

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**  
**Departament Funduszy**  
**Wydział Wydatków Fakultatywnych i Analiz Efektywności**

---

**ANALIZA ROZWIĄZAŃ, O KTÓRYCH MOWA  
W ART. 108 UST 1I USTAWY O PROMOCJI  
ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY**

---

Warszawa, czerwiec 2017 roku

## Spis treści

1. Wstęp.....	3
2. Syntetyczny opis wprowadzonego rozwiązania .....	4
3. Funkcjonowanie systemu nagród z tytułu 2%.....	6
3.1. Zmiany wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.....	6
3.2. Kwoty przekazane ze środków Funduszu Pracy na wsparcie wynagrodzeń w formie nagród 2% .....	8
4. Analiza systemu wypłat 2% w latach 2014-2016.....	9
4.1. Analiza spełnienia przez powiatowe urzędy pracy warunków do wypłaty 2% (na przykładzie 2016 roku) .....	9
4.2. Analiza zależności pomiędzy stopą bezrobocia w powiecie a uzyskiwanymi wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (na przykładzie 2016 roku) .....	10
4.2. Analiza zależności pomiędzy stopą bezrobocia w powiecie a uzyskiwanymi wskaźnikami efektywności kosztowej działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (na przykładzie 2016 roku) .....	14
4.4. Zmiany wartości wskaźników dotyczących stanu i struktury zatrudnienia .....	16
5. Opinie zgłaszane przez urzędy pracy .....	18
6. Wyniki badania opinii przeprowadzonego przez MRPiPS w 2017 roku .....	19
7. Podsumowanie .....	26

## 1. Wstęp

Obowiązek sporządzenia niniejszej ewaluacji wynika z art. 29 ust. 2 (przepisów przejściowych) ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598). Wspomniany przepis określa zakres przedmiotowy ewaluacji. Ocenie podlegają rozwiązania, o których mowa w art. 108 ust 1i o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065), zwanej dalej ustawą.

Celem niniejszego opracowania jest analiza dotychczasowego funkcjonowania ww. rozwiązania dystrybucji części środków Funduszu Pracy oraz przedstawienie rekomendacji dotyczących przedłużenia na kolejne lata tego rozwiązania w dotychczasowej lub zmienionej formie.

W związku z powyższym poddano analizie instrumenty, o których mowa w art. 108 ust. 1i ustawy. Instrumenty te odnoszą się do przekazywania samorządom powiatów z Funduszu Pracy 2% kwoty środków (limitu) Funduszu Pracy ustalonej na rok poprzedni na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, (...) z przeznaczeniem na finansowanie kosztów nagród oraz składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowego urzędu pracy, w szczególności pełniących funkcje doradców klienta oraz zajmujących stanowiska kierownicze (...).<sup>1</sup>

W niniejszej analizie dokonano zatem oceny, w łącznym dotychczasowym okresie wypłaty tj. od 2014 do 2016 roku, funkcjonowania powyżej opisanego systemu przekazywania środków FP oraz zbadania ich rzeczywistego wpływu na poprawę efektywności działań oraz zwiększenie motywacji do pracy pracowników PUP. W tym celu wykonano prace analityczne na podstawie:

- bazy danych zawierającej informacje dotyczące wypłaty środków FP w ramach tzw. 2% w podziale na powiaty;
- bazy zawierającej dane o uzyskanej efektywności kosztowej i zatrudnieniowej w danym roku, w podziale na powiaty;

---

<sup>1</sup> Art. 108 ust 1i ustawy o promocji zatrudnienia (...)

- kwestionariusza ankiety, zawierającej 31 pytań zamkniętych oraz otwartych, skierowanego do dyrektorów PUP, zawierającego pytania na temat oceny funkcjonowania proefektywnościowego podziału środków Funduszu Pracy na wsparcie wynagrodzeń pracowników powiatowych urzędów pracy.

## 2. Syntetyczny opis wprowadzonego rozwiązania

Wynagrodzenia pracowników PUP są wydatkiem jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2006-2013 minister właściwy do spraw pracy przekazywał środki na wsparcie wynagrodzeń pracowników PUP w wysokości 7% kwoty środków (limitu) FP ustalonej na rok poprzedni na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Wysokość kwoty wsparcia zależała wyłącznie od wysokości kwoty środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy.

W 2014 r., wraz z nowelizacją ustawy, został stworzony i wdrożony proefektywnościowy system nagradzania PUP. **Celem zmian było zwiększenie motywacji pracowników PUP, w szczególności pełniących funkcje doradców klienta oraz poprawa efektywności działań podejmowanych przez urzędy pracy na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.**

Zgodnie z przepisami ustawy, część środków FP przeznaczona na wynagrodzenia dla pracowników PUP (stanowiąca łącznie 7% na aktywne programy rynku pracy) została podzielona na dwie pule: 5%, która jest kierowana do wszystkich urzędów pracy i 2% o charakterze motywacyjnym, której otrzymanie jest zależne od wyników uzyskanych przez urząd pracy. Odmienne zasady przyznawania tych środków warunkują również inne ich oddziaływanie – 5% ma funkcję wspierania wynagrodzeń pracowników PUP, a 2% ma dodatkowo funkcję motywacyjną.

Przyznanie samorządom 2% środków FP na finansowanie kosztów nagród dla pracowników PUP, w szczególności pełniących funkcje doradców klienta oraz zajmujących stanowiska kierownicze, jest elementem mechanizmu proefektywnościowego, który premiuje urzędy osiągające lepszą efektywność działań na rzecz aktywizacji bezruch. Środki te są wypłacane

urzędów, które - zgodnie z wymaganiami ustawowymi - spełnią co najmniej 2 z 3 określonych kryteriów<sup>2</sup>:

1) osiągnięcie, na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, wskaźnika procentowego udziału pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta w całkowitym zatrudnieniu na poziomie wyższym niż średni procentowy wskaźnik udziału pracowników uzyskany we wszystkich PUP albo osiągnięcie wskaźnika liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika PUP pełniącego funkcję doradcy klienta na poziomie niższym niż średni wskaźnik liczby osób bezrobotnych uzyskany we wszystkich PUP;

2) osiągnięcie, w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku, wskaźnika efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej (rozumianej jako udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej) na poziomie wyższym niż średnia efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej uzyskana we wszystkich PUP;

3) osiągnięcie, w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku, wskaźnika efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej (rozumianej jako stosunek kwoty wydatków FP poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione) na poziomie niższym niż średnia efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej uzyskana we wszystkich PUP.

Jednocześnie założono, że wymienione warunki określone w ustawie zostaną spełnione tylko przez niektóre urzędy pracy, a nieprzekazana (pozostała) pula środków będzie należała do dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy z przeznaczeniem na finansowanie tzw. nagród specjalnych oraz składek na ubezpieczenia społeczne pracowników PUP, a także na finansowanie przez ministra właściwego do spraw pracy zadań określonych w ustawie.

O ile wsparcie wynagrodzeń z tzw. 5% jest kierowane w wyznaczonym okresie do pracowników pełniących funkcje doradców klienta, to nagrody z tzw. 2% mogą otrzymać

---

<sup>2</sup> Art. 109 ust 7j ustawy o promocji zatrudnienia (...)

wszyscy pracownicy urzędów pracy, w szczególności pełniący funkcje doradców klienta oraz zajmujący stanowiska kierownicze.

### 3. Funkcjonowanie systemu nagród z tytułu 2%

Do oceny systemu uzależniającego wysokość przekazywanych środków FP w ramach tzw. 2% dla urzędów pracy od efektów działania urzędów pracy przyjęto następujące wskaźniki:

1. efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej;
2. efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej;
3. kwota środków przekazanych do PUP z tytułu tzw. 2%;
4. liczba PUP, które otrzymały nagrodę tzw. 2%/odsetek PUP, które otrzymały nagrodę tzw. 2%;
5. liczba pracowników PUP, którzy dostali nagrody 2%;

#### 3.1. Zmiany wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej

Jak wspomniano na wstępie, jednym z celów wprowadzenia przedmiotowego rozwiązania jest podniesienie motywacji pracowników PUP do podejmowania działań na rzecz poprawy efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

**Tablica 1. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej w latach 2013-2016.**

Efektywność	2013	2014	2015	2016
zatrudnieniowa	68,2%	76,3%	75,9%	78,74%
kosztowa	11 309,43	11 174,52	12 996,00	11 291,09

*\*) danych za rok 2015 nie można wprost porównywać z danymi za lata poprzednie, gdyż nastąpiła zmiana metodologii liczenia efektywności*

Dane zamieszczone w powyższej tabeli wskazują na to, że w latach 2013 – 2016 wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej ulega systematycznej poprawie, co może wskazywać na fakt, iż wprowadzone rozwiązanie wspiera realizację założonego celu.

Analizując dane dotyczące efektywności kosztowej, trudno jest zaobserwować jakikolwiek trend. Wartość wskaźnika dla 2014 roku jest niższa w stosunku do roku 2013, również obserwowana jest niższa wartość wskaźnika pomiędzy rokiem 2016 a 2015. W tabeli zaobserwować można również znaczny wzrost wartości wskaźnika efektywności kosztowej pomiędzy rokiem 2014 a 2015. W ocenie Departamentu Funduszy zasadniczy wpływ na to zjawisko miała zmiana definicji wykorzystywanych w sposobie zbierania danych statystycznych służących do wyliczeń wartości wskaźników. We wcześniejszych latach za datę zakończenia uznawano datę – w zależności od formy – ukończenia uczestnictwa w formie (szkolenia, staże) lub datę zakończenia finansowania ze środków FP (m.in. roboty publiczne, prace interwencyjne, refundacja doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy). Począwszy od 2015 roku za datę zakończenia udziału w aktywizacji uznaje się moment zakończenia okresu zobowiązaniowego wynikającego z przepisów ustawy (zobowiązania pracodawcy do zatrudnienia osoby bezrobotnej). W przypadku refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy okres zobowiązaniowy – na podstawie przepisów ustawy – obejmuje okres, w którym pracodawca jest zobowiązany do utrzymania stanowiska pracy utworzonego lub doposażonego ze środków Funduszu Pracy. Wcześniejszy sposób określania zakończenia aktywizacji dla potrzeb liczenia efektywności powodował m.in., że wartość wskaźnika efektywności kosztowej była równa 100%, zaś wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej była równa przeciętnej kwocie refundacji, co nie oddawało rzeczywistych skutków zaangażowania środków publicznych. Uwagi odnośnie sposobu liczenia efektywności refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy oraz dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej zgłaszała również Najwyższa Izba Kontroli. Wprowadzona zmiana podniosła wartość wskaźnika efektywności kosztowej.

Należy zauważyć, że **porównanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej** (nawet przy uwzględnieniu zmiany wynikającej ze zmiany metodologii) **pomiędzy rokiem 2013 a 2016 wskazuje na poprawę wartości**, co stanowi przesłankę do wniosku, że zastosowane rozwiązanie wpłynęło, zgodnie z celem jaki został postawiony, pozytywnie na efektywność zatrudnieniową i kosztową działań aktywizacyjnych podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy.

### 3.2. Kwoty przekazane ze środków Funduszu Pracy na wsparcie wynagrodzeń w formie nagród 2%

Wysokość środków przekazanych w skali kraju na nagrody 2% zależy od dwóch czynników:

- kwoty środków (limitu) Funduszu Pracy ustalonej na rok poprzedni na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, o których mowa w art. 109 ust 2 ustawy, z wyłączeniem kwot przyznanych z rezerwy dysponenta Funduszu Pracy,
- liczby urzędów, które spełniły warunki przyznania 2%.

**Tablica 2. Przekazane 2% kwoty (limitu) środków Funduszu Pracy w latach 2015-2017 za spełnienie warunków określonych w ustawie w roku wcześniejszym.**

Wyszczególnienie	2015	2016	2017
Liczba PUP, które spełniły wymagania uprawniające do uzyskania tzw. nagrody 2%	216 urzędów pracy	243 urzędów pracy	234 urzędy pracy
Odsetek PUP, które uzyskały nagrody tzw. 2%	63,52%	71,47%	68,82%
Liczba pracowników PUP, dla których przeznaczone były nagrody 2%	8873 (dane na dzień 31 grudnia 2014 r.)	8415 (dane na dzień 31 grudnia 2015 r.)	8701 (dane na dzień 31 grudnia 2016 r.)

Jak pokazują dane w zamieszczonej powyżej tabeli, liczba urzędów, które spełniły kryteria uprawniające do przyznania nagrody 2% jest względnie stała. Jest to efektem konstrukcji wskaźników, które odnoszą się do wartości średnich dla Polski, co powoduje:

- motywację do działań sprzyjających stałemu podnoszeniu wskaźników, a nie tylko do podanego z góry określonego poziomu,
- uwzględnienie zmian makroekonomicznych w otoczeniu powiatowych urzędów pracy (zachodzące zmiany makro w podobnym stopniu wpływają na wartości wskaźników uzyskiwanych przez wszystkie urzędy pracy, co ma odbicie w wartości wskaźnika ogólnopolskiego), a jednocześnie:
- powoduje wzrost niepewności wśród pracowników PUP dotyczących pożądanego, a zarazem wystarczającego do uzyskania nagrody poziomu wartości wskaźników.



Należy jednak zauważyć, że funkcja tego rozwiązania, jaką jest wsparcie finansowe PUP w celu wypłaty pracownikom dodatkowego wynagrodzenia, jest ograniczona do nieco ponad połowy powiatowych urzędów pracy.

**Tablica 3. Kwoty (limitu) środków FP przeznaczone w latach 2015-2017 na wypłatę nagród 2% za spełnienie warunków określonych w ustawie w roku wcześniejszym.**

Rok	2%
2015	46 262,90 tys. zł
2016	36 096,00 tys. zł
2017	41 680,60 tys. zł

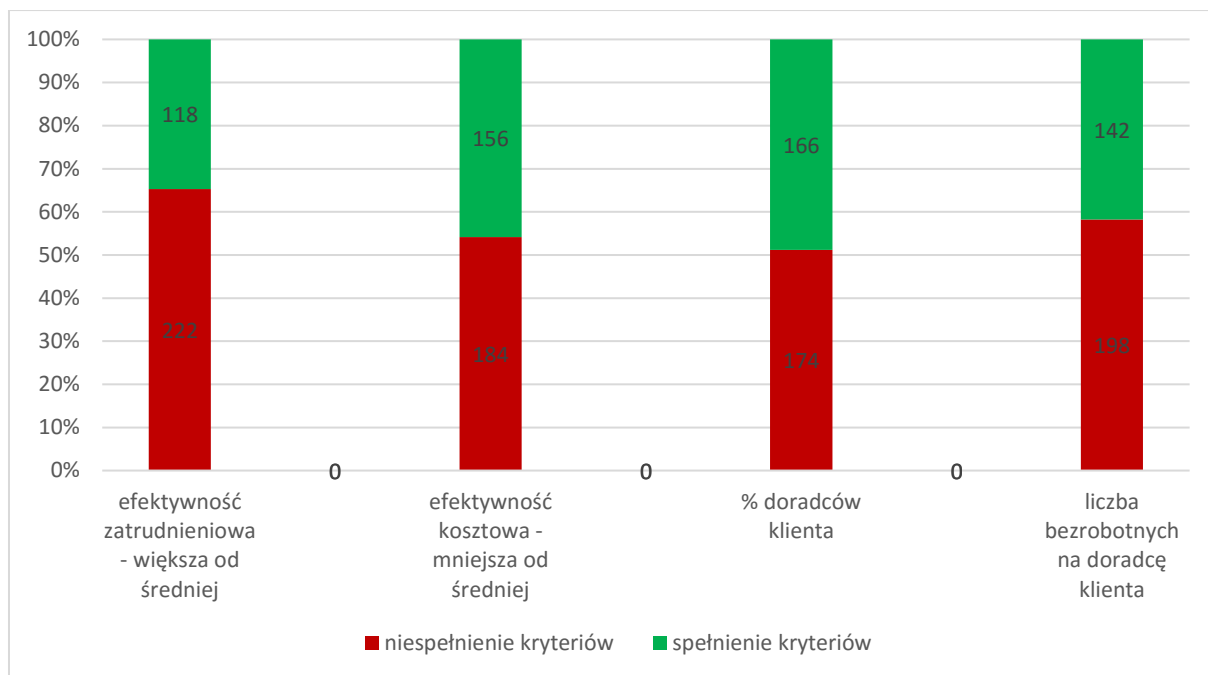
Analizując dane zawarte w sprawozdaniach składanych do MRPiPS za lata 2015-2016, dotyczące wypłaty nagród z tzw. 2%, zauważalna jest znaczna rozpiętość przeciętnych kwot na osobę z tytułu tych nagród w poszczególnych powiatach. Należy jednak zauważyć, że kwestie te podlegają starości, który jest odpowiedzialny za politykę kadrową w PUP i mają charakter uznaniowo-motywacyjny. Z tego względu, dla wyjaśnienia rozbieżności wysokości wypłacanych nagród, należałoby przeanalizować przesłanki podejmowanych decyzji w każdym z powiatów. MRPiPS nie dysponuje takimi informacjami.

#### **4. Analiza systemu wypłat 2% w latach 2014-2016**

##### **4.1. Analiza spełnienia przez powiatowe urzędy pracy warunków do wypłaty 2% (na przykładzie 2016 roku)**

W 2006 roku 243 powiatowe urzędy pracy spełniły wymagania uprawniające do uzyskania tzw. nagrody 2%. Poniżej przedstawiono podział spełniania warunków według poszczególnych kryteriów. Na wykresie widać, że spełnienie bądź niespełnienie warunków w ramach danego kryterium podzieliło się niemal po połowie, jednak największą różnicę można zaobserwować przy efektywności zatrudnieniowej, gdzie tylko 35% osiągnęło efektywność zatrudnieniową większą od średniej.

**Wykres 1. Spełnienie warunków do wypłaty 2% (limitu FP) według poszczególnych kryteriów.**

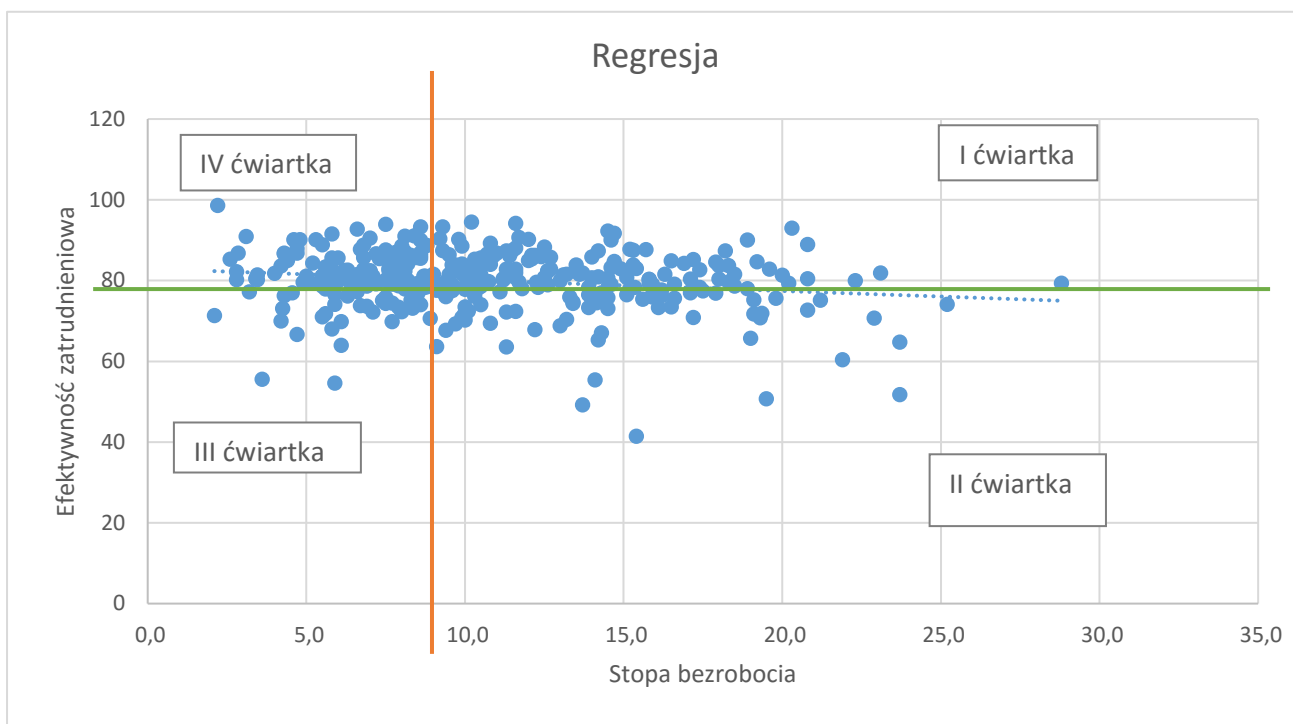


Jak widać na zamieszczonym powyżej wykresie, w przypadku każdego z zastosowanych kryteriów więcej urzędów osiąga wskaźniki poniżej przeciętnego poziomu dla kraju. Taki rozkład wynika z zastosowanego rozwiązania, które – określając kryteria przyznania nagród 2% - posługuje się konstrukcją opartą na przeciętnej dla średniej arytmetycznej (a nie geometrycznej, która dzieliłaby grupę urzędów na połowy). W przypadku przyjętego rozwiązania dla wartości średnich dla kraju, większe znaczenie mają wyniki osiągnięte przez duże powiatowe urzędy pracy, gdyż uzyskiwane przez nie efekty w większym stopniu wpływają na wskaźnik krajowy.

#### **4.2. Analiza zależności pomiędzy stopą bezrobocia w powiecie a uzyskiwanymi wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (na przykładzie 2016 roku)**

Do analizy przyjęto stopę bezrobocia rejestrowanego na dzień 31 grudnia 2016 roku oraz wartości wskaźników obliczone przez Departament Funduszy MRPiPS na podstawie danych zbieranych w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. Celem dokonanej analizy było stwierdzenie czy istnieje korelacja pomiędzy wysokością stopy bezrobocia a uzyskiwanymi wartościami wskaźników efektywności.

**Wykres 2. Zależność między wartością wskaźnika efektywności zatrudnieniowej a stopą bezrobocia**



**Średnia stopa bezrobocia w Polsce: 8,3% (pomarańczowa linia)**

**Średnia efektywność zatrudnieniowa w Polsce: 78,74% (zielona linia)**

Jak widać na powyższym wykresie brak jest zależności pomiędzy stopą bezrobocia a efektywnością zatrudnieniową. Analizując uzyskane wyniki efektywności z uwzględnieniem stopy bezrobocia w powiecie, podzielono urzędy pracy na 4 grupy:

- I. ćwiartka = Powiatowe urzędy pracy z **wyższą** stopą bezrobocia i **wyższą** efektywnością  
(liczba PUP – 130)
- II. ćwiartka = Powiatowe urzędy pracy z **wyższą** stopą bezrobocia i **niższą** efektywnością  
(liczba PUP – 87)
- III. ćwiartka = Powiatowe urzędy pracy z **niższą** stopą bezrobocia i **niższą** efektywnością  
(liczba PUP – 34)
- IV. ćwiartka = Powiatowe urzędy pracy z **niższą** stopą bezrobocia i **wyższą** efektywnością  
(liczba PUP – 87)

Na podstawie powyższego wykresu nie można stwierdzić zależności, że trudniejsza sytuacja na rynku pracy (mierzona stopą bezrobocia rejestrowanego) negatywnie wpływa na uzyskiwane wartości wskaźnika efektywności kosztowej. W grupach urzędów

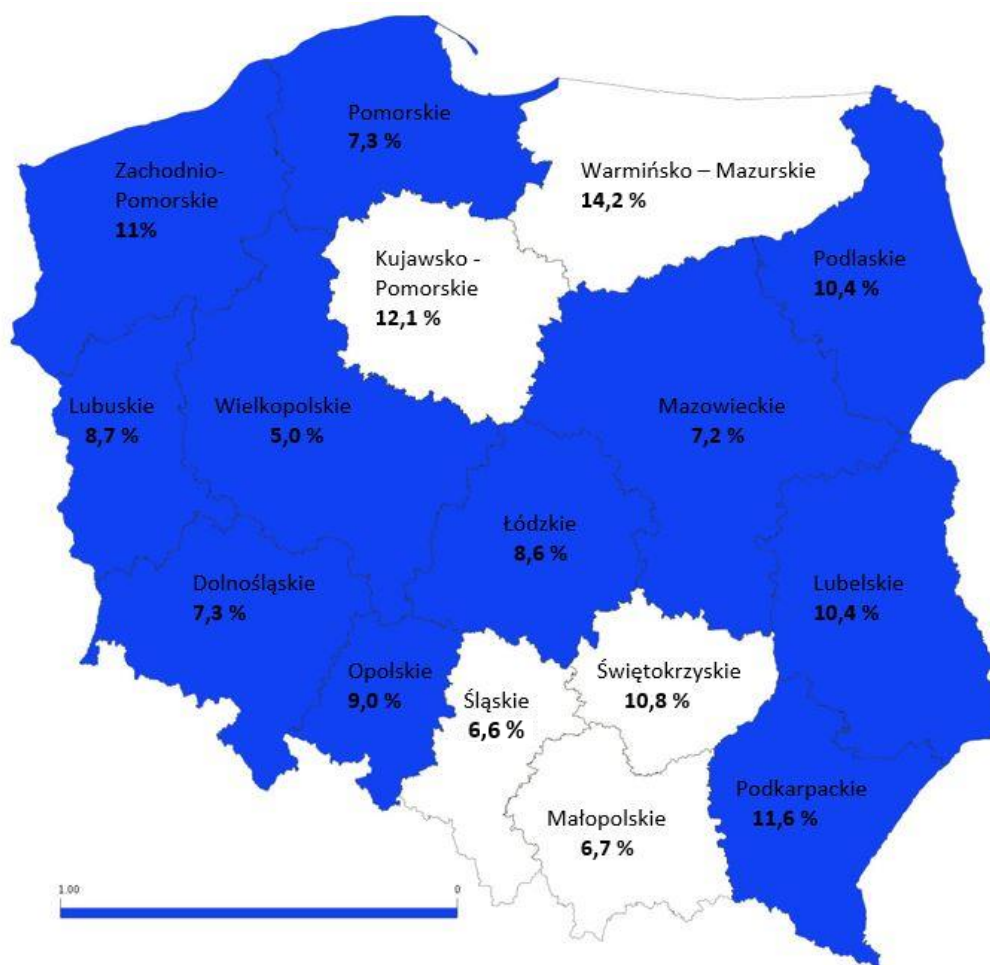
charakteryzujących się wyższymi niż przeciętne wartościami wskaźnika efektywności zatrudnieniowej są zarówno takie, które działają na terenach charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia (nawet przekraczającą 15 i 20%), jak i takie, które działają na obszarach o stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy. Powyższą tezę potwierdzają również wartości korelacji Pearsona (Współczynnik  $r$ -Pearsona = -0,189), które wskazują na brak korelacji pomiędzy wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej a stopą bezrobocia w powiecie.

Do celów dalszej analizy dokonano obliczenia średniej wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w dwóch grupach: w skład pierwszej wchodziły urzędy, które działały na terenach o stopie bezrobocia niższej lub równej średniej dla kraju (tj. 8,3% lub mniej), w skład drugiej – PUP, które działały na terenach gdzie stopa bezrobocia przewyższała średnią dla kraju.

W pierwszej grupie średnia wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wyniosła 80,73%, zaś w drugiej 79,5%. Zatem różnice średniej wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej pomiędzy powiatowymi urzędami pracy, które działały na terenach o stopie bezrobocia wyższej niż średnia i niższej niż średnia dla kraju są nieznaczne.

Uwzględniając powyższe dane, należy wskazać, że: **wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej nie zależy od stopy bezrobocia w powiecie, na terenie którego działa dany urząd pracy.**

**Mapa 1. Osiągnięty w 2016 r. wskaźnik efektywności zatrudnieniowej a stopa bezrobocia według województw.**



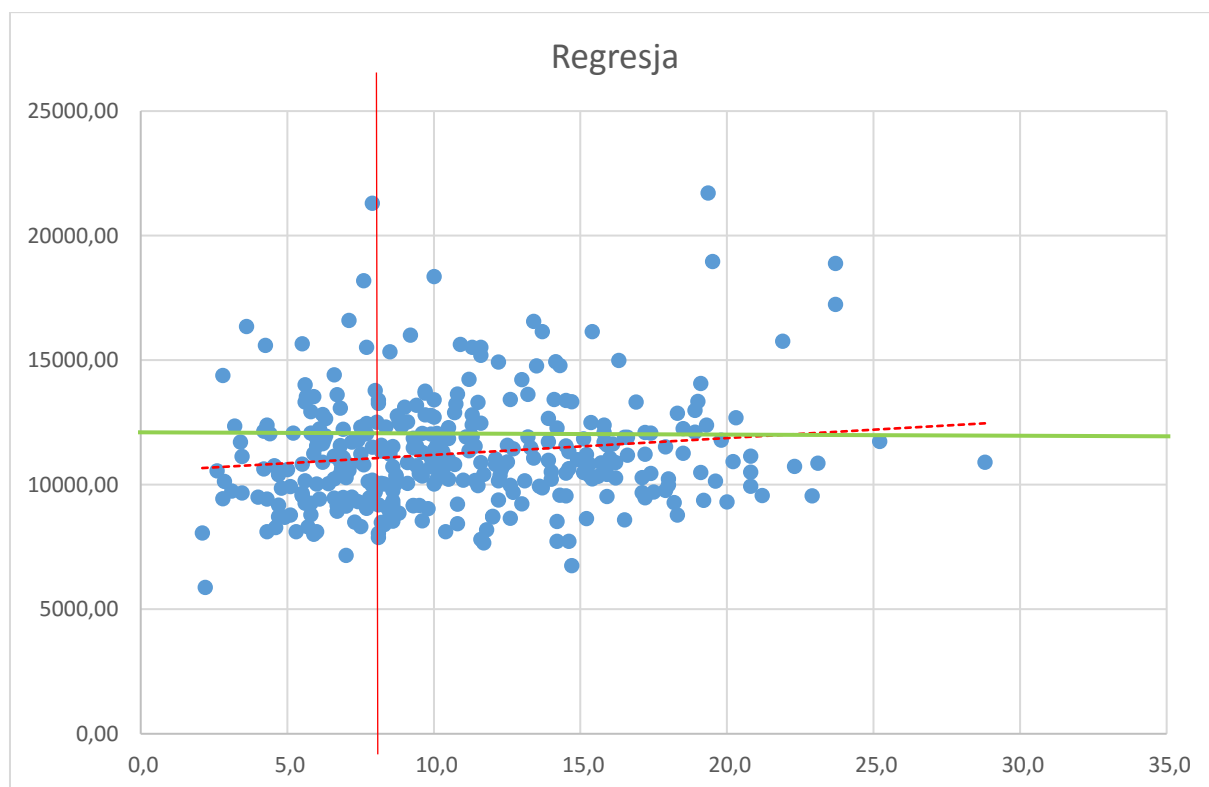
Na powyższej mapie kolorem niebieskim zaznaczone są te województwa, w których została osiągnięta efektywność zatrudnieniowa wyższa od średniej w skali kraju tj. 78,74%. Procentowo zaznaczono stopę bezrobocia według danych na dzień 31 grudnia 2016 r. Dane te potwierdzają uprzednio wykazany brak zależności pomiędzy osiągniętym poziomem efektywności zatrudnieniowej a stopą bezrobocia. Fakt ten jest dobrze widoczny w województwie kujawsko-pomorskim oraz podkarpackim, gdzie wysokość stopy bezrobocia jest zbliżona, natomiast wskaźniki efektywności zatrudnieniowej osiągają odmienne wartości. W województwie podkarpackim osiągnięto wskaźnik efektywności zatrudnieniowej powyżej średniej tj. 80,57% a w kujawsko – pomorskim poniżej tj. 76,38%.

#### 4.2. Analiza zależności pomiędzy stopą bezrobocia w powiecie a uzyskiwanymi wskaźnikami efektywności kosztowej działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (na przykładzie 2016 roku)

Do analizy przyjęto stopę bezrobocia rejestrowanego na dzień 31 grudnia 2016 roku oraz wartości wskaźników obliczone przez Departament Funduszy MRPiPS na podstawie danych zbieranych w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej.

Celem dokonanej analizy było stwierdzenie czy istnieje korelacja pomiędzy wysokością stopy bezrobocia a uzyskiwanymi wartościami wskaźników efektywności kosztowej.

**Wykres 3. Zależność pomiędzy wartością wskaźnika efektywności kosztowej a stopą bezrobocia**



**Średnia stopa bezrobocia w Polsce: 8,3% (czerwona linia)**

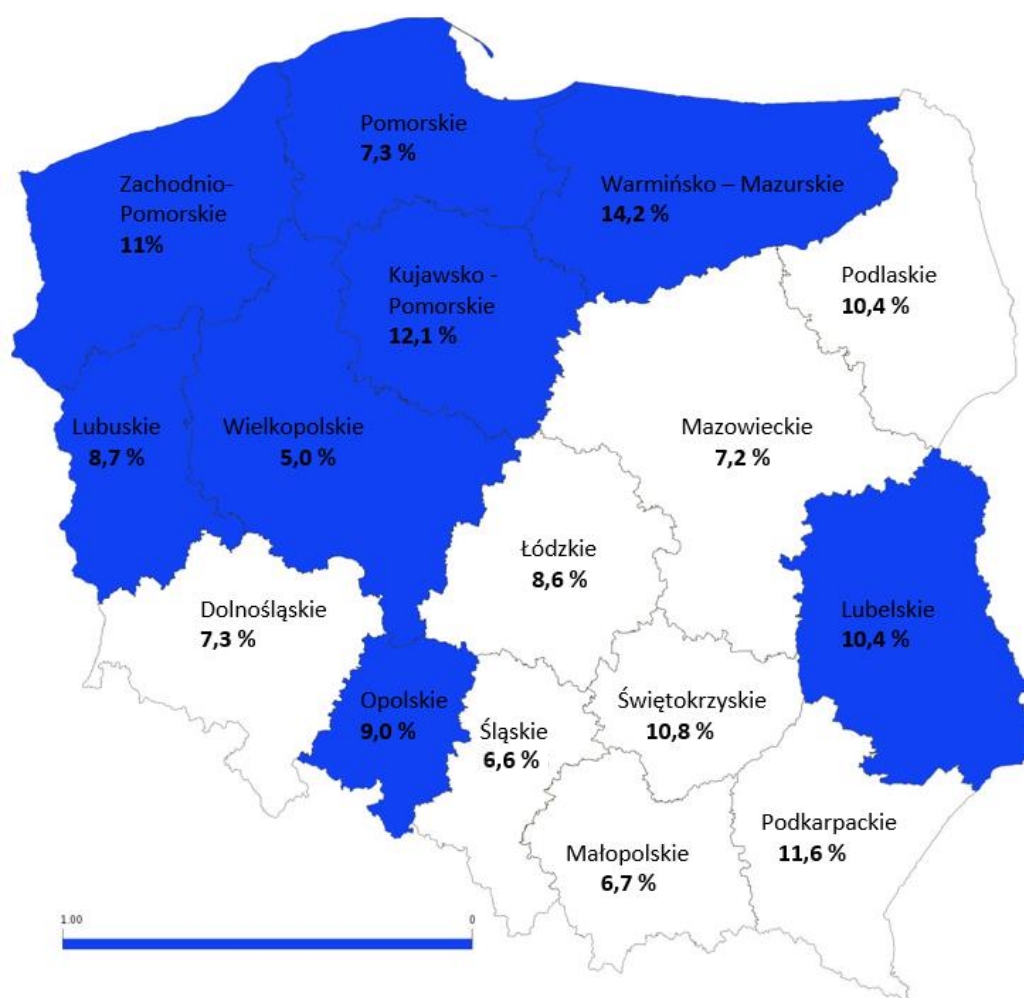
**Średnia efektywność kosztowa w Polsce: 11 291,09 zł (zielona linia)**

Jak widać na powyższym wykresie brak jest zależności pomiędzy stopą bezrobocia a efektywnością kosztową. Powyższą tezę potwierdzają również wartości korelacji Pearsona (Współczynnik r-Pearsona = 0,155), które wskazują na brak korelacji pomiędzy wskaźnikiem efektywności kosztowej a stopą bezrobocia w powiecie.

Do celów dalszej analizy dokonano obliczenia średniej wartości wskaźnika efektywności kosztowej w dwóch grupach: w skład pierwszej wchodziły urzędy, które działały na terenach o stopie bezrobocia niższej lub równej średniej dla kraju (tj. 8,3% lub mniej), w skład drugiej – PUP, które działały na obszarach, gdzie stopa bezrobocia przewyższała średnią dla kraju.

W pierwszej grupie średnia wartość wskaźnika efektywności kosztowej wyniosła 10 959,69 zł, zaś w drugiej 11 424,20 zł. Zatem różnice średniej wartości wskaźnika efektywności kosztowej pomiędzy powiatowymi urzędami pracy, które działały na terenach o stopie bezrobocia wyższej niż średnia i niższej niż średnia dla kraju są nieznaczne.

**Mapa 2. Osiągnięty w 2016 r. wskaźnik efektywności kosztowej a stopa bezrobocia według województw.**



Również na mapie obrazującej osiągnięty niższy niż średnia kraju wskaźnik efektywności kosztowej (zaznaczony kolorem niebieskim) tj. 11 291,09 zł wyraźnie widać brak zależności pomiędzy stopą bezrobocia a efektywnością kosztową. Tutaj również dobrym tego przykładem jest województwo kujawsko-pomorskie i podkarpackie o zbliżonej stopie

bezrobocia, ale zróżnicowanych wskaźnikach efektywności kosztowej. W województwie kujawsko-pomorskim wartość wskaźnika efektywności kosztowej wyniosła 10 298,22 zł, natomiast w województwie podkarpackim – 11 609,89 zł. Dość wysoką stopę bezrobocia w grudniu 2016 roku zanotowano w województwie warmińsko-mazurskim (14,2%), w którym to jednocześnie zanotowano niższy wskaźnik efektywności kosztowej, wyniósł on – 10 410,58 zł.

Podsumowując: wyniki zaprezentowanej powyżej analizy wskazują, że stopa bezrobocia nie może być traktowana jako czynnik, który warunkuje możliwość osiągnięcia lepszych niż średnia dla kraju wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. W ocenie Departamentu Funduszy oznacza to, że powyższe wskaźniki mogą być, bez ich korygowania, stosowane jako miary skuteczności działania powiatowych urzędów pracy.

Zupełnie innym zagadnieniem, również często podnoszonym przez przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia, jest to, że dwa omawiane wyżej wskaźniki obejmują swoim zakresem całość działań powiatowych urzędów pracy. Doświadczenia, które zostały zebrane, również przy podziale środków na nagrody specjalne, gdzie poddawanych ocenie jest więcej obszarów działania powiatowych urzędów pracy, wskazują, że rozszerzenie listy kryteriów przyznawania nagród powoduje istotne przetasowania na listach nagrodzonych.

#### **4.4. Zmiany wartości wskaźników dotyczących stanu i struktury zatrudnienia**

Jednym z trzech kryteriów, którego spełnienie może warunkować przyznanie nagrody 2% jest wymóg dotyczący stanu lub struktury zatrudnienia. Należy zauważyć, że treść przepisu dotycząca tego obszaru jest zapisana jako alternatywa, czyli do spełnienia liczy się albo osiągnięcie wskaźnika procentowego udziału pracowników powiatowego urzędu pracy pełniących funkcje doradcy klienta w całkowitym zatrudnieniu na poziomie wyższym niż średni procentowy wskaźnik udziału pracowników uzyskany we wszystkich powiatowych urzędach pracy albo osiągnięcie wskaźnika liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta na poziomie niższym niż średnia wartość tego wskaźnika uzyskana we wszystkich powiatowych urzędach pracy. W obydwu przypadkach na wartość wskaźnika ma wpływ liczba doradców klienta zatrudnionych w urzędzie pracy, a wzrost tej liczby, na etapie wdrażania reformy w 2014 roku, był kierunkiem pożądanym.



**Tablica 4. Wartość wskaźników dotyczących stanu i struktury zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy w latach 2014 – 2016 (wg stanu na dzień 31 grudnia)**

	2014	2015	2016
<b>Liczba doradców klienta</b>	8873	8415	8701
<b>udział doradców klienta w całkowitym zatrudnieniu</b>	40,69%	43,91%	45,44%
<b>Liczba osób bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta</b>	233	185,82	153,43

Doradcy klienta zostali wprowadzeni nowelizacją ustawy z 2014 roku, zatem nie jest możliwe podanie informacji z roku poprzedzającego wprowadzenie rozwiązania.

Analizując dane zamieszczone w tabeli widać, że wprowadzone rozwiązanie nie przyczyniło się do stałego wzrostu liczby doradców klienta, co było celem wprowadzenia tych warunków jako kryteriów przyznawania nagród 2%. Również w okresie 3 lat wartość wskaźnika udziału doradców klienta w całkowitym zatrudnieniu ulegał stałej poprawie. W opiniach zgłaszanych do MRPiPS, dyrektorzy powiatowych urzędów pracy wskazują na to, że struktura zatrudnienia, a także liczba osób pełniących funkcję doradcy klienta powinna być dostosowana do potrzeb i warunków funkcjonowania powiatowego urzędu pracy. Stosowanie tego wskaźnika jako kryterium podziału środków w kolejnych latach może powodować sztuczne jego zawyżanie (poprzez powierzanie „na papierze” obowiązków doradcy klienta pracownikom, którzy realizują inne zadania) lub powierzanie pracownikom PUP tej funkcji wbrew realnym potrzebom.

Drugim wskaźnikiem, wartym bliższego przyjrzenia się, jest liczba osób bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta. Celem wprowadzenia tego kryterium była poprawa jakości obsługi osób bezrobotnych, poprzez zwiększenie dostępu do wykwalifikowanych pracowników PUP, pełniących funkcję doradcy klienta. Średnia wartość tego wskaźnika w latach 2014 – 2016 nie wykazuje żadnych stałych trendów. Należy zauważyć, że na wartość tego wskaźnika mają wpływ dwie zmienne. Pierwszą z nich, omówioną wyżej i zależną od decyzji dyrektora PUP lub starosty jest liczba doradców klienta. Drugą, zależną

w głównym stopniu od trendów makroekonomicznych i ogólnej sytuacji na rynku pracy, jest liczba osób bezrobotnych. Na podstawie powyższych danych można postawić tezę, że wpływ drugiej zmiennej jest bez porównania większy. Należy zwrócić uwagę, że pomiędzy rokiem 2014 a 2015 liczba doradców klienta spadła, a wartość wskaźnika liczby osób bezrobotnych na jednego doradcę klienta uległa poprawie. Przyczyną tej pozytywnej zmiany nie były więc decyzje dyrektorów PUP, ale widoczny w badaniach ogólnopolskich spadek liczby bezrobotnych zarejestrowanych. Mając na względzie powyższe, wydaje się, że wykorzystywanie tego wskaźnika, jako kryterium stosowanego przy rozdziale nagród dla pracowników PUP jest niecelowe, gdyż na jego wartość decydujący wpływ mają zmienne niezależne od działania PUP.

## 5. Opinie zgłaszane przez urzędy pracy

Jednym z najczęściej pojawiających się w dyskusjach i pismach kierowanych do Departamentu Funduszy zastrzeżeń dotyczących sposobu pomiaru efektywności działań powiatowych urzędów pracy, był brak uwzględnienia sytuacji na lokalnym rynku pracy, a w szczególności stopy bezrobocia, co zdaniem podnoszących ten argument ma kluczowy wpływ na uzyskiwaną efektywność. Z uwagi na częstotliwość tego zarzutu, przeprowadzono opisaną w poprzednim rozdziale analizę regresji, w której wykazano brak zależności pomiędzy stopą bezrobocia a uzyskiwanymi wartościami wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

Zdaniem niektórych dyrektorów PUP, punktowane powinny być także te urzędy, w których liczba bezrobotnych przypadających na pracownika jest wyższa od średniej krajowej, a co za tym idzie nakład pracy pracowników PUP jest wyższy. Podniesiona została także kwestia, że działania PUP muszą być bardziej wnikliwie analizowane i oceniane. Algorytmy określające efektywność powinny uwzględniać wiele zmiennych, nie tylko kwotę i liczbę osób, które dzięki tej kwocie podjęły pracę. Obecna forma liczenia efektów, zdaniem niektórych przedstawicieli PSZ, ma niewiele wspólnego z reintegracją społeczną a obecny mechanizm liczenia efektywności nie jest sprawiedliwy. W opinii niektórych przedstawicieli PSZ, powinny być uwzględniane takie kryteria jak:

1. wskaźnik "specyfiki lokalnego rynku pracy" - urzędy pracy powinny być podzielone na grupy wg. wskaźników bezrobocia np. grupa I – urzędy, gdzie stopa bezrobocia jest równa bądź

nizsza od stopy bezrobocia w kraju, grupa II – PUP, gdzie stopa bezrobocia jest wyższa od średniej dla kraju o maksymalnie np. 30%, grupa III – urzędy, gdzie stopa bezrobocia jest wyższa od stopy w kraju np. o ponad 30%. W zależności od znalezienia się w odpowiedniej grupie, ustalenie marginesu średnich ogólnokrajowych wskaźników efektywnościowych umożliwiających uzyskanie dodatkowych środków. Specyfika lokalnego rynku pracy winna być bowiem uwzględniana przy przyznawaniu nagród.

2. wskaźnik „atrakcyjności” oferty PUP (wszechstronności działań) – określałby różnorodność stosowanych form aktywizacji i promował te PUP, które wychodzą z bardzo szeroką ofertą. Wskaźnik taki mógłby wyrażać się udziałem liczby form stosowanych przez dany PUP do wszystkich form możliwych do zaoferowania na gruncie ustawy.

3. poradnictwo zawodowe – działania z zakresu poradnictwa zawodowego winny stanowić kryterium oceny wobec zmian społeczno-gospodarczych, które spowodowały, że wielu osobom bezrobotnym trzeba pomóc „stać się zdolnym do zatrudnienia”. Chodzi o pobudzenie aktywności i poprawę motywacji tych osób, a także o danie im kompetencji społecznych umożliwiających nawiązanie relacji z pracodawcami, podjęcie pracy i utrzymanie zatrudnienia.

4. wzrost udziału osób aktywizowanych w ogólnej liczbie osób zarejestrowanych – wobec spadku liczby zarejestrowanych porównywanie liczby nominalnej aktywizowanych osób nie jest odpowiednim wskaźnikiem.

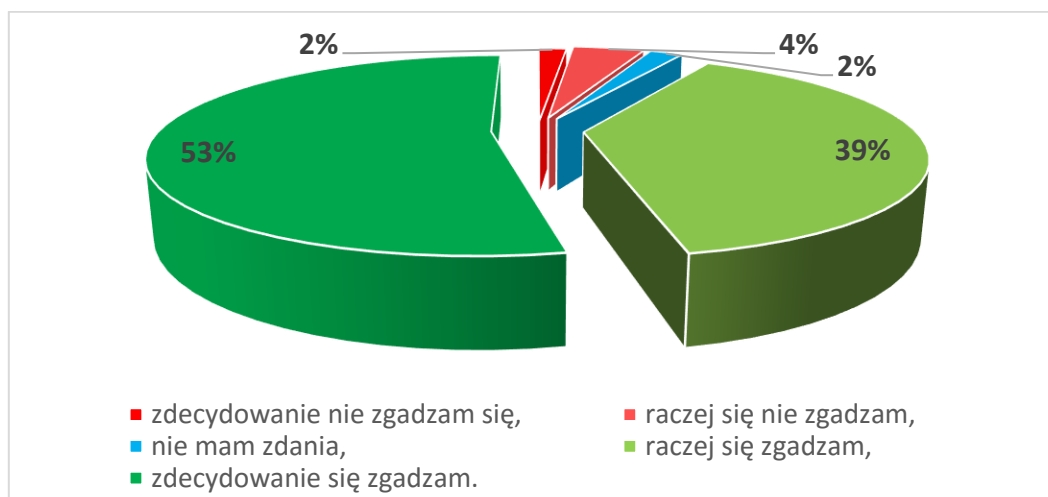
## **6. Wyniki badania opinii przeprowadzonego przez MRPiPS w 2017 roku**

Jako technikę badawczą do przeprowadzenia niniejszej analizy wykorzystano anonimowy kwestionariusz ankiety, która zawierała 31 pytań skierowanych do dyrektorów PUP, na temat m.in. dotychczas obowiązującego systemu przekazywania środków FP na wsparcie wynagrodzeń pracowników PUP (tzw. 2%) na poziom uzyskiwanej efektywności działań podejmowanych przez urzędy pracy na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Ankieta zawierała pytania zarówno zamknięte jak i otwarte.

Jedno z pytań kierowanych do dyrektorów powiatowych urzędów pracy dotyczyło opinii na temat pozytywnego wpływu możliwości uzyskania 2% na motywację pracowników. Wyniki ankiety wskazują na to, że w ocenie zdecydowanej większości dyrektorów PUP dotychczasowy system podziału 2% środków FP pozytywnie wpływa na motywację pracowników do realizacji

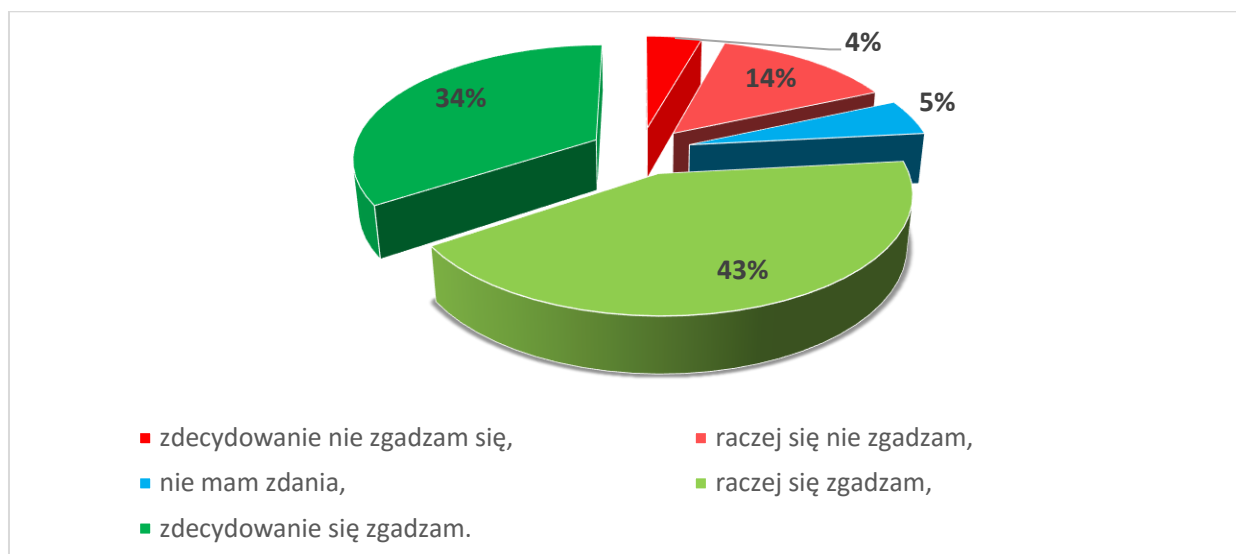
codziennych zadań. Przeciwnego zdania jest zaledwie 6% odpowiadających. Szczegółowy rozkład odpowiedzi został zilustrowany na poniższym wykresie.

**Wykres 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani z następującym stwierdzeniem: „Możliwość uzyskania dodatku do wynagrodzenia w ramach tzw. 2%, motywuje pracowników do osiągnięcia lepszych wyników w codziennej pracy”.**



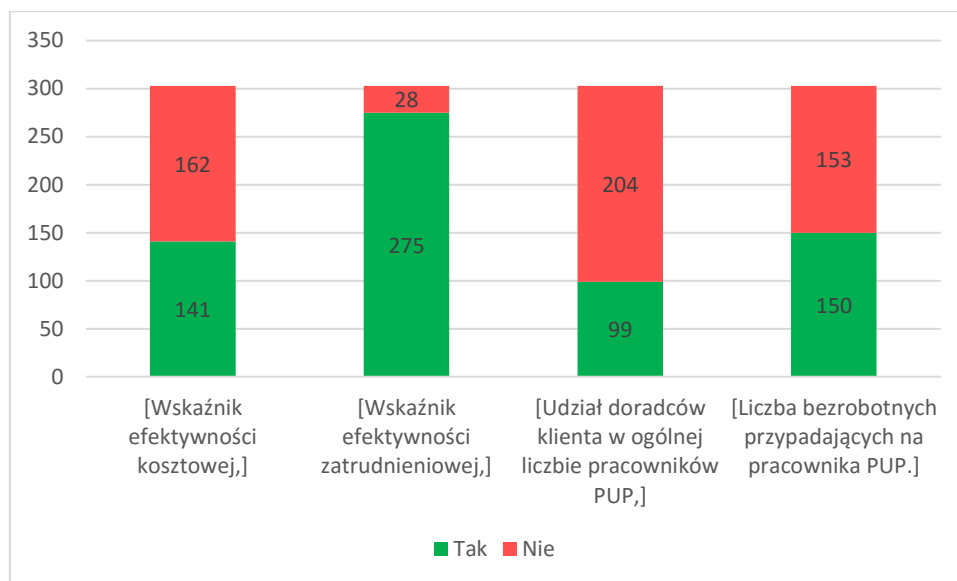
Kierujący Urzędem zostali także zapytani, czy uznają dodatek do wynagrodzenia (tzw. 2%) za adekwatną nagrodę za wysiłki pracowników na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych. Rozkład odpowiedzi na to pytanie wskazuje, że w ocenie dyrektorów PUP – przyjęty system oferuje nagrody adekwatne do wysiłku włożonego w ich uzyskanie. Wśród odpowiadających 76% wyraziło ocenę pozytywną. Przeciwnego zdania było 28% respondentów.

**Wykres 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące akceptacji stwierdzenia: „Uzyskanie dodatku do wynagrodzenia w ramach tzw. 2% stanowi adekwatną nagrodę za wysiłki pracowników na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych”.**



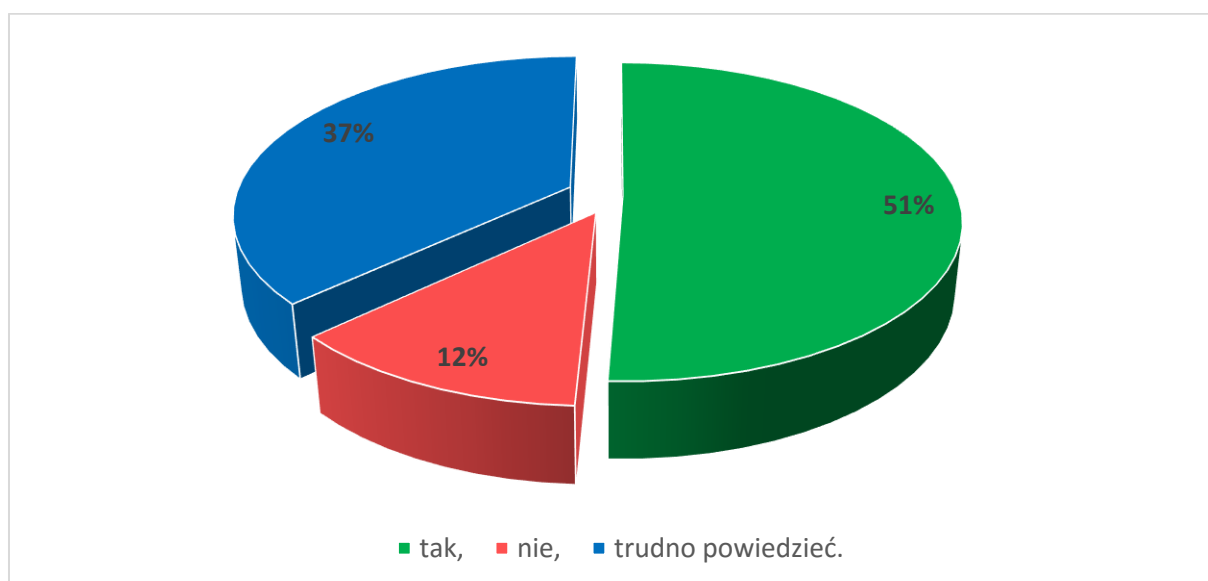
Kolejne pytanie dotyczyło wskaźników, które według kierujących PUP powinny być brane pod uwagę przy podziale środków Funduszu Pracy w ramach tzw. 2%. Zdecydowana większość odpowiadających wyraziło opinię, że wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej powinna być brana pod uwagę przy podziale środków na wsparcie wynagrodzeń. W przypadku innych, dotychczas stosowanych wskaźników, odpowiedzi respondentów nie były już tak jednoznaczne. Najmniejszą liczbę wskazań uzyskał wskaźnik udziału doradców klienta w ogólnej liczbie pracowników PUP (zaledwie 33% dyrektorów wskazała, że powinno to dalej stanowić kryterium podziału środków). Być może (kwestia ta nie była przedmiotem badania) wynika to z faktu, co było zgłaszane w rozmowach z pracownikami MRPIPS, że obecna struktura zatrudnienia jest optymalna dla realizacji zadań PUP i dalsze podnoszenie liczby doradców klienta, choć istotne z punktu osiągnięcia odpowiednich wartości wskaźników, jest niecelowe dla funkcjonowania urzędu pracy. Zbliżona liczba odpowiadających wskazała na wskaźnik efektywności kosztowej i wskaźnik liczby bezrobotnych przypadających na pracownika PUP.

**Wykres 7. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Spośród podanych poniżej, proszę wskazać te wskaźniki, które wg Pana/Pani, powinny być brane pod uwagę, przy podziale środków Funduszu Pracy w ramach tzw. 2%.**



Dyrektorzy PUP zostali także zapytani o wpływ na pracę podległych pracowników w przypadku braku uzyskania dodatku do wynagrodzenia tzw. 2%. Połowa respondentów wskazała na zmianę w pracy podległych pracowników. Tylko 12% udzieliło negatywnej odpowiedzi.

**Wykres 8. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy, Pana/Pani zdaniem, brak uzyskania dodatku do wynagrodzenia tzw. 2% wpłynął na pracę poległych Panu/Pani pracowników?**

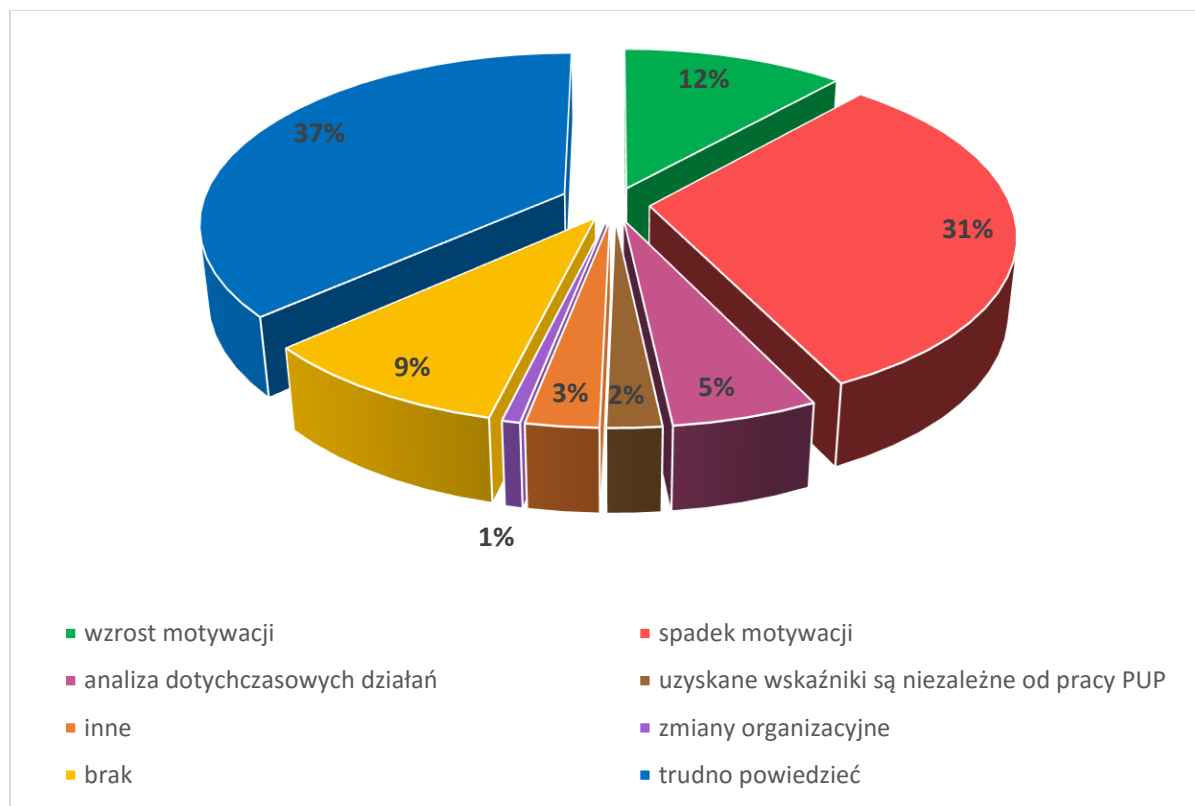


Kierujący urzędem zostali także poproszeni o uszczegółowienie odpowiedzi i wskazanie na czym te zmiany polegają. Najczęstszą zmianą zaobserwowaną wśród pracowników był spadek

motywacji do pracy. Dyrektorzy wskazywali na to, że pomimo, ich zdaniem, dużego zaangażowania w pracę oraz pełnione należycie obowiązki, niezyskanie nagrody jest czynnikiem demotywującym i osłabiającym zaangażowanie pracowników co w długofalowym okresie może przyczynić się do spadku jakości obsługi. W innych urzędach zaobserwowany został wzrost motywacji. Jednak na 147 odpowiedzi tylko 17 osób wskazano na taką zmianę, co oznacza, że zdecydowanie częściej brak nagrody działa demotywująco.

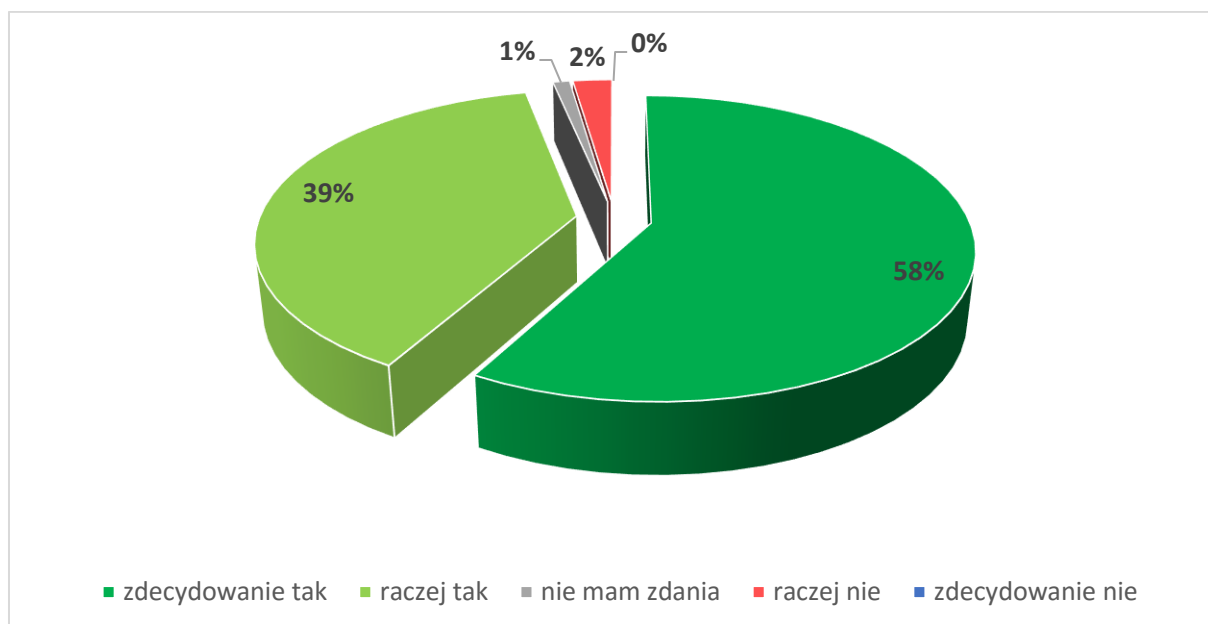
Podniesiona została także kwestia braku realnego wpływu na osiągnięcie przyjętego poziomu kryteriów do otrzymania nagrody oraz podkreślenie faktu, że uzyskanie efektywności zatrudnieniowej jest uzależnione od czynników zewnętrznych. Jako przyczynę spadku motywacji wskazano także na brak pewności otrzymania środków. Dyrektorzy PUP wskazywali, że mimo uzyskania, w porównaniu do innych urzędów, dobrych wyników, mogą one okazać się w skali kraju zbyt niskie i niedające podstawy do wypłaty środków. Cytując jedną z odpowiedzi: *Konkurencyjność w tej kwestii pomiędzy PUP-ami nie stabilizuje sytuacji.*

**Wykres 9. Rozkład odpowiedzi na pytanie wpływu niezyskania nagrody tzw. 2% na pracę pracowników powiatowych urzędów pracy.**



Innym zagadnieniem, jakie zostało poruszone w badaniu, był wpływ możliwości uzyskania 2% na poszukiwanie nowych, lepszych od istniejących, rozwiązań aktywizowania osób bezrobotnych. W odpowiedziach dyrektorów, zdecydowanie przeważały odpowiedzi wskazujące na to, że chęć uzyskania odpowiednio wysokich wskaźników jest czynnikiem, który motywuje do poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie działań na rzecz powrotu osób bezrobotnych na rynek pracy. Należy podkreślić, że zaledwie 2% ankietowanych wyraziło pogląd, że wprowadzone rozwiązanie nie stanowi motywacji do podejmowania nowatorskich działań w tym obszarze.

**Wykres 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy możliwość uzyskania dodatkowych środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na nagrody motywuje kadrę urzędu pracy do poszukiwania najlepszych rozwiązań aktywizacji bezrobotnych?**



Podsumowując: Na podstawie analizy powyższych wypowiedzi można stwierdzić, że osoby kierujące powiatowymi urzędami pracy raczej pozytywnie oceniają system wypłaty nagród z tzw. 2% środków Funduszu Pracy. Większość dyrektorów PUP oceniło przedmiotowe narzędzie jako adekwatną nagrodę za wysiłki pracowników na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych i wpływające na zwiększenie motywacji pracowników do osiągnięcia lepszych wyników w codziennej pracy. Najwięcej wśród badanych dyrektorów wyraziło opinię, że miernikiem stanowiącym podstawę podziału środków na nagrody w ramach 2% powinien być wskaźnik efektywności zatrudnieniowej.



Zdecydowana większość zgadza się ze stwierdzeniem, że możliwość uzyskania dodatkowych środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na nagrody, motywuje kadrę urzędu pracy do poszukiwania najlepszych rozwiązań aktywizacji bezrobotnych.

## 7. Podsumowanie

- Zakładany efekt systemu przekazywania środków (limitu) Funduszu Pracy w ramach tzw. 2%, odnoszący się do poprawy efektywności działań podejmowanych przez urzędy pracy na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych został spełniony. Zarówno analiza danych, jak i wyniki ankiety przeprowadzonej wśród dyrektorów PUP, wykazały jego przydatność i pozytywny wpływ na poprawę wyników działań urzędów. Wśród wszystkich kryteriów stosowanych przy podziale nagród 2%, największy poziom akceptacji wśród dyrektorów PUP ma wskaźnik efektywności zatrudnieniowej.
- W okresie objętym badaniem wartości wskaźników efektywności kosztowej i zatrudnieniowej uległy poprawie, co jest zgodne z zakładanym celem.
- Przeprowadzone analizy nie wykazały związku pomiędzy poziomem bezrobocia a wartościami wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.
- Analizując obecny system podziału środków FP na nagrody w ramach 2% należy zauważyć, że nie uwzględnia on istotnych elementów takich jak np. udział osób aktywizowanych w liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, udział w grupie aktywizowanych bezrobotnych zaliczanych do grup priorytetowych (osoby 30-, 50+, długotrwale bezrobotni) czy stopień wykorzystania środków Funduszu Pracy przyznawanych algorytmem. Koncentracja wyłącznie na wskaźnikach dotyczących efektów zatrudnieniowych może przynosić negatywne efekty, które są czasem sygnalizowane przez przedstawicieli PSZ, takie jak efekt creamingu lub efekt deadweight (*efekt creamingu* tzn. spijania śmietany polega na kierowaniu do aktywizacji osób, które lepiej „rokuja” i mają większe szanse, a więc co do których istnieje duże prawdopodobieństwo, że i tak, bez pomocy PUP, znalazłyby zatrudnienie; *efekt deadweight* tzn. jałowego biegu jest definiowany jako skutki, które wystąpiłyby nawet w sytuacji, gdyby program wydatków publicznych nie miał miejsca. Deadweight powstaje zazwyczaj jako rezultat nieadekwatnych mechanizmów realizacji programu). Wobec powyższego wydaje się zasadne, aby utrzymać uzupełnienie obecnego systemu podziału nagród na 2% systemem nagród specjalnych, gdzie kryteria podziału środków uwzględniają inne obszary działania powiatowych urzędów pracy.
- Włączenie do kryteriów przyznawania nagród 2%, wskaźników dotyczących stanu i struktury zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy, nie przyczynia się w sposób stały do

realizacji celu związanego z podniesieniem jakości obsługi osób bezrobotnych w PUP poprzez zwiększenie dostępności osób bezrobotnych do doradcy klienta. Ponadto wartość wskaźnika dotyczącego liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta wykazuje dużą zależność od ogólnej sytuacji na rynku pracy, a więc nie jest zależna bezpośrednio od działań powiatowych urzędów pracy. Wobec powyższego, w opinii Departamentu Funduszy, należy zrezygnować z tych wskaźników jako kryterium podziału środków FP przeznaczonych na tzw.2%.

**6,6 %**