popytu w województwach, w których koncentruje się działalność gospodarcza, jak i wytwarzających się korzystnych charakterystyk podażyowych takich regionów. W regionach wiodących łatwiejsze jest odnalezienie kooperantów, tu przede wszystkim powstaje sektor usług, który później pozwala innym przedsiębiorcom na bardziej efektywną działalność. Ponadto w regionach, w których

⁴ A. Radziwiłł, *Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999, s. 7.

już prowadzona jest zdywersyfikowana działalność gospodarcza łatwiej o wykwalifikowanych pracowników, nie tylko o wyższym poziomie wykształcenia, ale także lepiej wyszkolonych w trakcie wykonywania zawodu.

O niskiej atrakcyjności i znaczeniu regionów oddalonych od rozwiniętych gospodarczo aglomeracji miejskich świadczy również funkcja odległości, której parametry wskazują, że siła oddziaływania odległych rynków spada wraz z odległością w bardzo szybkim tempie. Stąd istotne znaczenie dla potencjału rynkowego województwa mają rynki położone w odległości nie większej niż 100 kilometrów. Analiza wskaźników efektywności programów aktywnych w województwach rzeczywiście potwierdza to zjawisko. Skuteczność programów jest znacznie mniejsza w powiatach oddalonych od dużych i dobrze rozwiniętych miast, w tym miast wojewódzkich oraz w powiatach typowo wiejskich.

Warto też podkreślić, że skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw pod względem skuteczności prowadzonej polityki aktywizacyjnej jest znacznie większa, niż rozpiętość pomiędzy województwami. Najniższe wskaźniki efektywności zatrudnieniowej występują w województwach Polski północno-zachodniej, gdzie do przełomu lat 1989-1990 przeważało rolnictwo państwowe. Dokonywane tam przekształcenia własnościowe spowodowały, że efekt wzrostu gospodarczego jest znacznie mniej widoczny. W rezultacie dysproporcje pomiędzy regionami pogłębiają się. Dlatego istnieje potrzeba niwelowania różnic w rozwoju regionów słabo rozwiniętych celem nie tylko poprawy wskaźników efektywności, ale przede wszystkim celem poprawy sytuacji gospodarczej, która umożliwi tworzenie efektywnego środowiska do rozwoju przedsiębiorstw oraz poprawi ich konkurencyjność⁵.

Jedną z możliwości poprawy atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej regionu mogą być inicjatywy klastrowe oraz polityka rozwoju oparta o klastry, której zasadnicze elementy czy wręcz całościowe rozwiązania zostały wprowadzone przez większość państw członkowskich OECD⁶. Strategiczną przesłanką na rzecz wspierania klastrów są potencjalne korzyści wynikające z ich funkcjonowania. Na podstawie analiz teoretycznych i studiów konkretnych przypadków można stwierdzić, że prowadzenie działalności gospodarczej w ramach efektywnie funkcjo-

⁵ W. Ziemiałowicz, J. Szlachta, *Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001, s. 11.

⁶ T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Organizacja i Kierowanie 2002, nr 4(110).

nującego klastra przekłada się pozytywnie na poziom produktywności oraz prowadzi do dynamicznej kreacji nowych przedsiębiorstw (głównie MSP). Ma to istotne znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym dla sytuacji na regionalnym rynku pracy, który korzystając w tym celu ze środków publicznych zwiększa ich efektywność⁷.

3. Wpływ kosztów pracy na poziom ponownego zatrudnienia

O poziomie ponownego zatrudnienia oraz skłonności pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy decyduje wysokość kosztów, które ponoszą pracodawcy w związku z zatrudnieniem. Poziom tych kosztów zależy nie tylko od poziomu płac, ale również od wysokości pozostałych obciążeń obligacyjnych. Stąd podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia społeczne są często uważane za jedną z głównych przyczyn wysokiego bezrobocia i niskiego poziomu zatrudnienia w Polsce, co również ma swoje odzwierciedlenie w skuteczności i wskaźnikach efektywności aktywnych programów rynku pracy. Opinię tę zdają się dzielić pracodawcy, a do pewnego stopnia także opinia publiczna (tabela 1). Stała się ona swego rodzaju aksjomatem polskiego rynku pracy⁸.

Tabela 1. Poziom negatywnego oddziaływania regulacji prawnych na prowadzenie działalności gospodarczej

Regulacja	Średnia ocena negatywnego wpływu w skali 1-5	Silny negatywny wpływ
Płaca minimalna	2,0	13,5%
Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem	1,9	9,4%
Ustawowe ograniczenia dotyczące czasu pracy	3,0	38,0%
Rozwiązania dotyczące elastycznych form pracy	2,3	18,7%
Rozwiązania dotyczące pracy tymczasowej	1,8	11,1%
Reguły zwalniania pracowników	3,3	49,4%
Obciążenia związane z ubezpieczeniem społecznym	4,4	83,9%

Źródło: *Regulacje dotyczące zatrudnienia w ocenie przedsiębiorców*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2006.

⁷ T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Polityka wspierania klastrów*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 16.

⁸ *Wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Rekomendacje polskiego forum strategii lizbońskiej do narodowego planu reform 2005-2008, Warszawa-Gdańsk 2005, s. 10.

Koszty związane z ubezpieczeniem społecznym, tj. obowiązkowe składki odprowadzane do ZUS, stanowią największe obciążenie dla pracodawców. Blisko 84% badanych ocenia, iż obciążenie to wywiera silny lub bardzo silny negatywny wpływ na kondycję ich firmy. Obciążenie związane z ubezpieczeniem społecznym zyskało najbardziej negatywną średnią ocenę oddziaływania na prowadzony biznes (4,4) w skali 1-5⁹.

Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy zdaje się również potwierdzać silny związek między kosztami pracy a motywacją pracodawców do zatrudnienia po programie aktywizującym. Konstrukcja polskiego systemu podatkowego jest zbliżona do systemów podatkowych w krajach OECD (wykres 5). Natomiast obciążenia fiskalne pracy w Polsce charakteryzuje zjawisko wysokiego klina podatkowego, stanowiącego różnicę między kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawców, a wynagrodzeniem netto pracownika. Im wyższy klin, tym z jednej strony niższa legalna podaż pracy (z powodu niskiej płacy netto), a z drugiej niższy popyt na pracę (z powodu wysokich kosztów pracy)¹⁰.

Tak więc wysoki klin podatkowy jest jednym z istotnych czynników ograniczających motywację pracodawców do ponownego zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy, wpływając w ten sposób na nieefektywne korzystanie ze środków publicznych przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych¹¹.

Bezpośrednie opodatkowanie pracy w poważnej mierze wynika z pokrywania przez pracujących kosztów transferów społecznych. Koszty te bardzo trudno ograniczyć m.in., ze względu na procesy demograficzne wiążące się z długookresowymi zobowiązaniami. Stąd każda zmiana wynagrodzeń netto pociągać będzie za sobą wyższy koszt, który jest czynnikiem ograniczającym skłonność do zwiększania płac i wzrostu zatrudnienia¹².

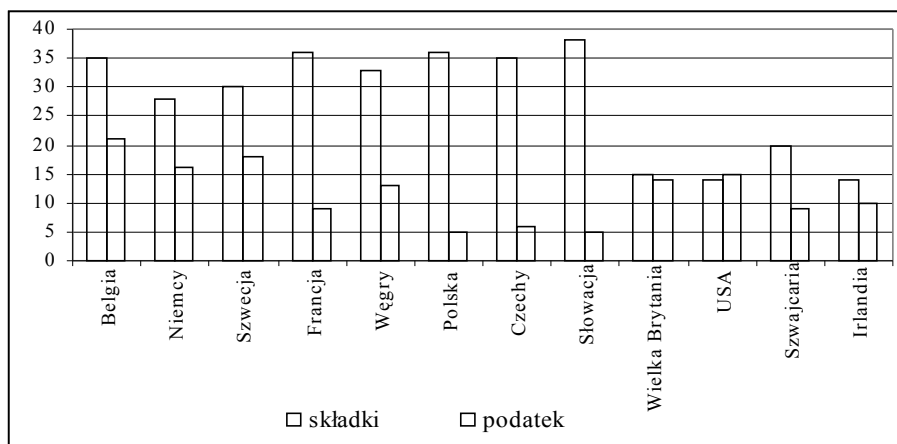
⁹ *Regulacje dotyczące zatrudnienia w ocenie przedsiębiorców*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2006.

¹⁰ *W trosce o pracę*, Raport o rozwoju społecznym Polska 2004, CASE, Warszawa 2004, s. 107-108.

¹¹ S. Golinowska, *Warunki tworzenia miejsc pracy*, Raport CASE NR 31, Warszawa 1999, s. 16.

¹² M. Boni, *Strategia wzrostu zatrudnienia*, w: *Jakie reformy są potrzebne Polsce*, zeszyty BRE Bank – CASE nr 83/2006, s. 14-16.

Wykres 5. Obciążenia podatkowe i składkowe kosztów pracy w Polsce i w innych krajach



Źródło: S. Golinowska, J. Neneman, *Reforma finansów publicznych. Podatki i wydatki publiczne*, w: *Jakie reformy są potrzebne Polsce*, zeszyty BRE Bank – CASE nr 83/2006, s. 20.

Chociaż analizy teoretyczne podejmowane przez wielu autorów zajmujących się problematyką rynku pracy nie potwierdzają zasadniczego wpływu opodatkowania pracy na poziom zatrudnienia w Polsce¹³, to wysokie podatki w interakcji z innymi czynnikami o charakterze instytucjonalnym i strukturalnym mogą przyczyniać się do utrudnionej absorpcji szoków w Polsce. Wpływ opodatkowania dochodów z pracy na absorpcję szokowych spadków zatrudnienia dotyczy bowiem przede wszystkim osób o niższych kwalifikacjach lub z niewielkim doświadczeniem zawodowym oraz przedsiębiorców z niskimi dochodami, co w istotnym stopniu utrudnia legalne rozpoczynanie działalności gospodarczej i jest niekorzystne dla rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Dlatego zmniejszenie obciążeń podatkowych nakładanych na osoby najmniej zarabiające, skutkujące obniżeniem kosztów pracy, mogłoby doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę osób niskoproduktywnych oraz w sytuacji wzrostu wynagrodzeń netto doprowadzić do zwiększenia ich aktywności, obniżenia płacy progowej i w efekcie także przynieść wzrost podaży pracy oraz wskaźników efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w prowadzonej przez państwo aktywnej polityce rynku pracy¹⁴.

¹³ *Zatrudnienie w Polsce 2005...*, op. cit., s. 156-168.

Jednocześnie warto podkreślić, że inne instytucje i czynniki strukturalne, mają daleko większy wpływ na podaż i popyt na pracę niż same podatki sensu stricto i dopiero interakcja tych czynników z opodatkowaniem pracy łącznie wywiera negatywny wpływ na zatrudnienie w Polsce. Tym samym zmiany tylko po stronie podatkowej powinny wspierać inne reformy na polskim rynku pracy, w tym zwłaszcza reformy ograniczające zakres subsydiów do czasu wolnego (transfery społeczne dla osób poniżej wieku emerytalnego), a nie być wobec nich pierwotne¹⁵.

4. Znaczenie doboru grupy celowej do programów aktywizujących

Jednym z najistotniejszych wyzwań dla polskiej polityki rynku pracy jest podjęcie dobrze zaadresowanych działań, w odpowiedzi na tendencję do postępującej segmentacji i polaryzacji rynku pracy. Funkcjonują na nim zarówno grupy aktywne, gotowe do samodzielnego dostosowywania się kwalifikacyjnego i mentalnego do zmieniających się warunków na rynku pracy i oczekiwań pracodawców oraz grupy osób mało mobilnych, nisko wykwalifikowanych, długotrwale bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, których liczebność w ostatnich latach istotnie wzrosła.

Projekty zakrojone na dużą skalę lub długotrwale zazwyczaj okazują się nieskuteczne, zwłaszcza na poziomie makroekonomicznym. Warunkiem skuteczności aktywnych programów rynku pracy jest ich właściwe „profilowanie”, polegające na zidentyfikowaniu osób o wysokim ryzyku długotrwałego bezrobocia i podjęcie wobec nich działań prewencyjnych. Jednocześnie ich implementacja wymaga nie tylko uważnego adresowania, lecz także ciągłej analizy ich przebiegu oraz adaptacji do zmieniającego się zapotrzebowania na pracę. Spełnienie tych warunków pozwala na objęcie pomocą właściwych osób względnie krótkim czasie po tym jak stały się bezrobotne, co pozwala na maksymalizację skuteczności podejmowanych działań zarówno na poziomie mikro jak i makro¹⁶.

¹⁴ S. Borkowska, *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002, s. 272-275.

¹⁵ *Zatrudnienie w Polsce 2005*, red. M. Bukowski, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych MGiP, s. 170.

¹⁶ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 25-26.

Analiza efektywności poszczególnych programów rynku pracy w Polsce potwierdza tę zależność, wskazując jednocześnie na potrzebę ukierunkowania programów aktywizujących pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych, jak również zapotrzebowania składanego przez pracodawców funkcjonujących na lokalnym rynku¹⁷.

Największe szanse na zatrudnienie w badanym okresie dawały prace interwencyjne oraz refundacja wynagrodzeń absolwentów realizowana do 2004 roku (średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła ponad 70%), będące głównie formami wspierania zatrudnienia w sektorze prywatnym. Z kolei analiza wskaźników efektywności programów specjalnych wskazuje, że ukierunkowanie programów pod kątem potrzeb konkretnej grupy bezrobotnych daje dobre rezultaty zatrudnieniowe, kształtujące się średnio na poziomie 60%. Istotne znaczenie w doborze uczestników programu odgrywa profesjonalne pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, które już na poziomie indywidualnych planów działania (IPD) weryfikuje grupy celowe bezrobotnych zgodnie z zapotrzebowaniem złożonym przez pracodawców. Ważnym elementem stanowiącym o efektywności podejmowanych działań aktywizujących jest ich skala¹⁸. Najskuteczniejsze są programy o niewielkiej skali, co bardzo dobrze widać analizując rezultaty zatrudnieniowe szkoleń dla bezrobotnych¹⁹. Większe szanse na zatrudnienie mają osoby uczestniczące w szkoleniach indywidualnych niż grupowych (tabela 2).

Budzącą najwięcej kontrowersji formą aktywnej polityki rynku pracy jest organizacja robót publicznych, gdzie efektywność zatrudnieniowa kształtuje się na poziomie 19%. Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że roboty publiczne często są kierowane do osób długotrwale bezrobotnych, niewykształconych, dla których inne formy wsparcia okazują się nieskuteczne. Dochód uzyskiwany dzięki udziałowi w robotach publicznych stanowi dla nich ważne źródło utrzymania, pozwalające jednocześnie przywrócić prawo do zasiłku. Taka konstrukcja robót publicznych sprawia, że są one w rzeczywistości formą pomocy społecznej, przy czym szczególnie niekorzystne jest rotowanie bezrobotnych pomiędzy udziałem w robotach publicznych i pobieraniem zasiłku,

¹⁷ J. Meller, *Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje*, w: *Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską*, red. Orczyk, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 73.

¹⁸ J. Wróbel, *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*, Raport IPiSS nr 28, Warszawa 2005, s. 124.

¹⁹ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 55-58.

wywołujące ich stygmatyzację na rynku pracy. Jest to jednocześnie przyczyna dla której roboty publiczne nie generują większych efektów zatrudnieniowych.

Tabela 2. Efektywność zatrudnieniowa poszczególnych programów aktywizujących w Polsce w latach 2001-2005

Program	2001	2002	2003	2004	2005
szkolenia	44,5	44,6	40,2	26,8	36,8
prace interwencyjne	67,8	68,0	70,0	66,8	62,0
roboty publiczne	13,3	17,9	16,5	20,2	29,0
refundacja wynagrodzeń absolwentów	73,5	76,4	75,7	71,7	0
staże	35,2	41,0	41,5	40,2	46,2
programy specjalne	62,4	70,3	45,2	49,3	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

Determinantą doboru grupy celowej do programu aktywizującego są więc posiadane kwalifikacje zawodowe bezrobotnych. Stąd istotny wpływ na skuteczność danego programu ma jakość kształcenia i edukacja. Rozwój systemu kształcenia powinien zapewnić szybkie dostosowanie się pracowników (siły roboczej) do zmiany wymagań rynku pracy. Wobec zmian technologicznych i zmian struktury sektorowej zatrudnienia opóźnienia w podnoszeniu kwalifikacji mogą zaowocować niedopowaniami kwalifikacyjnymi czy w wykształceniu pomiędzy popytem i podażą pracy, a tym samym generować bezrobocie strukturalne, mniejszy wzrost gospodarczy i obniżać konkurencyjność gospodarczą danego kraju. Podniesienie poziomu kapitału ludzkiego dzięki upowszechnieniu edukacji na poziomie średnim i wyższym oraz wyrównaniu szans edukacyjnych i poprawie jakości kształcenia w długim okresie będzie miało również swoje odzwierciedlenie w efektywności aktywnych instrumentów rynku pracy²⁰.

²⁰ S. Borkowska, *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002, s. 220.

Podsumowanie

Większość wniosków została już przedstawiona przy analizowaniu poszczególnych czynników mających wpływ na efektywność prowadzonych działań aktywizujących. W tym miejscu przytoczone zostaną jedynie najistotniejsze z nich.

Skuteczność aktywnych programów rynku pracy zależy od miejsca ich realizacji. Najbardziej efektywnie wykorzystuje się środki publiczne w regionach silnych gospodarczo, których atrakcyjność inwestycyjna dla potencjalnych przedsiębiorców i kooperantów jest większa. Dlatego, z punktu widzenia spójności terytorialnej, konieczna jest regeneracja regionów słabiej rozwiniętych poprzez zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej zamieszkujących je osób oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju i podniesienia ich konkurencyjności.

Niskie wskaźniki efektywności są też wynikiem niewywiązywania się pracodawców z obowiązku zatrudnienia po zakończeniu programów aktywizacyjnych. Pracodawcy wśród przyczyn tej sytuacji wskazują na wysokie koszty zatrudnienia, które, szczególnie w przypadku drobnych przedsiębiorców, mogą decydować o legalnym prowadzeniu działalności gospodarczej. W związku z tym wydaje się zasadne obniżenie kosztów pracy osób o niskich kwalifikacjach, bezpośrednio wpływających na wysokość klina podatkowego, motywujące w ten sposób pracodawców do dalszego ich zatrudnienia. Mogłoby to doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę tych osób przyczyniając się jednocześnie do większej skuteczności zatrudnieniowej programów aktywizacyjnych.

Nie bez znaczenia dla efektywności podejmowanych działań aktywizujących pozostaje wybór uczestników programu. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa profesjonalne pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, które weryfikuje grupy celowe bezrobotnych zgodnie z zapotrzebowaniem złożonym przez pracodawców. Ważnym elementem decydującym o skuteczności programów jest upowszechnienie edukacji i poprawa jakości kształcenia w długim okresie.

Determinants of active labour market programs effectiveness in Poland

Summary

The publication has been prepared on the basis of compulsory ministerial reporting on labour market and presents various forms of the unemployed activation, their efficiency and the Labour Fund's expenses for their realization.

The effectiveness of active labour market programs has been going down since 2001. That situation is a result of high taxes, inappropriate education and differences in economic development between Polish regions. To increase effectiveness it is necessary to find the solution of social and economical problems which characterize various Polish voivodship.

Bibliografia

Boni M., *Strategia wzrostu zatrudnienia*, w: *Jakie reformy są potrzebne Polsce*, zeszyty BRE Bank – CASE nr 83/2006.

Borkowska S., *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002.

Brodzicki T., Szultka S., *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Organizacja i Kierowanie 2002, nr 4(110).

Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Polityka wspierania klastrów*, IBnGR, Gdańsk 2004.

Golinowska S., *Warunki tworzenia miejsc pracy*, Raport CASE NR 31, Warszawa 1999.

Golinowska S., Neneman J., *Reforma finansów publicznych. Podatki i wydatki publiczne*, w: *Jakie reformy są potrzebne Polsce*, zeszyty BRE Bank – CASE nr 83/2006.

Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.

Kozak M., *Polskie regiony wobec akcesji*, Centrum Edukacji Natolin, Warszawa 2003.

O'Leary Ch.J., Nesporova A., Samorodow A., *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies*, International Labour Office, Geneva 2001.

Opracowania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Pracy i Gospodarki na podstawie sprawozdania MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce za lata 2001-2005.

Radziwiłł A., *Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999.

Regulacje dotyczące zatrudnienia w ocenie przedsiębiorców, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2006.

W trosce o pracę, Raport o rozwoju społecznym Polska 2004, CASE, Warszawa 2004.

Wróbel J., *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*, Raport IPiSS nr 28, Warszawa 2005.

Zatrudnienie w Polsce 2005, red. M. Bukowski, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych MGiP.

Ziemiałowicz W., Szlachta J., *Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001.