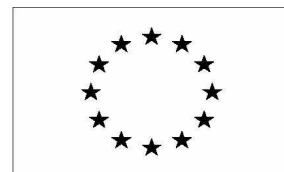




Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich; realizowany przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej



# **Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**

## **Autorzy:**

prof. SGH dr hab. Piotr Błędowski

dr Beata Błaszczyk

mgr Monika Fedorczyk

mgr Czesława Kliszko

mgr Paweł Kubicki

# Spis treści

Wstęp – Piotr Błędowski	3
Rozdział 1. Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – rekomendacje na podstawie doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej – Piotr Błędowski	5
Rozdział 2. System informatyczny PULS oraz dane gromadzone w ramach statystyki publicznej jako źródło danych do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy – Paweł Kubicki	24
Rozdział 3. Czynniki wpływające na efektywność usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – Beata Błaszczuk	37
Rozdział 4. Czynniki wpływające na efektywność szkoleń dla bezrobotnych – Monika Fedorczyk, Czesława Kliszko	62
Rozdział 5. Staże i przygotowanie zawodowe w ocenie pracowników PUP, osób korzystających z usług i instrumentów, instytucji szkoleniowych i pracodawców – Paweł Kubicki	110
Podsumowanie – Piotr Błędowski	121

## Wstęp

Ocena efektywności instrumentów i usług stosowanych w celu podniesienia kwalifikacji bezrobotnych jest problemem nastroczającym wiele trudności, zarówno o charakterze metodologicznym, jak praktycznym. Kwestie metodologiczne dotyczą przede wszystkim tego, co należy przyjąć za punkt wyjścia dla dokonania oceny: relację między liczbą osób objętych działaniem stosowanych usług i instrumentów a liczbą tych, którzy po skorzystaniu z nich znaleźli zatrudnienie, czy też relację pomiędzy poniesionymi nakładami na zatrudnienie jednej osoby zależnie od tego, z jakich instrumentów lub usług skorzystała.

Dylematy metodologiczne nie doczekały się, jak dotąd, rozstrzygnięcia, aczkolwiek oba podejścia – i to eksponujące zatrudnienie bezrobotnego jako cel posługiwania się określonym instrumentem lub usługą, i to akcentujące potrzebę racjonalizacji wydatków ponoszonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych – mają swoje uzasadnienie. Polityka rynku pracy jest polityką uwzględniającą zarówno aspekty społeczne, jak i ekonomiczne, toteż posługiwanie się oboma grupami kryteriów jest całkowicie uzasadnione.

Trudności praktyczne polegają przede wszystkim na kłopotach z jednoznacznym ustaleniem czynników, mających decydujący wpływ na zatrudnienie i z pomiarem wielkości poniesionych nakładów. Stosowane instrumenty mają zadanie kształtowania podaży siły roboczej przez podniesienie kwalifikacji zawodowych osób poszukujących pracy i przez to zwiększenie ich szans zatrudnienia. Nie mają natomiast wpływu na stronę popytową rynku pracy. W konsekwencji okres upływający od skorzystania z usługi lub instrumentu a podjęciem pracy zarobkowej kształtuje się bardzo różnie. Im jest dłuższy, tym trudniej o ustalenie, czy głównym powodem znalezienia pracy było skorzystanie z badanych instrumentów polityki rynku pracy. Ustalenie bezpośredniego wpływu skorzystania z usługi czy instrumentu jest zatem bardzo utrudnione, w niektórych przypadkach nawet wówczas, jeśli zatrudnienie następuje bezpośrednio po zakończeniu korzystania z instrumentu.

Równie skomplikowane jest ustalenie efektywności nakładów ponoszonych na podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych. Nakłady te ponoszone są wprawdzie przez stosunkowo krótki okres i dają łatwo obliczyć, problemem staje się natomiast punkt odniesienia. Zarówno efektywność kosztowa brutto, jak i netto są przedmiotem licznych krytycznych ocen, których autorzy zwracają uwagę m.in. na możliwe błędy wynikające z trudności w wydzieleniu bezpośrednich i pośrednich efektów szkolenia lub innego instrumentu.

Badanie pt. „**Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**” miało na celu ustalenie efektywności poszczególnych instrumentów i usług stosowanych w Polsce oraz wskazanie możliwości doskonalenia tych narzędzi. Zespół badawczy Instytutu Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie dokonał analizy ocen sformułowanych przez samych bezrobotnych, którzy skorzystali z oferowanych przez urzędy pracy instrumentów i narzędzi, pracodawców, przedstawicieli firm szkolących oraz pracowników urzędów pracy zajmujących się organizacją działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych. Uzyskany obraz pozwolił na sformułowanie pełniejszej oceny wykorzystywanych w praktyce urzędów pracy narzędzi oraz na wskazanie możliwych rozwiązań, podnoszących efektywność polityki rynku pracy. Propozycje tych rozwiązań zostały zamieszczone w niniejszym raporcie jako rekomendacje.

Obecny raport poprzedziło sześć innych, zawierających szczegółowe omówienie wyników badań zrealizowanych przez IGS w 2007 r. Fragmenty tekstu poprzedzające poszczególne rekomendacje stanowią zatem tylko krótkie omówienie wyników badań oraz podsumowanie wcześniej sformułowanych wniosków. Sformułowane rekomendacje zmierzają w stronę doskonalenia obecnych rozwiązań, a nie wprowadzania nowych. Wynika to, z jednej strony, z pozytywnej oceny wielu stosowanych rozwiązań, a z drugiej – z przekonania, że istniejące instrumenty i usługi spełniają funkcję uzupełniającą w stosunku do innych narzędzi polityki rynku pracy i są pochodną stosowanych kompleksowych rozwiązań.

Przedkładając niniejszy raport pragnę wyrazić podziękowania całemu Zespołowi badawczemu, realizującemu badania i zaangażowanemu w prace analityczne.

*Piotr Błędowski*

## Rozdział 1

### **Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – rekomendacje na podstawie doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej**

Dokonana w początkowej fazie realizacji badania ocena doświadczeń wybranych krajów członkowskich Unii Europejskiej pozwala na sformułowanie pewnych rekomendacji dotyczących organizowania i udzielania takich usług oraz korzystania z instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, nakierowanych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych. Warto jednak podkreślić na wstępie, że Unia Europejska, kładąc duży nacisk na potrzebę podnoszenia wskaźników zatrudnienia oraz mobilności zawodowej, a także na aktywizację zawodową ludności, nie precyzuje, w jaki sposób mają być skonstruowane i wykorzystywane dostępne instrumenty polityki rynku pracy, pozostawiając decyzje w tej sprawie krajom członkowskim. Strategia Lizbońska kładzie nacisk na rozwój zasobów ludzkich, między innymi poprzez zwiększanie dostępności szkoleń. Szczególny nacisk położony został na poprawę szans zawodowych młodzieży, m.in. poprzez ułatwienie jej udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym<sup>1</sup>. Równocześnie Strategia Lizbońska akcentuje potrzebę działań na rzecz zwiększenia szans zawodowych osób w wieku 50 lat i więcej. Oba te zadania są wprawdzie uwzględniane programach polityki rynku pracy krajów europejskich, jednak sformułowanie rekomendacji na podstawie zebranych materiałów jest poważnie utrudnione ze względu na bardzo dynamiczną sytuację na rynku pracy oraz z uwagi na zróżnicowane warunki na rynkach pracy objętych analizą krajów. Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania prowadzą nieco odmienną politykę rynku pracy, inaczej formułując jej cele i zadania. Z tego względu w dalszym ciągu niniejszej części raportu podstawą formułowanych rekomendacji będą doświadczenia poszczególnych krajów, a nie całej UE.

---

<sup>1</sup> Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy, UKIE, Warszawa 2005, s. 71.

Jednym z ważniejszych zadań pracowników urzędów pracy zajmujących się instrumentami i usługami stosowanymi w celu podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych jest trafna ocena przygotowania zawodowego, zdolności i gotowości do udziału w szkoleniu lub przygotowaniu zawodowym bezrobotnego. W połączeniu z dobrym rozpoznaniem sytuacji na rynku pracy powinno to pozwolić na dobranie takiej formy podnoszenia kwalifikacji, która okaże się najbardziej obiecująca z punktu widzenia szans zawodowych bezrobotnego. Wymaga to również podjęcia współpracy z takimi instytucjami szkolącymi lub zakładami pracy organizującymi staże albo przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które będą faktycznie zainteresowane przekazaniem osobom szkolonym największej dawki informacji i wyposażeniem ich w nowe umiejętności.

Doświadczenia niemieckie pokazują, że istotne ułatwienie w realizacji tego zadania stanowi możliwość utrzymywania ścisłego kontaktu z bezrobotnym przez pracownika odpowiedzialnego za udostępnienie usługi lub instrumentu. Nowa koncepcja działania dawnych niemieckich urzędów pracy przewiduje rozbudowę możliwości współpracy urzędu z bezrobotnymi za pośrednictwem nowo powstałych agencji usług personalnych. Agencje te mają zapewnić warunki dla lepszego kontaktu z osobami poszukującymi pracy, a jednocześnie pośredniczyć między bezrobotnymi a pracodawcami, ułatwiając nie tylko podejmowanie regularnego zatrudnienia, ale także pracy tymczasowej, w niepełnym wymiarze oraz na czas określony.

**Rekomendacja 1. W urzędach pracy należy rozbudować pion zajmujący się organizacją działalności w zakresie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Relacje między pracownikiem a bezrobotnym powinny zostać zintensyfikowane w celu lepszego rozpoznania możliwości i gotowości bezrobotnego do skorzystania z instrumentów i usług podnoszących poziom jego kwalifikacji zawodowych. Działanie takie jest potrzebne nie tylko w warunkach bezrobocia długotrwałego, ale i wówczas, gdy sytuacja na rynku pracy jest lepsza, gdyż może wówczas skutecznie zapobiegać wydłużeniu okresu trwania bezrobocia. Należy sprecyzować zasady obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem instrumentów i usług podnoszących kwalifikacje. Zasady te powinny uwzględnić w dużym stopniu sytuację na lokalnych rynkach pracy. W różnych częściach kraju lokalne potrzeby zatrudnieniowe mogą kształtować się w odmienny sposób. Włączenie do udziału w programach powinno być**

**związane ze szczegółową oceną sytuacji bezrobotnego: m.in. jego kwalifikacji zawodowych, potencjalnej mobilności zawodowej, okresu trwania bezrobocia i możliwości podjęcia pracy w ograniczonym wymiarze. Taka szczegółowa analiza rynku i sytuacji poszczególnych potencjalnych uczestników programu jest jednym z elementów współdecydujących o powodzeniu stosowanych narzędzi. Staranny dobór uczestników zmniejsza ryzyko porażki oraz pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.**

Jako przykłady programów zróżnicowanych pod względem zawartości zależnie od grupy osób nimi objętych można wymienić realizowane w Wielkiej Brytanii programy aktywizacji bezrobotnych. Do programów tych należą:

New Deal for Young People – skierowany do osób bezrobotnych w wieku od 18 do 24 lat, które otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych przez 6 miesięcy lub dłużej. Udział w programie jest obowiązkowy dla młodych wiekiem bezrobotnych i ma im pomóc w podniesieniu kwalifikacji, zdobyciu umiejętności ubiegania się o pracę oraz dopasowaniu nabytych umiejętności i wiedzy do oczekiwań rynku pracy. Podobnie, jak w kolejnym programie, uprawnienie do udziału w nim osób zarejestrowanych jako bezrobotne przez określony czas ma na celu zapobieżenie wykorzystywaniu go jako okazji do bezpłatnego podnoszenia poziomu przygotowania zawodowego przez osoby, które nie poszukiwały dotychczas i nie podjęły zatrudnienia.

New Deal 25 plus (skierowany do osób bezrobotnych, które ukończyły 25. rok życia) – działa na skalę krajową od czerwca 1998 r. i jest obowiązkowy dla osób, które pobierają zasiłek JSA przez okres co najmniej 2 lat. Osoby, które korzystają z zasiłku dla bezrobotnych mają obowiązek uczestniczenia w corocznej rozmowie z pracownikiem centrum rynku pracy. Od kwietnia 2001 r. program ten został rozbudowany celem udzielania jego uczestnikom większego wsparcia i stworzenia im szerszych możliwości. Ponadto zmiana dokonana w 2001 r. umożliwia szybsze przystąpienie do tego programu – możliwość taką uzyskały osoby, które pobierały zasiłek przez 18 z ostatnich 21 miesięcy.

Niektóre programy, a wśród nich New Deal for Lone Parents (projekt przeznaczony dla samotnych rodziców) spełniają zarówno funkcje ekonomiczne, jak i społeczne. Program wprowadzony w 1998 roku, skierowany jest głównie do samotnych rodziców otrzymujących zasiłek dla osób o niskich dochodach.

Skorzystać z niego mogą wszyscy rodzice, którzy ukończyli 16 rok życia, samotnie wychowują dzieci do lat 16 i jednocześnie nie pracują lub pracują nie dłużej niż 16 godzin tygodniowo. Udział w tym programie jest dobrowolny, jednak samotni rodzice są zachęceni do udziału w tym programie, gdyż przysługuje im w tej sytuacji zasiłek dla osób o niskich dochodach, których najmłodsze dziecko ukończyło 3 lata.

New Deal for Disabled (program skierowany do osób otrzymujących renty lub inne świadczenia dla niepełnoprawnych) ma zadanie udzielenie pomocy w podjęciu pracy osobom otrzymującym zasiłek dla niepełnosprawnych z tytułu utraty lub ograniczenia zdolności do wykonywania pracy zarobkowej.

New Deal 50plus – program adresowany do osób, które ukończyły 50 lat i są zarejestrowane jako bezrobotne. Udział w programie jest – w przeciwieństwie do programów adresowanych do najmłodszych wiekiem bezrobotnych – dobrowolny. Uprawnienia do udziału w nim przysługują osobom bezrobotnym, które otrzymują zasiłek dla bezrobotnych przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Osoby, które po ukończeniu programu podjęły pracę zawodową, mogą skorzystać z dofinansowania na dalsze szkolenia podnoszące ich kwalifikacje zawodowe. Ma to na celu wzmocnienie ich pozycji zawodowej, gdyż pracownicy w tej grupie wieku są najczęściej narażeni na utratę zatrudnienia.

Rozbudowa wykwalifikowanych służb zatrudnienia zajmujących się aktywizacją i podnoszeniem poziomu przygotowania zawodowego bezrobotnych wymaga nie tylko dysponowania fachowo przygotowanymi pracownikami<sup>2</sup>, ale i dogłębnej znajomości sytuacji na lokalnym rynku pracy<sup>3</sup>.

Jak wskazują rezultaty przeprowadzonych badań, bezrobotni w stosunkowo niewielkim zakresie korzystają z innych instrumentów i narzędzi niż szkolenia, staże zawodowe i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Tymczasem z punktu widzenia osoby poszukującej pracy każda możliwość podniesienia kwalifikacji jest istotna. W związku z tym warto rozważyć celowość wprowadzenia rozwiązania podobnego do stosowanego w Niemczech, a polegającego na wprowadzeniu bonu

---

<sup>2</sup> Na temat przygotowania zawodowego niezbędnych kwalifikacji zawodowych pracowników urzędów pracy mowa jest w innych fragmentach raportu. Warto jednak podkreślić, że poza psychologami oraz socjologami w składzie grupy zajmującej się podnoszeniem kwalifikacji zawodowych bezrobotnych powinien być pracownik socjalny, którego zadaniem powinno być motywowanie bezrobotnych do systematycznego udziału w zajęciach.

<sup>3</sup> Zgodnie z treścią innych rekomendacji zamieszczonych w raporcie, zasięg lokalnego rynku pracy nie powinien być ograniczony do terenu działania Powiatowego Urzędu Pracy. Zwiększenie szans zawodowych bezrobotnych może bowiem okazać się możliwe dzięki znajomości sytuacji na sąsiednich rynkach i możliwości zatrudnienia tam osób bezrobotnych.



szkoleniowego dla zakwalifikowanych do takich usługi bezrobotnych. Wprawdzie w Niemczech bon taki przeznaczony jest dla prywatnego pośrednika, jeśli jego działanie dało osobie bezrobotnej zatrudnienie objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, a okres realizacji bonu równoznaczny z pozostawianiem bezrobotnego w stosunku pracy przekracza pół roku, ale koncepcje tę warto przeanalizować, wprowadzając do niej jednak pewne zmiany.

**Rekomendacja 2. W warunkach polskich można by rozważyć możliwość wprowadzenia bonu, służącego przede wszystkim finansowaniu przygotowania w zakładzie pracy w tych regionach kraju, gdzie stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka. Kwalifikowanie do tego rodzaju usługi należałoby poprzedzić szczegółową oceną szans na uzyskanie zatrudnienia po ukończeniu przygotowania zawodowego. Bon o określonym okresie ważności mógłby być przeznaczony na przykład na przygotowanie zawodowe w zakładzie pracy poza miejscem zamieszkania osoby bezrobotnej, sfinansowanie udokumentowanych wydatków poniesionych przez zakład pracy oraz refundację części kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika po ukończeniu przygotowania zawodowego po upływie kilku pierwszych, np. sześciu miesięcy zatrudnienia. Bon powinien pozwolić korzystającym z instrumentu lub usługi na swobodny wybór spośród zarejestrowanych w RIS podmiotów szkolących. Wśród oczekiwanych rezultatów wprowadzenia takiego rozwiązania powinien znaleźć się bardziej nakierowany na popyt na rynku pracy wybór zawodu, w którym prowadzone jest szkolenie (bardziej popytowa organizacja szkoleń) lub inne działanie urzędu pracy mające na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnego. Zarazem wprowadzenie możliwości swobodnego wyboru działającej na określonym terenie instytucji szkolącej albo zakładu pracy organizującego staż albo przeszkolenie wpłynie pozytywnie na poziom konkurencji między podmiotami edukacyjnymi i zmniejszy ryzyko zrutynizowania relacji między urzędem pracy a instytucją szkoleniową albo współuczestniczącym w organizacji kursów, przygotowania i stażów zakładami pracy.**

Poza szczególnie niekorzystną sytuacją bezrobotnych w regionach dotkniętych wysokim bezrobociem uwaga i wysiłki podmiotów polityki rynku pracy w Polsce powinny skoncentrować się na szansach zawodowych najmłodszej wiekowo

grupy osób bezrobotnych. Bodaj we wszystkich krajach Unii Europejskiej właśnie ci bezrobotni są obiektem specjalnych starań urzędów pracy lub ich odpowiedników. Wynika to zarówno z przesłanek ekonomicznych, jak i społecznych. Bezrobotni, którzy nie przekroczyli 25. roku życia to osoby, które stosunkowo niedawno ukończyły szkołę, dysponują wprawdzie mniejszym doświadczeniem zawodowym, ale na ogół większym niż w przypadku absolwentów z wcześniejszych roczników zakresem wiedzy, a ponadto charakteryzują się większą mobilnością zawodową oraz przestrzenną. Z tych powodów działania zmierzające do podniesienia poziomu ich przygotowania zawodowego odznaczają się dużą szansą na powodzenie: pracodawcy są skłonni zatrudniać takie osoby, licząc na większe efekty ponoszonych kosztów. Osoby wkraczające na rynek pracy lub dopiero od niedawna na nim obecne wykazują się znaczną skłonnością do podejmowania wysiłku mającego na celu zwiększenie szans zawodowych niż długookresowi bezrobotni. Ta właśnie przyczyna sprawia, że intensywność kontaktu z tą grupą bezrobotnych powinna być szczególnie duża, a starania zmierzające do zaoferowania im atrakcyjnych możliwości szkoleniowych na tyle związane z kompleksową oceną sytuacji na rynku pracy, by zapewnić największe szanse na zdobycie pracy. Wspieranie kształcenia zawodowego młodych bezrobotnych, jak to pokazują doświadczenia Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji, przynoszą pozytywne rezultaty w postaci utrzymywania relatywnie niskiej stopy bezrobocia wśród zarejestrowanych bezrobotnych w najmłodszych grupach wieku.

Dylemat, kogo wspierać w pierwszej kolejności w staraniach o pracę: ludzi młodych, którzy nie przekroczyli 25. roku życia, czy też w drugim okresie aktywności zawodowej, którzy ukończyli już co najmniej 50 lat, występuje dość powszechnie. Jego znaczenie zostało zasygnalizowane w każdym z raportów cząstkowych dotyczących wybranych krajów Unii Europejskiej. Na podstawie uzyskanych w badaniu empirycznym odpowiedzi można wskazać jednak inną płaszczyznę, w której dylemat ten powinien zostać zdefiniowany. Jest nią mianowicie okres pozostawania bez zatrudnienia przez czas, który nie upoważnia już do korzystania z zasiłku dla bezrobotnych. Jest to okres od kilku (miesiące np. sześciu w regionach dotkniętych najniższym bezrobociem) do ponad 20 miesięcy, najczęściej zamykający się okresem trwania w przedziale 12 – 18 miesięcy. Dłuższy okres utrzymywania statusu zarejestrowanego bezrobotnego wiąże się najczęściej z obniżającą się wiarą w sukces w postaci znalezienia pracy zarobkowej, malejącą motywacją oraz coraz

większą skłonnością do rezygnacji z podejmowania kolejnych wyzwań zawodowych<sup>4</sup>. W tej sytuacji aktywizacja zawodowa długookresowego bezrobotnego wymaga na ogół nie tylko dłuższego czasu, ale i większego wysiłku, mierzonego również ponoszonymi nakładami finansowymi. Zasadne wydaje się wobec tego skoncentrowanie uwagi urzędów pracy, jeśli chodzi o objęcie instrumentami i usługami podnoszącymi poziom kwalifikacji zawodowych, w pierwszej kolejności na tych osobach, które pozostają bez zatrudnienia przez stosunkowo krótki okres. Nakłady na poprawę ich szans zawodowych przez podniesienie lub dostosowanie kwalifikacji do wymaganych na rynku pracy okażą się najprawdopodobniej znacznie mniejsze niż w przypadku długookresowych bezrobotnych. Oszczędzone dzięki ograniczeniu wypłat zasiłków dla bezrobotnych środki finansowe można by przeznaczyć następnie na bardziej kosztochłonne podnoszenie kwalifikacji długookresowych bezrobotnych.

Realizowane w Szwecji badania dotyczące efektywności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wobec bezrobotnych, którzy nie przekroczyli 25 roku życia<sup>5</sup> pokazują wpływ zmian w liczbie strukturze bezrobotnych na możliwości zachowania wprowadzonych wcześniej standardów. Większa niż dawniej liczba młodych wiekiem bezrobotnych sprawia, że trudniej jest dochować zasady, iż młodzi bezrobotni powinni zostać objęci specjalnymi programami w ciągu pierwszych 100 dni trwania bezrobocia<sup>6</sup>. Mimo to czynione są wysiłki, by w możliwie największej liczbie samorządów terytorialnych podjąć takie programy. Ich czas trwania nie przekracza 12 miesięcy. W 2004 r. ponad 60% jednostek samorządowych prowadziło specjalne programy aktywizujące młodych bezrobotnych. Programy realizowane przez publiczną administrację pracy okazują się jednak w dłuższym okresie stosunkowo mało skuteczne. Wprawdzie w pierwszym roku wpływają one na zmniejszenie liczby zarejestrowanych bezrobotnych w wieku do 25 lat, ale w kolejnych latach tendencja ta ulega zatrzymaniu, a nawet odwróceniu. Zwraca się przy tym uwagę, iż młodzi bezrobotni uczestniczący w szkoleniach mają nieco mniejsze szanse na sukces niż ich rówieśnicy, objęci udziałem w stażach zawodowych. Zwracam na to uwagę, gdyż podobny wniosek pojawił się także w innych opracowaniach dotyczących efektywności instrumentów rynku pracy w

---

<sup>4</sup> B. Błaszczak Bierność życiowa i bierność na rynku pracy bezrobotnych kobiet [w:] Sytuacja społeczno-zawodowa bezrobotnych kobiet, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 2001, s. 125-135.

<sup>5</sup> A. Forslund, O. Nordström Skans, Swedish Youth Labour Market Policies Revisited, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper No. 6, Uppsala 2006.

<sup>6</sup> Tamże, s. 7.

Szwecji. Nie sposób na tej podstawie sformułować wniosku o większej przydatności dla zainteresowanych stażów zawodowych niż szkoleń, tym bardziej, że oceny innych programów wskazywały na związek między szkoleniami a stabilizacją zawodową bezrobotnych. Wydaje się jednak, że możliwość odbycia stażu zawodowego wpływa mobilizująco na młodych bezrobotnych, gdyż mają oni okazję zapoznać się ze środowiskiem pracy, co może ich dodatkowo skłaniać do aktywnego poszukiwania zatrudnienia, także poza ramami programów finansowanych ze środków publicznych.

**Rekomendacja 3. Zakres wykorzystania instrumentów i usług rynku pracy jest zależny od sytuacji panującej na lokalnych rynkach pracy. Urzędy pracy, planując stosowanie tych narzędzi powinny uwzględniać zmieniającą się i nieco odmienną w różnych regionach sytuację i dobierać te z nich, które powinny przynieść najlepszy efekt. Zależnie od specyfiki struktury bezrobocia na terenie działania urzędu pracy należy wskazać te grupy bezrobotnych, które w pierwszej kolejności powinny zostać objęte instrumentami i usługami sprzyjającymi podniesieniu przez nich kwalifikacji. Decyzja o tym powinna uwzględniać nie tylko wnioski płynące ze struktury bezrobotnych według ich wieku i okresu zarejestrowania w PUP, ale i informacje o skali przewidywanych wydatków oraz planowanych efektach.**

**W przypadku programów adresowanych do najmłodszych grup bezrobotnych, zwłaszcza tych, którzy są bezrobotnymi absolwentami, celowe jest organizowanie takich usług, które są połączone z możliwością zapoznania się ze środowiskiem miejsca pracy, co powinno wywierać dodatkowy efekt motywacyjny.**

W niektórych krajach (jak np. Niemcy) jednym z elementów branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zakwalifikowaniu do korzystania z instrumentu lub usługi jest ocena potencjalnych szans uzyskania zatrudnienia po zakończeniu stażu lub szkolenia. Prawdopodobieństwo uzyskania przez osobę bezrobotną pracy adekwatnej do już posiadanych kwalifikacji i dodatkowo zdobytych w ramach korzystania z instrumentów lub usług jest oceniane przez doradcę zawodowego. Jego opinia odgrywa zatem znaczącą rolę. Od roku 2003 obowiązuje w RFN wytyczna, w myśl której agencje pracy finansują te instrumenty podnoszenia kwalifikacji, które prognozują efekt zatrudnieniowy brutto w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu progra-

mu w wysokości co najmniej 70%. Określenie prognozowanego prawdopodobieństwa uzyskania pracy dokonuje się na podstawie dotychczasowych efekty kursów szkolenia zawodowego, oceny tendencji rozwojowych na lokalnym rynku pracy i analizy oczekiwanego zapotrzebowania na pracę w regionie. Jak widać, ocena taka wymaga dysponowania dość rozległą, aktualną i systematycznie aktualizowaną wiedzą o procesach ekonomicznych w gospodarce oraz znajomości dokumentów dotyczących programów polityki gospodarczej, zwłaszcza w skali regionu. Taka rola eksperta stawia pracowników urzędów lub agencji pracy w szeregu najbardziej wykwalifikowanych pracowników administracji publicznej.

**Rekomendacja 4. Warunkiem skutecznej i efektywnej działalności urzędów pracy w zakresie organizacji działań zmierzających do podnoszenia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych jest dobre fachowe przygotowanie pracowników urzędów pracy, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie.**

**Jakkolwiek nie rekomenduje się całkowitego uzależnienia pozytywnej decyzji o włączeniu do programu podnoszenia kwalifikacji od wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania zatrudnienia, to jest to jeden z ważniejszych elementów przy podejmowaniu decyzji. Pracownicy PUP powinni dysponować odpowiednim przygotowaniem zawodowym i stale aktualizowaną wiedzą o tendencjach w gospodarce i na regionalnym rynku pracy oraz o planowanych i realizowanych na terenie regionu większych inwestycjach związanych z powstawaniem nowych miejsc pracy. W takim zakresie pracownicy PUP stają się nie tylko wykonawcami zadań lokalnej polityki rynku pracy, ale politykę tę w pewnej mierze kreują. Dobre przygotowanie zawodowe pracowników determinuje skuteczność działania urzędu pracy.**

Kolejnym zagadnieniem będącym przedmiotem intensywnej dyskusji jest wysokość i okres wypłacania przez administrację rynku pracy świadczeń dla bezrobotnych osobom korzystającym z instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Jak wynika z dalszych części niniejszego raportu, wszystkie grupy respondentów w Polsce, łącznie z przedstawicielami PUP, krytycznie wypowiadają się na temat wysokości świadczeń finansowych przysługujących uczestnikom realizowanych programów. Jakkolwiek świadczenia przysługujące przy okazji udziału w szkoleniach bezrobotnym w Polsce są rzeczywiście niskie, w innych krajach również

pojawiają się opinie o wysokości takich świadczeń, która niedostatecznie motywuje bezrobotnych do znacznego wysiłku, jakim jest opanowanie nowych umiejętności i poszukiwanie zatrudnienia.

W Niemczech doszło w ostatnich latach do zmniejszenia wysokości świadczeń wypłacanych uczestnikom szkolenia, ale nie odbiegają one zasadniczo od wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Nawet, jeśli wysokość świadczenia ulega ograniczeniu, to dąży się do tego, by wydłużyć okres udzielania ze środków nadzorowanych przez administrację rynku pracy materialnego wsparcia bezrobotnym. Wychodząc z założenia, że zasiłek dla bezrobotnych ma gwarantować dochód, zwalniający bezrobotnego z obowiązku starania się o dodatkowe środki i pozwalający mu skoncentrować się na poszukiwaniu zatrudnienia, wprowadzono zasadę, w myśl której okres wypłacania zasiłku ulega wydłużeniu, o ile osoba przeszkolona nie znajdzie pracy bezpośrednio po ukończeniu kursu czy stażu.

W czasie doskonalenia zawodowego okres uprawniający do pobierania zasiłku dla bezrobotnych skraca się w wolniejszym o połowę tempie. Innymi słowy, za każde dwa dni udziału w zajęciach od okresu przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych odliczany jest tylko jeden dzień. O ile osoba bezrobotna po skończeniu szkolenia, stażu czy przygotowania zawodowego w zakładzie pracy pozostaje nadal bezrobotna, a okres uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych dobiegł końca, to może on zostać wydłużony najczęściej jeszcze o jeden miesiąc. Wprowadzone rozwiązanie ma na celu przedłużenie okresu, w którym bezrobotny może aktywniej poszukiwać zatrudnienia i wykazać się wobec potencjalnego pracodawcy faktem pobierania zasiłku, co wskazuje na stosunkowo krótki okres, jaki upłynął od utraty poprzedniego zatrudnienia.

**Rekomendacja 5. W porównaniu do funkcjonujących w innych krajach systemów motywowania bezrobotnych do korzystania z instrumentów i usług sprzyjających podniesieniu poziomu kwalifikacji zawodowych, w Polsce należy rozszerzyć zakres motywowania bezrobotnych. Można to zrealizować podnosząc wysokość świadczeń należnych osobom uczestniczącym w szkoleniach, stażu lub przygotowaniu zawodowym w zakładzie pracy, a w przypadku osób, które posiadają uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych – wydłużając okres jego wypłaty o cały lub część okresu, jaki zajął udział w szkoleniu lub innym programie.**

**W przypadku najmłodszych wiekiem bezrobotnych należałoby rozważyć objęcie ich obowiązkowym udziałem w programach aktywizujących, przynajmniej w tych regionach kraju, gdzie stopa bezrobocia należy do najwyższych w kraju. Strukturalny charakter bezrobocia w Polsce wynika po części z istniejącej struktury systemu kształcenia, nie reagującego dostatecznie elastycznie na zachodzące na rynku pracy zmiany. Należałoby w związku z tym rozważyć podjęcie działań, zmierzających do tego, by programami aktywizującymi objąć zawczasu absolwentów tych szkół, które kształcą w najmniej poszukiwanych kierunkach.**

**Rozszerzenie systemu motywowania bezrobotnych do podnoszenie kwalifikacji powinno być połączone z monitorowaniem efektów takich działań oraz przeznaczaniem większych nakładów na politykę rynku pracy. Jednym z jej celów jest zapobieganie utrwaleniu się biernych postaw wśród długookresowych bezrobotnych. W tej sytuacji należałoby postulować rezygnację z zamiaru przeznaczenia części wpływów do Funduszu Pracy na cele ochrony zdrowia, ale bezwzględne wykorzystanie ich na statutowe cele, a wśród nich na aktywizację zawodową środowisk bezrobotnych.**

Brytyjskie doświadczenia dotyczące obejmowania obowiązkowym udziałem w szkoleniach, stażach i podobnych programach najmłodszych wiekiem bezrobotnych oraz tych, którzy są bezrobotnymi długookresowymi, zarejestrowanymi w regionach o szczególnie wysokiej stopie bezrobocia, pokazują, że tego rodzaju działania przyczyniają się do zwiększenia szans zawodowych obu grup bezrobotnych oraz zmniejszenia rozmiarów pracy w szarej strefie gospodarki. Poza obowiązkowym udziałem niektórych grup bezrobotnych w programach aktywizujących, istnieją programy, w których udział jest dobrowolny. Programy te nakierowane są na grupy szczególnie słabe ekonomicznie i społecznie. Są to zatem osoby, którym specyficzne okoliczności lub sytuacja życiowa utrudniają podjęcie pracy. Do grupy tej zalicza się przykładowo osoby fizycznie i/lub psychicznie niepełnosprawne, nie posiadające podstawowych umiejętności tj. czytania, pisania i liczenia, osoby, dla których angielski nie jest językiem ojczystym, byli żołnierze, osoby opuszczające zakłady karne, osoby uzależnione od narkotyków w trakcie kuracji odwykowej, osoby o przyznanym statusie uchodźcy. Osoby z wymienionych grup bezrobotnych mogą

dobrowolnie przystąpić do programu w dowolnym momencie, jednak po przystąpieniu do programu mają obowiązek dalszego w nim uczestnictwa.

Rozszerzeniu zakresu motywowania finansowego bezrobotnych do korzystania z instrumentów i usług służących podnoszeniu kwalifikacji zawodowych musi towarzyszyć jednak zaostrożenie rygorów w stosunku do tych osób, które wywiązywałyby się z obowiązku udziału w szkoleniach i podobnych programach. Doświadczenia brytyjskie wskazują na zasadność rozważenia restrykcji związanych z ograniczeniem wysokości świadczeń, a w niektórych przypadkach – nawet z pozbawieniem prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Nieuzasadniona odmowa bezrobotnego udziału w szkoleniu mogłaby pociągać za sobą zmniejszenie wysokości zasiłku lub wstrzymanie jego wypłaty na pewien okres, na przykład dwóch tygodni, kolejna odmowa – na okres dwukrotnie dłuższy, a trzecia mogłaby przynieść skutek w postaci pozbawienia bezrobotnego prawa do zasiłku. W przypadku odmowy udziału w szkoleniu istnieje bowiem uzasadnione podejrzenie, że osoba bezrobotna jest zatrudniona nielegalnie.

Ze względu na to, że osoba bezrobotna może podjąć zatrudnienie poza terenem swojego zamieszkania i poza terenem działania powiatowego urzędu pracy należałoby postulować wprowadzanie w życie instrumentów aktywizujących bezrobotnych nie w skali jednego powiatu, ale raczej równolegle w skali całego regionu, charakteryzującego się podobną sytuacją na rynku pracy. Powinno to powiększyć szanse bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia, nie tylko poprzez podniesienie poziomu ich przygotowywania do wykonywania zawodowego, ale i poprzez zdobycie lepszej informacji na temat popytu na pracę. Taka działalność wymaga wprawdzie koordynacji między lokalnymi urzędami pracy, ale nie jest konieczne spełnianie przez którykolwiek urząd pracy funkcji nadrzędnych w stosunku do pozostałych. Niezbędna koordynacja powinna polegać przede wszystkim na zapewnieniu takich cech, jak kompleksowość, powszechność, ciągłość programów oraz zindywidualizowane traktowanie jego uczestników.

Kompleksowość programu powinna wyrażać się w tym, że udostępnienie instrumentów i usług służących podnoszeniu poziomu kwalifikacji zawodowych jest tylko jednym z elementów działań podejmowanych celu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Wprowadzenie instrumentów i usług podnoszących poziom przygotowania zawodowego bezrobotnych nie może oznaczać ograniczenia roli innych aktywnych środków polityki rynku pracy, jak też zmniejszenia zakresu



oddziaływania środków pasywnych. Omawiane działania nie mogą być zatem traktowane jako panaceum na bezrobocie w regionie czy na lokalnym rynku pracy.

Powszechny charakter dostępu do instrumentów i usług powinien wyrażać się w tym, że prawo do korzystania z nich przysługuje wszystkim bezrobotnym spełniającym warunki określone dla każdego z instrumentów czy usług. W przypadku jednak takich działań, które zostałyby uznane za obligatoryjne dla konkretnych kategorii bezrobotnych, prawo udziału staje się zarazem obowiązkiem.

Ciągłość pomocy w znalezieniu pracy powinna oznaczać, że urząd pracy nie przerywa swego zainteresowania sytuacją bezrobotnego w chwili zakończenia przez niego korzystania z instrumentu czy też usługi, ale kontynuuje monitorowanie jego sytuacji do czasu podjęcia pracy zawodowej. Takie podejście powinno umożliwić reakcję w sytuacji, gdy bezrobotny ma trudności z podjęciem pracy nie z uwagi na niedostateczne kwalifikacje, ale np. z powodu trudności w organizacji życia rodzinnego. Urząd pracy powinien wówczas zainteresować sprawą instytucje pomocy społecznej.

Zindywidualizowane podejście do bezrobotnych jest w praktyce warunkiem powodzenia każdego przedsięwzięcia mającego na celu ich aktywizowanie zawodowe. Bez prawidłowego rozpoznania umiejętności i predyspozycji osoby bezrobotnej trafne wskazanie możliwych instrumentów, usług i programów, dzięki którym może podnieść swoje szanse zawodowe jest właściwie niemożliwe. Stąd znaczenie doradcy zawodowego oraz innych pracowników urzędów pracy, którzy powinni współpracować z bezrobotnym na każdym etapie poszukiwania pracy przez niego.

Jak wskazują wnioski z badań nad efektywnością instrumentów polityki rynku pracy w Szwecji, dzięki objęciu bezrobotnych działaniami zmierzającymi do podniesienia ich kwalifikacji zawodowych występują efekty polegające na zwiększeniu zatrudnienia, ale przede wszystkim na skutek zastosowania tych aktywnych instrumentów polityki rynku pracy, które polegają na dotowaniu zatrudnienia i różnych formach finansowania nowych miejsc pracy (dotyczy to około 65 % bezrobotnych korzystających z takich usług i instrumentów), nie można jednak zaobserwować takich efektów w znaczącej skali, gdy chodzi o korzystanie ze szkoleń. Ponadto badania realizowane w okresie kilku lat wykazują, że większość instrumentów aktywnej polityki rynku pracy zwiększa udział siły roboczej na rynku pracy, choć zazwyczaj krótkookresowo, na czas nie dłuższy niż jeden rok. Oznacza

to, że skuteczne działania urzędów pracy są osłabiane albo przez niekonsekwentnie sformułowane przepisy prawne, umożliwiające pracodawcom poszukiwanie nowych pracowników dzięki instytucji zatrudnienia dotowanego, albo też wpływ procesów globalizacyjnych na gospodarkę jest na tyle silny, że determinuje zachowania pracodawców, dążących do zachowania pozycji konkurencyjnej kierowanych przez siebie przedsiębiorstw.

**Rekomendacja 6. Podniesienie efektywności instrumentów i usług na rynku pracy wymaga podjęcia bardziej skoordynowanych działań w skali regionalnej. Brak współpracy między urzędami pracy prowadzi do obniżenia efektywności następcie niedostatecznej informacji o możliwości podjęcia pracy w sąsiednich powiatach. Z tego względu należy dążyć do podejmowania kompleksowych działań, w których stosowane instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych byłyby wspierane przez inne aktywne i pasywne instrumenty rynku pracy. Wśród nich zwiększać się będzie rola bodźców finansowych, skłaniających pracodawców do zatrudniania bezrobotnych korzystających z usług i instrumentów.**

**Szkolenia dla osób bezrobotnych zwiększają ich szanse zawodowe na rynku pracy, ale nie są dostatecznym narzędziem polityki rynku pracy służącym podniesieniu stopy zatrudnienia i aktywizacji osób zawodowej pozostających bez pracy. Coraz częściej najważniejszą barierą, jaka trzeba pokonać, jest materialne zainteresowanie pracodawców, którzy przynajmniej w początkowym okresie powinni móc skorzystać z bodźców finansowych.**

W Wielkiej Brytanii program *New Deal* adresowany do rozmaitych kategorii bezrobotnych oferuje jego uczestnikom wybór jednego z czterech aktywnych instrumentów rynku pracy, jakimi są:

- zatrudnienie subsydiowane lub pomoc w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej,
- praca w instytucjach komunalnych,
- praca w sektorze non-profit,
- edukacja, szkolenia, treningi i staże w pełnym wymiarze godzin.

Obserwacja zmian na rynku pracy w większości krajów europejskich skłania do sformułowania hipotezy, że w niedługim czasie pierwsze trzy z wymienionych instrumentów będą wspierane działaniem czwartego z nich. Pracodawcy będą bowiem oczekiwać, że ubiegający się o zatrudnienie dysponują dostatecznie dobrym przygotowaniem do wykonywania zawodu. Tymczasem wydłużający się czas trwania bezrobocia prowadzi do zwiększania się dystansu między poziomem posiadanych a pożądanymi przez pracodawców kwalifikacji. W tej sytuacji systematyczne kursy i treningi zawodowe mogą stać się jednym z ważniejszych narzędzi stosowanych w lokalnej polityce rynku pracy.

Realizowany w Wielkiej Brytanii program *New Deal*, podobnie jak niemiecki „*zweiter Arbeitsmarkt*” zakładały, że ważną grupę pracodawców, zatrudniających przeszkolonych bezrobotnych będą stanowiły instytucje publiczne, zwłaszcza samorządowe. Jednostki wchodzące w skład gospodarki publicznej podlegają jednak coraz bardziej restrykcyjnym zasadom finansowania, toteż ich możliwości udostępniania miejsc pracy dla bezrobotnych stają się coraz bardziej ograniczone. W rezultacie okazuje się, że mechanizmy rynkowe bardziej stymulują prywatną gospodarkę do zatrudniania bezrobotnych, szczególnie gdy jest to współfinansowane ze środków publicznych.

Oceny efektywności instrumentów w krajach zachodnioeuropejskich są coraz bardziej umiarkowane, przy czym na podkreślenie zasługuje stosunkowo wyższa ocena efektywności tych programów, które mają na celu zwiększenie zatrudnienia w sektorze prywatnym oraz te badania, które pokazują, że efektywność szkoleń może okazać się większa po upływie pewnego czasu, nieraz dłuższego niż jeden rok.

Równocześnie daje się zauważyć, że coraz trudniej o jednoznaczne opinie dotyczące efektywności stosowanych instrumentów i usług. W przypadku badań zakończonych już w bieżącej dekadzie przeważają takie, które charakteryzują się mieszanymi ocenami. Pozytywnym efektom towarzyszą negatywne, a wpływ i jednych, i drugich, jest relatywizowany przez upływ czasu. Oznacza to, że zmieniająca się sytuacja na rynku pracy sprawia, iż programy, ocenione jako efektywne w połowie lat dziewięćdziesiątych, nie muszą okazać się równie efektywne 10 lat później, kiedy sytuacja na rynku pracy uległa zmianie, inne są postawy bezrobotnych i odmienne oczekiwania pracodawców. Można również zauważyć, że pracodawcy korzystają z proponowanych przez administrację pracy programów z myślą o obniżeniu kosztów pracy poprzez pozyskanie tańszej siły roboczej, która może zastąpić osoby pracujące

na podstawie umowy o pracę. Jest to tyleż negatywny, co niezamierzony efekt podejmowanych działań.

Jakkolwiek niezwykle trudno o sformułowanie ogólnych ocen dotyczących efektywności wprowadzonych instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji zawodowych bezrobotnych, można się odwołać do niektórych wyników badań dotyczących tej problematyki. W Szwecji, podobnie jak w RFN i Wielkiej Brytanii, realizowane badania na ogół nie wykazują istotnych związków statystycznych między odbyciem stażu zawodowego a skłonnością młodych bezrobotnych do podjęcia systematycznej nauki. Nieco lepiej wygląda ta zależność w przypadku młodych bezrobotnych, którzy ukończyli szkolenia zawodowe. Badacze ustalili jednak, że w późniejszym okresie (np. w drugim roku) po zakończeniu programu szkoleniowego wskaźniki zatrudnienia oraz uczestnictwa w systemie edukacji ulegają poprawie. Być może, okres udziału w programie i pierwszy rok po jego zakończeniu należy traktować jako swego rodzaju inwestycję, która przynosi efekty po określonym czasie. Analizy wykazują również generalnie nieco lepsze wyniki w grupie tych, którzy odbyli staż w porównaniu do wyników osób objętych szkoleniem zawodowym. Powyższe można traktować jako dodatkowy argument przemawiający za kompleksowym i długookresowym podejściem na poziomie regionalnym do aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Odrębnym problemem jest sam pomiar efektywności stosowanych instrumentów. Jak pokazują informacje z krajów Unii Europejskiej, brak jest takich kryteriów i narzędzi pomiaru, które byłyby jednoznacznie i powszechnie akceptowane.

Badania efektywności instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji zawodowych bezrobotnych służą udzieleniu odpowiedzi na dwa ważne pytania: Pierwsze z nich dotyczy wpływu stosowanego instrumentu polityki rynku pracy na zmniejszenie rozmiarów bezrobocia, czyli ustalenia liczby osób, które pozostawałyby bez pracy, gdyby nie zastosowano doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem. Drugie natomiast odnosi się do relacji między nakładami poniesionymi na szkolenie i doskonalenie zawodowe bezrobotnych i kosztami, które powstałyby z powodu bezrobocia, gdyby mu nie przeciwdziałano. Dążenie do racjonalizacji wydatków na rynek pracy sprzyja wprowadzaniu rozmaitych narzędzi analizy ekonomicznej podejmowanych przedsięwzięć. Analiza ta dotyczy coraz częściej oceny funkcjonowania tych samych instrumentów w dłuższym

okresie. Pozwala to m.in. na uwzględnienie roli czynników zewnętrznych, jak presja konkurencyjna ze strony gospodarek innych krajów, procesy globalizacji czy zmiany w strukturze popytu. Ponadto zwraca się większą uwagę na ocenę strategii implementacji instrumentów służących podnoszeniu poziomu zawodowych kwalifikacji bezrobotnych. Cechą charakterystyczną prowadzonych badań jest koncentracja na efektach netto stosowanych instrumentów i usług. Pozwala to na bardziej precyzyjne określenie, jakie instrumenty powinny być stosowane i na ile przewidywalne są efekty ich działania. Coraz częściej stosuje się do oceny wartości i efektywności stosowanych instrumentów narzędzia makro- i mikroekonomiczne

Stosunkowo mniejsze znaczenie przywiązuje się do narzędzi makroekonomicznych. Na przykład, do oceny wpływu podnoszenia poziomu przygotowania zawodowego na zmienne makroekonomiczne wykorzystuje się najczęściej rozmiary i stopę bezrobocia, skalę przejścia z bezrobocia do zatrudnienia, poziom świadczeń dla bezrobotnych oraz poziom płac. Wymienione wskaźniki ekonomiczne są wprawdzie przydatne dla kształtowania polityki rynku pracy w skali kraju, ale ich zastosowanie w programach regionalnych czy lokalnych jest dość ograniczone.

W badaniach wykorzystujących narzędzia mikroekonomiczne podejmuje się próbę oszacowania wpływu doskonalenia zawodowego bezrobotnych (m.in. dzięki szkoleniom, stażom i przygotowaniu zawodowego w zakładzie pracy) na miejsce beneficjentów tych instrumentów i usług na rynku pracy. Ich pozycja określana jest najczęściej przez wzrost prawdopodobieństwa uzyskania pracy bądź przez porównanie wysokości osiągniętych dochodów. Określenie wpływu udziału bezrobotnych w programie na uzyskanie zatrudnienia jest możliwe po porównaniu sytuacji jednostek na rynku pracy po zakończeniu uczestnictwa z sytuacją tych osób, które nie wzięły udziału w szkoleniu czy podobnym programie. Obie grupy – badana i kontrolna – powinny mieć podobny skład i odznaczać się zbliżonymi cechami społeczno-demograficznymi.

Wśród innych wskaźników, stosowanych w krajach europejskich, uwzględnia się i takie, jak np. zmiana liczby i wskaźnika zatrudnionych w poszczególnych grupach wiekowych. Stosowanie takiego wskaźnika obarczone jest jednak dużym ryzykiem błędu, gdyż nie pozwalano na ustalenie, w jakiej mierze zanotowane zmiany są konsekwencją stosowania wybranych instrumentów, a w jakim stopniu następstwem procesu rozwoju gospodarczego.

Kolejną stosowaną metodą jest ocena efektywności zatrudnieniowej, w której wykorzystuje się wskaźnik obrazujący relację między liczbą uczestników programu, którzy znaleźli stałe zatrudnienie a liczbą wszystkich osób objętych programem w danej jednostce czasu. Zasadniczą trudnością w stosowaniu tej metody jest jednak brak danych o losach osób, które opuszczają program i nie pobierają zasiłku dla bezrobotnych<sup>7</sup>. Brak takiej wiedzy stanowi istotne utrudnienie dla oceny efektywności stosowanych narzędzi, nie tylko przy wykorzystaniu powyżej przedstawionej metody, ale i wielu innych. Urzędy pracy nie są jednakże z zasady upoważnione do zbierania informacji o osobach pracujących, ale o zarejestrowanych jako bezrobotne. W ramach analiz efektywności stosowanych instrumentów często analizuje się także z jednej strony koszty doskonalenia zawodowego, a z drugiej oszczędności związane z oszczędnościami tytułu skrócenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych i czasu bezrobocia.

W Szwecji, w odróżnieniu od wielu innych krajów, efektywność stosowanych instrumentów polityki rynku pracy najczęściej nie jest mierzona poprzez relacje wydatków na realizację programu do oczekiwanych korzyści w postaci zwiększenia dochodów objętej programem grupy lub też zmniejszenia w kolejnych latach wydatków socjalnych na te grupę. Badacze szwedzcy, którzy – co należy podkreślić – kompleksowo zajmują się oceną efektywności prowadzonych działań, koncentrują się raczej na ocenie relacji między liczbą osób biorących udział w programie a liczbą osób, które zanotowały w zdefiniowanym przez autorów programu okresie sukces w postaci podjęcia zatrudnienia lub zwiększenia szans na zatrudnienie poprzez włączenie bezrobotnego w system kształcenia ogólnego lub zawodowego.

Ocena taka wymaga zatem czasu i nie jest z zasady prowadzona w krótkim okresie po zakończeniu programu, ale najczęściej po upływie co najmniej jednego roku. Wprawdzie nie można w takiej sytuacji wykluczyć działania innych czynników niż uwzględnione w programie, ale stosowanie takiej samej metodologii do zdecydowanej większości analiz ułatwia dokonywanie porównań.

**Rekomendacja 7. Wobec poważnych różnic metodologicznych dotyczących pomiaru efektywności stosowanych usług i narzędzi podnoszenia kwalifikacji**

---

<sup>7</sup> Na przykład w Wielkiej Brytanii organy administracyjne odpowiedzialne za statystyki dotyczące efektywności programów New Deal deklarują, że nie posiadają informacji o około 20% osób, które przestają być uczestnikami programu i nie pobierają zasiłku.

**osób bezrobotnych w Europie, należałoby ograniczyć zakres wykorzystywanych wskaźników do kilku, kładąc nacisk na ich porównywalność w czasie i między poszczególnymi regionami oraz w skali UE. Stosunkowo najprostsze do porównań międzyregionalnych i międzynarodowych są wskaźniki, mówiące o zmianach w liczbie osób uczestniczących w programach i podejmujących stałą pracę zawodową. Ocena nakładów ponoszonych na zatrudnienie osoby bezrobotnej bez uwzględnienia różnic w sile nabywczej waluty i sytuacji na rynku pracy uniemożliwia porównania międzynarodowe i stanowi istotny problem metodologiczny w przypadku porównań w różnych okresach. Możliwe jest również powszechne stosowanie kosztów netto jako narzędzia pomiaru przy ocenie wpływu programu na wydatki publiczne. Szacunki muszą brać pod uwagę prawdopodobny wpływ programu na inne części budżetu, a zwłaszcza zmniejszenie wydatków na zasiłek dla osób bezrobotnych i inne świadczenia jako następstwo ograniczenia bezrobocia w wyniku realizacji programu oraz zwiększenie dochodu podlegającego opodatkowaniu dzięki zwiększeniu zatrudnienia i produktu krajowego brutto.**

Sformułowane powyżej uwagi i rekomendacje stanowią odzwierciedlenie opinii zebranych na podstawie analizy działań podejmowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej i odnoszą się tylko do najważniejszych problemów. Szczegółowa analiza rozwiązań stosowanych w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Szwecji, przedstawiona w I części raportu, pozwala na sformułowanie wniosku, że w każdym przypadku decydującą rolę przy wyborze instrumentów odgrywa możliwość i względna łatwość ich zastosowania oraz znaczenie polityczne, przywiązywane do problemu bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do konkretnych grup bezrobotnych. Efektywność przyjętych rozwiązań jako kryterium ich doboru zaczyna dopiero zyskiwać na znaczeniu. Biorąc jednak pod uwagę zarówno nasilającą się w światowej gospodarce presję konkurencyjną, jak i dążenie UE do koordynowania rozwiązań dotyczących rynku pracy, należy oczekiwać, że w niedalekiej przyszłości aspekty ekonomiczne doboru instrumentów i usług będą już niebawem uznawane za rozstrzygające przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu odpowiednich usług lub instrumentów.

## Rozdział 2

### **System informatyczny PULS oraz dane gromadzone w ramach statystyki publicznej jako źródło danych do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy**

W ramach badania dotyczącego efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych zbadano przydatność podstawowych dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej źródeł informacji o aktywnej polityce rynku pracy, czyli:

- sprawozdania MPiPS-01 *O rynku pracy*, w tym załącznik Nr 4 i Nr 6,
- sprawozdania MPiPS-02 *o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy*,
- danych dotyczących efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, gromadzone w systemie informatycznym PULS

Celem analiz była odpowiedź na pytanie, czy dane gromadzone w ramach statystyki publicznej umożliwiają prawidłowe dokonanie oceny efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, a jeżeli nie – to wskazanie, jakie inne dane powinny być gromadzone. Dodatkowo próbowano odszukać lokalne rozwiązania pozwalające mierzyć efektywność świadczonych usług i sprawdzić, czy mogą zostać szeroko rozpowszechnione. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że kluczowe zmiany powinny dotyczyć nie tyle zakresu gromadzenia danych, co całego systemu ich gromadzenia i przetwarzania.

#### **System informatyczny PULS**

System PULS powstał w ramach projektu o nazwie Automatykacja Systemu Urzędów Pracy i Organizacji Pomocy Społecznej – „ALSO” (*Automation of the Labour and Social Welfare Organization*), finansowanego ze środków Banku



Światowego. Zgodnie z danymi firmy Sygnity (dawniej Computerland) obecnie systemem PULS jest objętych ponad 94% urzędów pracy, z czego 87% nie korzysta dodatkowo z innego systemu informatycznego. Można więc powiedzieć, że jest to system dominujący i wyznaczający standard gromadzenia i przetwarzania danych. Jego analiza powstała w oparciu o oficjalne instrukcje do poszczególnych modułów, rozmowy z pracownikami departamentu informatyki MPiPS, pracownikami warszawskich urzędów pracy, jak i informacje na temat nowego systemu informatycznego SYRIUSZ, będącego następcą PULS-a, dostępna na stronach internetowych MPiPS.

Istniejące oprogramowanie PULS wystarcza do zbierania danych i dokonywania analiz na poziomie powiatowym, jednak nie pozwala na swobodny przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami zarówno na szczeblu powiatowym, jak i pozostałych szczeblach administracji terytorialnej. Każda z powiatowych baz danych nie ma bowiem automatycznego połączenia z innymi bazami, nie istnieje również żadna jednostka centralna gromadząca dane ze wszystkich ośrodków powiatowych. Jedynym sposobem na wymianę informacji drogą elektroniczną jest wygenerowanie w danym systemie raportu i wysłanie go drogą mailową, ewentualnie uruchomienie na lokalnym komputerze specjalnego skryptu napisanego odpłatnie przez firmę Sygnity, w sytuacji gdy szukane dane są specyficzne i opcja automatycznego wygenerowania takiego raportu nie została przewidziana przez system. W praktyce informacje gromadzone są często metodą tradycyjną poprzez spisanie odpowiednich danych na papierowe formularze. Potencjalną wymianę danych utrudnia też fakt, że wciąż nie wszystkie urzędy korzystają z systemu PULS, choć liczba PUP posiadających własny system informatyczny zmniejsza się z każdym rokiem.

Konsekwencją istnienia ponad trzystu powiatowych baz systemu PULS przy braku aplikacji centralnej mogącej je gromadzić i przetwarzać jest agregowanie istniejących danych jedynie w wąskim zakresie<sup>8</sup>. Nie pozwala to na bardziej rozbudowane analizy na szczeblu centralnym, tym samym większość informacji o

---

<sup>8</sup> Badania zrealizowane wśród wybranych powiatowych urzędów pracy pokazały, że „najczęściej jedynymi zbiorczymi zestawieniami statystycznymi, przesyłanymi na zewnątrz, są te przygotowane według kryteriów normowanych prawnie. To z kolei pokazuje, iż podstawowe informacje, zbierane w PUP, są dostępne wyłącznie w postaci formularzy standardowych i że w niewielkim stopniu wykorzystuje się inne przekroje danych, mimo bardzo zróżnicowanej sytuacji faktycznej na regionalnych rynkach pracy. Litwiński, J. i Sztanderska, U. (2006) Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce. Raport końcowy. MPiPS: Warszawa, s. 20.

lokalnych rynkach pracy jest niedostępna dla MPiPS. Problem ten był widoczny choćby przy realizacji niniejszego badania, kiedy to ze szczebla Ministerstwa nie można było poznać danych niezbędnych do wylosowania próby losowej respondentów w konkretnych powiatach. Odnosił się zarówno do beneficjentów korzystających z usług i instrumentów, firm szkoleniowych (alternatywą był tutaj omawiany poniżej system RIS), czy pracodawców zatrudniających osoby przeszkolone (pełnej informacji na ten ostatni temat nie posiadają nawet poszczególne urzędy pracy).

Ministerstwo nie mogąc korzystać z danych zbieranych na poziomie lokalnym w ramach systemu informatycznego PULS opiera się przede wszystkim na danych gromadzonych w ramach statystyki publicznej, które są przetwarzane na podstawie umowy przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). W efekcie Ministerstwo może śledzić dokładnie tylko te dane, które zamieszczone są w formularzu sprawozdawczym, a wprowadzenie zmian do gromadzonych na poziomie centralnym statystyk przetwarzanych przez GUS odbywa się najszybciej w przeciągu jednego roku. Tym samym czas reakcji od wprowadzenia jakiegoś instrumentu do wstępnych ocen na poziomie centralnym i ewentualnych decyzji zmieniających wydatki budżetowe na poszczególne instrumenty wynosi minimum dwa lata.

Problemy powyższe zostały trafnie zdiagnozowane przez Ministerstwo, które planuje zastąpienie obecnego systemu PULS nowym (zmodyfikowanym) Systemem Informacyjnym Publicznych Służb Zatrudnienia SYRIUSZ oraz były opisywane w publikacji przygotowanej na zlecenie MPiPS, a dotyczącej analiz lokalnego rynku pracy<sup>9</sup>. Zgodnie z dostępnymi na stronach MPiPS informacjami, system, który obecnie znajduje się w fazie testów, powinien umożliwić sprawniejszy obieg informacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji i instytucjami systemu zabezpieczenia społecznego.

**Rekomendacja 1. Wdrożenie nowego systemu informatycznego SYRIUSZ, który pozwalałby na gromadzenie i przetwarzanie wybranych informacji z powiatowych baz danych na poziomie centralnym.**

---

<sup>9</sup> M. Góra, U. Sztanderska (2006). Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik. MPiPS: Warszawa, s. 53-56.

Zakres wykorzystania dostępnych aplikacji systemu PULS zależy przy tym od fachowości osoby zatrudnionej w PUP na stanowisku informatycznym, jak i decyzji poszczególnych urzędów o zakresie i szczegółowości zbierania danych. Przy wykorzystaniu wszelkich możliwych opcji system ten w pełni zaspokaja obecne zapotrzebowanie urzędu pracy. Dla każdego z modułów systemu dostępna jest instrukcja, jednak, jak zwracano uwagę, jest ona pisana przez twórców oprogramowania i teoretyków, a nie praktyków korzystających z oprogramowania w codziennej pracy. W związku z tym jest mało przyjazna dla początkującego użytkownika i nie pozwala dokładniej zapoznać się z najpotrzebniejszymi i najczęściej używanymi opcjami i komendami. Jednocześnie zakres dostępnych opcji przekracza zazwyczaj zapotrzebowanie przeciętnego urzędu pracy, a obszerność instrukcji (kilkaset stron do każdego z modułów) należy uznać za potrzebną, ale mało praktyczną.

**Rekomendacja 2. Przy ewentualnej zmianie systemu należałoby zadbać o szkolenia dla pracowników obsługujących system oraz o wydanie skróconej, ale bardziej przyjaznej użytkownikowi instrukcji napisanej przez praktyka korzystającego z nowego systemu w codziennej pracy.**

Niezależnie od SI PULS, w grudniu 2004 r. wprowadzono ewidencję instytucji szkoleniowych w formie elektronicznego rejestru (RIS). Jednym ze zgłaszanych problemów są kłopoty firm szkoleniowych z odpowiednim zaklasyfikowaniem i opisaniem oferowanych przez siebie szkoleń, a tym samym z przeszukiwaniem bazy danych pod kątem pasujących danemu klientowi ofert. Wydaje się również, że brakuje danych wykraczających poza oficjalne materiały prezentowane przez instytucję szkoleniową. Można zastanowić się nad dodaniem opcji pozwalających na głębszą charakterystykę firmy szkoleniowej, np. statystyk zatrudnionych po szkoleniach<sup>10</sup>, dołączaniem opinii bezrobotnych, czy wyników badań kontrolnych. Pozwoliłoby to weryfikować oficjalne informacje zgłaszane przez instytucje. Brak takich danych powoduje, że konkurs na realizację danego szkolenia może wygrać nie

---

<sup>10</sup> Obecnie częściowo taką rolę spełniają punkty 7.1 i 7.2 z RIS, jednak same firmy szkoleniowe nie posiadają danych pozwalających śledzić dalsze losy osób przeszkolonych, a tym samym wyliczać np. efektywność zatrudnieniową. Pełne informacje na ten temat musiałyby być uzupełniane przez PUP.

firma najlepsza, ale ta, która potrafi się dobrze zaprezentować, bądź proponuje najniższą cenę, co nie musi się wiązać z wysoką efektywnością.

Jednocześnie przewagą RIS nad danymi zbieranymi przez SI PULS jest łatwa dostępność informacji dla wszystkich zainteresowanych, gdyż wiele firm oferuje swoje usługi na terenie kilku powiatów, bądź nawet terenie całego kraju. Tymczasem bardziej rozbudowane dane z SI PULS zazwyczaj są dostępne tylko w danym urzędzie pracy. Możliwym rozwiązaniem byłoby uzupełnianie informacji zgłaszanych przez instytucje szkoleniowe do RIS (przede wszystkim przez same urzędy pracy<sup>11</sup>), bądź szerszy dostęp do statystyk gromadzonych w PULSIE.

**Rekomendacja 3. Rozpropagowanie standardów klasyfikacji oferty szkoleniowej oraz weryfikacja błędnych opisów szkoleń na poziomie wojewódzkich urzędów pracy. Uzupełnienie bazy o możliwość dodawania komentarzy urzędów pracy na temat poszczególnych firm, bądź nawet nakazanie dodawania takich komentarzy tym urzędom, które skorzystały z usług danej firmy szkoleniowej – baza taka powinna być dostępna na poziomie centralnym, albo w ramach RIS jak dotychczas, a najlepiej w ramach systemu PULS/SYRIUSZ po jego modyfikacji zgodnie z rekomendacją 1.**

Z uwagi na zbliżone funkcje szkoleń oraz staży warto również rozważyć połączenie informacji o instytucjach świadczących tego typu usługi, bądź na stałe poprzez stworzenie jednej bazy, bądź poprzez umożliwienie łączenia baz firm z różnych modułów systemu PULS. Wymagałoby to określenia wspólnego podstawowego zakresu informacji wymaganych od każdej firmy rejestrowanej w systemie PULS, niezależnie od przyczyn jej rejestracji.

**Rekomendacja 4. Stworzenie jednego zbioru firm podnoszących kwalifikacje osób bezrobotnych. W optymalnej wersji byłby on elementem aplikacji centralnej nowego systemu informatycznego SYRIUSZ.**

---

<sup>11</sup> Przykładem takiego opracowania jest publikacja WUP w Lublinie pt. „Efektywność szkoleń dla bezrobotnych w 2005” wydana w październiku 2006 roku w Lublinie, gdzie podziale na poszczególne PUP podano efektywność zatrudnieniową w rozbiu na poszczególne rodzaje kursów, jak i instytucje szkoleniowe.

Mimo planowanych zmian, trzeba zdawać sobie sprawę, że nawet najlepszy system informatyczny nie pozwala na zbieranie informacji umykających oficjalnym statystykom i nie powinien być jedynym źródłem informacji o rynku pracy. Najczęstsze braki dotyczą informacji o dostępnych w regionie miejscach pracy (nie wszystkie firmy informują PUP o zmianach kadrowych lub szukają pracowników za pośrednictwem urzędu), nowym miejscu zatrudnienia byłych bezrobotnych, jak i ewentualnej pracy w szarej strefie oraz pominięcia tych bezrobotnych, którzy z różnych powodów nie rejestrują się w urzędach pracy (stąd różnice między bezrobociem rejestrowanym, a np. danymi BAEL).

Brakuje również oceny długofalowych efektów poszczególnych usług i instrumentów. Trudno więc ocenić wpływ instrumentów rynku pracy na rozwój kapitału ludzkiego i większe szanse bezrobotnych na rynku pracy. Nie można też ocenić, na ile podjęte po szkoleniu zatrudnienie ma charakter trwały, a na ile jest to jedynie epizod w karierze bezrobotnego. Podstawowe dane do takich badań są dostępne w systemie informatycznym PULS i mogą być rozbudowane o specjalne badania panelowe koncentrujące się przede wszystkim na tych, którym się udało utrzymać pracę i przez to „wypaść” ze statystyk urzędu pracy oraz na utworzeniu grupy kontrolnej składającej się z osób o podobnych cechach społeczno-demograficznych, co beneficjenci usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji, ale sami z nich nie korzystający. Bez takiego porównania w zasadzie niemożliwe jest bowiem zbadanie efektywności netto usług i instrumentów, czyli takiej, która uwzględnia wpływ ogólnej sytuacji na rynku pracy.

Pełny obraz lokalnego rynku pracy jest możliwy zatem do uzyskania tylko poprzez uzupełnienie oficjalnych danych o raporty opracowywane przez pracowników PUP i WUP na podstawie ich doświadczeń, badania terenowe czy dane z badań realizowanych przez inne instytucje. Dane takie stanowiłyby uzupełnienie dla podstawowych źródeł informacji gromadzonych w ramach systemu SYRIUSZ, posiadającego centralną bazę danych pozwalającą na dostęp do istotnych statystyk online.

**Rekomendacja 5. Przeszkolenie wybranych pracowników PUP w zakresie realizacji oraz analizowania wyników badań rynku pracy. Regularny monitoring lokalnego i regionalnego rynku pracy w oparciu o cykliczne badania panelowe osób korzystających z usług urzędu pracy<sup>12</sup>.**

### **Sprawozdanie MPiPS-02 o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy – analiza teoretyczna**

Obecnie istniejące sprawozdanie pozwala na zorientowanie się w najważniejszych wydatkach z Funduszu Pracy. Oczywiście, jakiegokolwiek analizy dotyczące efektywności wydawanych środków wymagają zsynchronizowania danych ze sprawozdaniem MPiPS-01, gdyż dane Funduszu Pracy odpowiadają na pytanie, jak wiele środków wydano na poszczególne cele. Nie informują natomiast o odsetku osób zatrudnionych po skorzystaniu z danego instrumentu czy usługi (co jest niezbędne do wyliczenia efektywności kosztowej), jak i o strukturze społeczno-demograficznej osób korzystających z instrumentów, z wyjątkiem zbiorczego zestawienia dla osób poniżej 25 i powyżej 50 roku życia. Tym samym w celu uzyskania wniosków zarówno na temat efektywności kosztowej, jak i zatrudnieniowej, należy rozpatrywać sprawozdania MPiPS-01 i MPiPS-02 łącznie.

Bardziej poprawne metodologiczne jest przy tym korzystanie ze zmodyfikowanego w 2005 roku załącznika nr 6 do sprawozdania MPiPS-01 o Rynku Pracy, gdyż przygotowywany jest w kwietniu i ma szansę uwzględnić zgodny ze stosowaną przez MPiPS definicją efektywności zatrudnieniowej trzymiesięczny okres od ukończenia jakiegoś programu do ewentualnego znalezienia przez beneficjenta pracy. W przeciwieństwie do dostępnego w styczniu załącznika numer cztery, który wskazuje na niższą efektywność, gdyż nie uwzględnia w pełni wpływu skorzystania z usług i instrumentów kończących się w ostatnim kwartale danego roku.

**Rekomendacja 6. Ministerstwo powinno ujednoczyć metody obliczania efektywności usług instrumentów rynku pracy w załączniku nr 4 i 6 formularza MPiPS-01 zgodnie z metodologią zastosowaną dla załącznika nr 6.**

---

<sup>12</sup> O konieczności regularnych analiz rynku pracy przez pracowników urzędu pracy posiadających odpowiednie kwalifikacje analityczne pisali także w cytowanym już raporcie podsumowującym wyniki analiz sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy” Litwiński i Sztanderska, op. cit, s. 29.

Niezależnie od tego, jakie dane zostaną użyte, należy pamiętać, że analizy dokonywane na podstawie dostępnych statystyk pozwalają wyliczyć jedynie efektywność brutto poszczególnych instrumentów, która nie uwzględnia czynników zewnętrznych, takich jak zmiany koniunktury gospodarczej. Wyliczenia takie, a w szczególności badania wieloletnich trendów na rynku pracy są także utrudnione ze względu na zmiany w samym formularzu, wynikające z zakresu zbieranych danych w poszczególnych latach, jak i przede wszystkim formatu danych. Istnieją wprawdzie bazy danych w postaci elektronicznej (z rozszerzeniem .dbf), ale posiadają jedynie kodowe oznaczenia nadane przez GUS dla kolumn i wierszy. Wykorzystywane w codziennym użyciu pliki tekstowe za lata 2000-2002 i 2004-2006 mają zachodzące na siebie i mało czytelne opisy, w przypadku roku 2003 jedynym czytelnym zbiorem danych są papierowe karty przekraczające format A3, bez ich elektronicznego odpowiednika. Postulowanym rozwiązaniem jest dodanie słownych opisów do baz w formacie .dbf i ich przekonwertowanie do formatu pozwalającego na obliczenia statystyczne z wykorzystaniem odpowiedniego oprogramowania, np. pakietu SPSS, czy STATISTICA, ewentualnie tak jak w przypadku zbioru MPiPS-01 przekształcenie na plik EXCEL. Istnienie takich baz pozwoliłoby na bieżące analizy także tym pracownikom MPiPS, którzy nie są specjalistami w tej dziedzinie.

Jednak biorąc pod uwagę wnioski z analizy systemu informatycznego PULS, ewentualne zmiany w sprawozdawczości powinny koncentrować się nie na formularzach MPiPS-01 i MPiPS-02, ale na zapewnieniu możliwości korzystania z danych zbieranych przez urzędy pracy w trybie ciągłym, niezależnie od statystyk zbieranych i opracowywanych przez GUS. Przy dalszej rozbudowie systemu informatycznego SYRIUSZ mógłby on w całości zastąpić istniejące sprawozdania MPiPS-01 i MPiPS-02.

**Rekomendacja 7. MPiPS powinno gromadzić i przetwarzać dane w postaci w pełni opisanych zbiorów, gotowych do analiz statystycznych. Docelowo zbiory takie powinny być generowane przy pomocy nowego systemu informatycznego SYRIUSZ.**

### **MPiPS-02 – analiza wydatków**

Sytuacja gospodarcza Polski od końca 2003 roku stale się poprawia, co nasz kraj zawdzięcza między innymi przystąpieniu do Unii Europejskiej, jak i ogólnej

poprawie koniunktury na rynkach światowych. Stale spada również odsetek zarejestrowanych osób bezrobotnych, który w styczniu 2003 roku osiągnął swoją rekordową wysokość i wynosił 20,6%. Poprawa sytuacji na rynku pracy spowodowała wzrost przychodów Funduszu Pracy, który został wsparty także otrzymywanymi w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich środkami unijnymi. Według danych ze sprawozdania MPiPS-02 w 2005 roku było to 273,5 mln zł, a w 2006 już 661,6 mln zł. Spowodowało to znaczny wzrost wydatków na aktywne formy rynku pracy.

**Tabela 1. Wybrane aktywne formy rynku pracy w latach 2000 – 2006**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Aktywne Formy ogółem w mln zł*, w tym:	767,8	604,4	539,4	1357,6	1323,5	1905,3	2067,1
1. szkolenia	79,5	55,5	50,8	113,9	125,9	181,8	186,7
2. prace interwencyjne	150,4	156,6	93,5	223,5	232,0	193,9	220,0
3. roboty publiczne	146,2	115,6	88,4	297,1	279,3	294,3	145,6
4. pożyczki oraz środki na podję- cie dział. gosp. i wyposażenie stanowisk pracy**	120,2	67,1	68,6	201,7	92,9	300,0	375,0
						105,6	201,1
5. staże	234,4	183,5	223,7	482,9	539,1	607,2	671,9
6. przygotowanie zawodowe	-	-	-	-	-	193,6	203,1

\*) Bez wydatków na refundację wynagrodzeń dla młodocianych

\*\*) Od 2005 r. tylko środki na wsparcie działalności gospodarczej (odpowiednio 300 i 375 mln – górny wiersz) i wyposażenie stanowisk pracy (105,6 i 201,1 mln – dolny wiersz), ze względu na nieprzystawalność danych, jak i brak wyliczeń dotyczących efektywności podane jedynie za lata 2005 i 2006

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MPiPS

Te optymistyczne tendencje nie powinny przesłaniać jednak bardzo złej sytuacji wyjściowej polskiego rynku pracy, który charakteryzuje się bardzo wysokim odsetkiem osób długotrwale bezrobotnych. Na łączną liczbę 2.309.410 osób bezrobotnych na koniec roku 2006 aż 1.139.446 (49,3%) pozostawało bez pracy dłużej niż rok, w tym powyżej 24 miesięcy 783.130. Jedynie 13,5 % ogółu bezrobotnych, czyli 310,8 tys. osób, posiadało prawo do zasiłku<sup>13</sup>. Niepokoi również niski, w porównaniu z innymi krajami unijnymi, odsetek osób aktywnych zawodowo.

<sup>13</sup> Podstawowe dane o bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy oraz osobach uprawnionych do zasiłków lub świadczeń przedemerytalnych w latach 1990-2007. <http://www.psz.praca.gov.pl/main.php?doShowPage&nPID=867997&pT=details&sP=CONTENT,objectID,867970> (data dostępu 15.04.2007)



Znaczna liczba osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo oraz niewielka liczba tych, którzy są uprawnieni do zasiłku wymaga skoncentrowania działań pod kątem zatrudnienia i szans jego wzrostu, czyli aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu. Co więcej, działania te powinny być w miarę możliwości zindywidualizowane, czyli dostosowane do specyficznej sytuacji jednostki. Dlatego negatywnie należy ocenić decyzję polskiego rządu, który przewiduje przesunięcie w 2008 roku połowy składki na Fundusz Pracy do Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>14</sup>. Wprowadzie środki przypadające na jednego bezrobotnego znacząco się w ostatnich latach zwiększyły, ale aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych jest znacznie bardziej kosztowna i długotrwała, podobnie jak zmobilizowanie do powrotu na rynek pracy osób biernych zawodowo. Istnieje więc ryzyko, że rząd zmniejszając budżet Funduszu Pracy, a tym samym środki na aktywne formy wspierania zatrudnienia nie wykorzysta okazji na radykalną zmianę struktury bezrobocia w Polsce.

**Rekomendacja 8. Zwiększone środki z Funduszu Pracy powinny być przeznaczone na bardziej zindywidualizowane działania na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych. Większe fundusze potrzebne są szczególnie do aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych.<sup>15</sup>**

Rok 2006, przede wszystkim ze względu na dobrą koniunkturę gospodarczą, charakteryzował się znacznym wzrostem efektywności zatrudnieniowej (odsetek osób zatrudnionych po skorzystaniu z danego narzędzia), jak i kosztowej (wydatki w zł na osobę zatrudnioną) aktywnych form rynku pracy. Najbardziej efektywnym narzędziem, jeśli chodzi o odsetek osób zatrudnionych były w ostatnich dwóch latach prace interwencyjne, a najbardziej opłacalnym z ekonomicznego punktu widzenia są szkolenia. Warto jednak zaznaczyć, że efektywność ta była liczona dla poziomu całego kraju i może się zmieniać w zależności od regionalnej i lokalnej struktury bezrobocia oraz sytuacji na rynku pracy, dlatego urzędy pracy powinny kierować się swoimi wyliczeniami i do nich dostosowywać aktywną politykę rynku pracy.

<sup>14</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://www.premier.gov.pl/s.php?id=1108> (dostęp 15.10.2007)

<sup>15</sup> Na konieczność kompleksowego wsparcia dla osób długotrwale bezrobotnych wskazują badaczki z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych: S. Golinowska, A. Ruzik, B. Pielniński i J. Gandziarowska (2007) Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy. Raport z Badania. Warszawa: IPISS.

**Tabela 2. Statystyki wybranych aktywnych form rynku pracy w latach 2005 – 2006**

		Liczba osób, kończących program	Liczba zatrudnionych	Efektywność zatrudnieniowa (w proc.)	Koszt uczestnictwa (w zł/os)	Efektywność kosztowa (w zł/os)
Szkolenia	2005	147837	55378	37%	1230	3283
	2006	142062	64129	45%	1314	2911
Prace interwencyjne	2005	60517	39986	66%	3204	4849
	2006	62543	45226	72%	3518	4864
Roboty publiczne	2005	68119	19786	29%	4320	14874
	2006	34735	15991	46%	4192	9105
Staże	2005	135652	62836	46%	4476	9663
	2006	155602	79441	51%	4318	8457
Przygotowanie zawodowe	2005	48621	22599	46%	3982	8567
	2006	59151	30219	51%	3434	6721

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań MPiPS-01 i MPiPS-02 za lata 2005-2006.

**Rekomendacja 10 Szkolenia ze względu na wysoką efektywność kosztową powinny pełnić rolę usługi proponowanej w pierwszej kolejności, wszędzie tam gdzie jest to możliwe. Dopiero w dalszej kolejności, bądź w przypadku nieadekwatności usługi do potrzeb osoby bezrobotnej urzędnicy powinni proponować inne, bardziej kosztowne metody podnoszenia kwalifikacji.**

Przy pomocy danych ze sprawozdania MPiPS-02 w połączeniu z informacjami z MPiPS-01 istnieje również możliwość obliczenia efektywności kosztowej i zatrudnieniowej mniej popularnych instrumentów, jakim są studia podyplomowe (w 2006 roku 152 osoby złożyły wniosek o ich sfinansowanie, a 23 zakończyło studia) i pożyczki szkoleniowe (w 2006 roku uzyskało je 97 osób), jednak niewielka liczba korzystających sprawia, że jakiegokolwiek wnioskowanie o skuteczności tych instrumentów obarczone jest zbyt dużym ryzykiem błędu. Niestety brak danych dotyczących zatrudnienia po skorzystaniu ze stypendium na dalszą naukę w szkołach czy dofinansowaniu kosztów egzaminów uniemożliwia bardziej skomplikowane wyliczenia, choć dane te powinny być dostępne z poziomu SI PULS dla poszczególnych powiatów.

Wydaje się jednak, że liczenie tego typu efektywności w odniesieniu do dofinansowania nauki w szkole i studiach podyplomowych nie jest potrzebne, a ponadto napotyka na problemy metodologiczne. Zarówno studia podyplomowe, jak i stypendium na dalszą naukę to inwestycja długofalowa w kapitał ludzki, podnosząca

ogólne kwalifikacje bezrobotnego, która powinna być wzmocniona innymi instrumentami skierowanymi bezpośrednio na zdobycie pracy i rozliczana w dłuższej perspektywie czasowej niż trzymiesięczna. Co więcej, instrumenty te są wykorzystywane stosunkowo rzadko. W roku 2006 ze stypendiów na kontynuowanie nauki skorzystało 2813 osób poniżej 25 roku życia i 2595 bez kwalifikacji zawodowych, a z dofinansowania do studiów podyplomowych 152 osoby.

W przypadku egzaminów, zazwyczaj są one połączone ze szkoleniem, a w roku 2006 jedynie w 328 przypadków sfinansowano je niezależnie od tego instrumentu. Tym samym szansa znalezienia zatrudnienia jest prawdopodobnie powiązana nie tyle z samym faktem egzaminu, co ze zdobyciem odpowiednich kwalifikacji i specyfiką tematyki szkolenia, która wymaga uzyskania certyfikatu. Być może lepszym rozwiązaniem od rozbudowywania statystyki publicznej byłoby w powyższym wypadku jednorazowe badanie jakościowe, ewentualnie dodanie przy informacjach dotyczących szkoleń, czy zostały zakończone egzaminem.

W przypadku nowego instrumentu, jakim są prace społecznie użyteczne, trudno o wiarygodną ocenę jego skuteczności, gdyż wszedł on w życie z dniem 1 listopada 2005 roku i obecnie istnieją tylko dane za rok 2006, w którym wydano na ten cel 25,6 mln zł. Wydaje się, że jest to raczej sposób na wsparcie finansowe osób najbardziej potrzebujących, jak i weryfikację osób bezrobotnych pod kątem ich pracy „na czarno”, gdyż w wypadku odmowy podjęcia prac społecznie użytecznych tracą one status bezrobotnego. Można więc mówić o środku wspierająco-dyscyplinującym zbliżonym do robót publicznych, a nie o aktywnej formie wspierania zatrudnienia na normalnym rynku pracy.

Na zakończenie warto również wspomnieć o tych formach aktywizacji, które są finansowane z Funduszu Pracy, ale o których ze względu na ich uzupełniający charakter, bądź specyficzną formę nie możemy zbyt wiele powiedzieć. Należą do nich<sup>16</sup>:

- finansowanie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa dla bezrobotnych, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej,
- refundacja kosztów przejazdu i zakwaterowania osób, które podjęły zatrudnienie, szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowej w innej miejscowości niż miejsce ich zamieszkania,

---

<sup>16</sup> Raport o rynku ..., op. cit. str. 64. Lista przygotowana w oparciu o formularz sprawozdania za rok 2005.

- pożyczki dla bezrobotnych na sfinansowanie kosztów szkolenia,
- finansowanie kosztów badań lekarskich bezrobotnych kierowanych na szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe w miejscu pracy,
- refundowanie bezrobotnym kosztów opieki nad dzieckiem w wieku do 7 lat lub osobą zależną, w przypadku podjęcia zatrudnienia, szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy,
- refundacja składek na ubezpieczenie rolnikom zwolnionym z pracy, nie posiadającym statusu bezrobotnych,
- częściowa refundacja kosztów zatrudnienia wspieranego realizowanego na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym”.

Należy jednak pamiętać, że powyższe formy aktywizacji, choć niekiedy rzadko wykorzystywane (pomoc prawna – 14 osób w 2006 roku, pożyczki dla bezrobotnych na szkolenie – 97 osób w 2006 roku), mogą decydować o zatrudnieniu, bądź skuteczności jakiegoś instrumentu lub usługi, a najlepszą metodą zbadania ich wpływu na szanse znalezienia pracy wydają się badania jakościowe, w tym studia przypadku. Wyliczenie odrębnej efektywności ze względu na jednostkowy bądź wspierający charakter powyższych instrumentów nie jest obecnie możliwe, gdyż nie gromadzi się tego typu danych na poziomie centralnym, choć można dokonać odpowiednich obliczeń na poziomie baz powiatowych SI PULS.

**Rekomendacja 11. Efektywność mniej popularnych usług i instrumentów rynku pracy powinna być obliczana przy pomocy specjalnych badań celowych. Jednym z celów takich badań powinna być także odpowiedź na pytanie, czy warto je stosować i jak ewentualnie zwiększyć liczbę beneficjentów korzystających z takich usług i instrumentów.**

## **Rozdział 3**

# **Czynniki wpływające na efektywność usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**

Aktywizacja osób bezrobotnych jest trudnym, wymagającym wielopłaszczyznowego podejścia zadaniem. Z doświadczeń wielu krajów wiadomo, że są to działania niezwykle pracochłonne, jednak pożądane i opłacalne zarówno ze społecznego, jak i z ekonomicznego punktu widzenia.

Mierzenie efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych jest kwestią problematyczną, wywołującą szereg dyskusji. „Podstawowymi miarami efektywności są: stosunek liczby osób, które zostały zatrudnione na dalszy okres do liczby osób, które zostały objęte aktywnymi programami i je ukończyły, oraz koszt zatrudnienia jednego bezrobotnego<sup>17</sup>. Tak mierzona efektywność ma charakter efektywności brutto, czyli efektywności nominalnej a nie realnej. Aby określić efekt netto (nazywany również efektem realnym)<sup>18</sup>, trzeba uwzględnić również inne pośrednie efekty aktywnych programów.

Do podstawowych pośrednich efektów aktywnej polityki państwa, wzmacniających efekt brutto zaliczyć należy<sup>19</sup>:

- aktywizację zawodową bezrobotnych,
- poprawę dopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- wzrost produktywności siły roboczej, zahamowanie utraty statusu materialnego bezrobotnych

Do czynników osłabiających efektywność nominalną zaliczyć należy:

- efekt „jałowego biegu” – uczestnictwo w programie nie przynosi żadnych efektów w zakresie zatrudnienia<sup>20</sup>, gdyż przyjęcia do pracy uczestników programów następowałyby również bez uczestnictwa w tych programach

---

<sup>17</sup> M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce, Scholar, Warszawa 2004, s.261.

<sup>18</sup> E. Kwiatkowski, Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa 2002, s.311.

<sup>19</sup> tamże, str. 315-316.

- Efekt substytucji – uczestnicy aktywnych programów zastępują w pracy osoby nieuczestniczące w programach; ma to miejsce wówczas, gdy koszty pracy uczestników programów są dla pracodawców niższe od kosztów pracy innych osób
- Efekt wypierania – rozwój aktywnych programów wypiera z rynku pracy przedsiębiorstwa prywatne zajmujące się działalnością o podobnym charakterze.

**Rekomendacja 1. Wzoruując się na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich, np. niemieckich można wprowadzić pomiar efektywności netto instrumentów mających na celu podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych. Istnieje kilka metod mierzenia efektywności netto, spośród których najczęściej jest stosowany klasyczny eksperyment, tzn. przed rozpoczęciem programu losowo formułuje się grupę kontrolną i grupę uczestników. Przy dostatecznie dużych próbach gwarantuje to jednakowy rozkład cech obserwowalnych (wieku, płci, wykształcenia), jak i nieobserwowalnych (motywacji, osobowości, uprzedzeń, poglądów itp.)<sup>21</sup>**

Oprócz wyżej wymienionych efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, duże znaczenie ma ich skuteczność, mierzona jako stopień osiągnięcia celów szkolenia lub innego instrumentu służącego podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (w szczególności celów dydaktycznych i społecznych)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> M. Kabaj, Metody badania i poprawy realnej efektywności programów rynku pracy, IPiSS, Warszawa 1995, podaję za: M. Kwiatkowski, Bezrobocie. Podstawy, ... poz.cyt.s.315.

<sup>21</sup> J. Wróbel, Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy, IPiSS, Warszawa 2005, s. 43. Zdaniem M. Kabaja, metoda ta jest bardzo pracochłonna i dlatego urzędy pracy stosują ją niezwykle rzadko. W zamian M. Kabaj proponuje stosowanie metody uproszczonej, polegającej na mierzeniu efektywności realnej za pomocą trzech zmiennych: liczby uczestników programu (Z1), którzy ukończyli szkolenia, liczby uczestników, którzy uzyskali zatrudnienie po zakończeniu programu (Z2) i liczby osób, które uzyskały zatrudnienie bez udziału w programie (Z3). „Spośród trzech zmiennych najtrudniej jest oszacować Z3. Urzędy pracy dysponują jednak informacją o skierowanych do pracy w danym kwartale lub roku. Jeżeli z ogólnej liczby osób, które podjęły zatrudnienie, wyłączyć uczestników programów rynku pracy, wtedy uzyskamy liczbę osób, które uzyskały zatrudnienie bez udziału w APRP. Metoda ma charakter uproszczony, gdyż nie mamy pewności, że struktury populacji Z(2) i Z(3) są identyczne lub zbliżone.

Wychodząc z powyższych rozważań i zastrzeżeń, warto zasugerować następującą formułę mierzenia efektywności netto (realnej):

$$E(N) = \frac{Z(2) - Z(3)}{Z(1)} \times 100,$$

Gdzie: E(N) – efektywność netto (realna) w procentach, Z(1) – liczba osób, które ukończyły szkolenie, Z(2) – liczba osób, które pozyskały pracę, np. po przeszkoleniu w okresie 6 miesięcy Z(3) – liczba osób, które pozyskały pracę bez udziału w APRP” M. Kabaj, Strategie i programy..., poz. cyt., s.269- 270.

<sup>22</sup> G. Koptas, Efektywność szkolenia bezrobotnych. Raport z badań. IPiSS, Warszawa 1996, s.9.

Szkolenia bowiem, obok podstawowego swojego celu, jakim jest ułatwienie podjęcia pracy przez bezrobotnego, pozwalają na utrzymanie więzi ze społeczeństwem, przez co zapobiegają lub powstrzymują procesy izolacji społecznej i wykluczenia spowodowane długotrwałym bezrobociem.

Wśród celów kształcenia bezrobotnych wymienia się między innymi dążenia do przywrócenia struktury dnia, zbliżonej do rytmu: praca – czas wolny – codzienne zajęcia, wieczór i weekend – czas wolny); zapewnienia regularnych kontaktów społecznych z osobami spoza najbliższego kręgu rodziny, uczestnictwa w grupie; zaangażowania w osiąganie konkretnych celów; uzyskanie nowego statusu i tożsamości („uczącego się”), który wprawdzie nie jest substytutem statusu pracownika, ale jest lepszy niż zdecydowanie negatywny status bezrobotnego; motywowania do działań<sup>23</sup>.

Dlatego efektywność usług i instrumentów rynku pracy mających na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych zależy przede wszystkim od: skuteczności działania służb zatrudnienia, instytucji szkolących oraz postawy samych bezrobotnych<sup>24</sup>.

### **Postawy bezrobotnych a efektywność instrumentów mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji**

Duży wpływ na efektywność szkoleń i innych usług oraz instrumentów mających na celu podniesienie kwalifikacji ma odpowiednia postawa bezrobotnych na rynku pracy, ich aktywność i motywacje do poszukiwania zatrudnienia, a także skłonność do mobilności zawodowej i przestrzennej. Można wysunąć tezę, że jednym z najważniejszych czynników decydujących o pozostaniu czy też wyjściu z kręgu bezrobocia jest właśnie skłonność bezrobotnych do mobilności przestrzennej i zawodowej. Mobilność społeczno-zawodowa i przestrzenna ma również duże znaczenie z ekonomicznego punktu widzenia, jest ona mianowicie istotnym czynnikiem wpływającym na jakość wolnych zasobów pracy. „Związana jest ona bowiem z możliwościami dopasowania podaży pracy do oferowanych przez pracodawców wolnych miejsc pracy. Relacja między otoczeniem wytwórczym, stwarzającym wolne stanowiska pracy, a populacją bezrobotnych mogą być

---

23 A.G. Watts, E.G. Knasel, *Adult unemployment and the curriculum: A manual for practioners*, Replan, London 1985 [za:] G. Koptas, *Efektywność szkolenia bezrobotnych z perspektywy urzędów pracy i instytucji szkolących* [w:] M. Bednarski (red.), *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS Warszawa 1996.

<sup>24</sup> M. Bednarski, *Badanie efektywności narzędzi oddziaływania na rynek pracy* [w:] *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce*, red. M. Bednarski, IPiSS, Warszawa 1996, s. 17.

czynnikiem hamującym rozwój danego obszaru – jeśli struktura społeczno-zawodowa bezrobotnych nie będzie odpowiadać zapotrzebowaniu na określone zawody, a ich mobilność społeczno-zawodowa będzie niska. Natomiast wysoce mobilni bezrobotni mogą dynamizować lokalny potencjał wytwórczy poprzez poszerzanie i usprawnianie dotychczas prowadzonej działalności gospodarczej.<sup>25</sup>

Przeprowadzone badania pokazują, że bezrobotni wykazują niewielką skłonność przede wszystkim do mobilności przestrzennej, a więc podejmowania pracy poza miejscem zamieszkania. Średnio co trzeci badany respondent gotów był przyjąć pracę wymagającą długich dojazdów, rozłąki z rodziną czy przeprowadzki.

Wykazują oni również niską potencjalną mobilność rozumianą jako skłonność do podejmowania niemal każdej pracy. Przede wszystkim nie jest do zaakceptowania przez nich bardzo nisko płatna praca oraz praca w trudnych warunkach.

Optymizmem natomiast napawa fakt, że zdecydowanie wyższa jest ich skłonność do mobilności zawodowej, a więc gotowość do podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Zdecydowana większość bezrobotnych (prawie 85%) jest w stanie podjąć pracę w innym niż wyuczony zawodzie, przy czym niespełna 60% gotowa jest podjąć pracę wymagającą zdobycia dodatkowych kwalifikacji na własny koszt.

Jest to ważny sygnał dla instytucji rynku pracy zajmujących się aktywizacją osób bezrobotnych. Ważne jest aby osoby te zostały objęte dostosowanymi do ich sytuacji i kwalifikacji formami aktywizacji. Ważne jest więc zróżnicowanie i zindywidualizowanie form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu, w tym usług i instrumentów służących ponoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.

**Rekomendacja 2. Szkolenia oraz pozostałe usługi i instrumenty rynku pracy, aby były skuteczne, muszą być odpowiednio ulokowane w całościowej strategii rozwoju rynku pracy. Usługi i instrumenty rynku pracy mające na celu podniesienie kwalifikacji osób bezrobotnych mają szansę być bardziej efektywne dzięki działaniu efektu synergii. Na efektywność i skuteczność instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych duży wpływ ma poradnictwo zawodowe. Badanie wskaźnika efektywności tych instrumentów i usług**

---

<sup>25</sup> E. Robak, Mobilność społeczno-zawodowa bezrobotnych jako kategoria analizy lokalnego rynku pracy [w:] Funkcjonowanie lokalnych rynków pracy w aspekcie badań nad bezrobotnymi. Studium teoretyczno-empiryczne, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa, 1998, s. 98.



**powinno być skorelowane właśnie z badaniem efektywności poradnictwa zawodowego (szczególnie w przypadku osób chronicznie bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy powyżej 2 lat), tzn. należy badać odsetek osób, które zostały skierowane na szkolenie przez doradcę zawodowego, ukończyły je a następnie podjęły pracę.**

Niestety, z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że bezrobotni w dość ograniczonym zakresie korzystają z usług specjalistów zatrudnionych w urzędzie pracy. Mimo że ponad 82% bezrobotnych respondentów zarejestrowało się w urzędzie pracy, żeby znaleźć zatrudnienie, to tylko połowa z nich skorzystała z porady pośrednika pracy, a co trzeci respondent miał kontakt z doradcą zawodowym. Tymczasem pracownicy powiatowych urzędów pracy twierdzą, że bezrobotni w zdecydowanej większości mają możliwość korzystania z usług tych specjalistów. Prawie 99% wskazało, że wszyscy bezrobotni mają możliwość skorzystania z usług pośrednika pracy i 96% stwierdziło, że wszyscy bezrobotni mają możliwość skorzystania z usług doradcy zawodowego.

Jedną z przyczyn jest zapewne brak odpowiedniego przepływu informacji między pracownikami urzędu pracy a bezrobotnymi. Na problemy w komunikacji bezrobotnych z pracownikami powiatowych urzędów pracy wskazują również i inne prowadzone badania<sup>26</sup>. Od dłuższego czasu zwraca się uwagę, że urzędy pracy jako publiczne służby zatrudnienia muszą zwracać uwagę na zarządzanie marketingowe, które w istocie prowadzić może do zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy<sup>27</sup>.

**Rekomendacja 3. Zasadne jest zatem stworzenie w urzędach pracy punktów informacyjnych, tzw. Help Desk informujących bezrobotnych o wszelkich prawach, jakie im przysługują i obowiązkach w związku z rejestracją<sup>28</sup>. Konsultanci zatrudnieni w takich punktach powinni szczegółowo informować**

<sup>26</sup> Z badania „Znajomość oczekiwań pracodawców i pracobiorców w zakresie umiejętności i kwalifikacji zawodowych - kluczem do walki z bezrobociem” zrealizowanego w województwie mazowieckim wynika, że komunikacja pomiędzy bezrobotnymi a Powiatowymi Urzędami Pracy należy do tzw. „obszarów znacząco zaniedbanych”. Zob. [www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf](http://www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf) dostęp w dn.20.10.2007.

<sup>27</sup> M. Witoszyński, Marketing Urzędów Pracy, Rynek Pracy 1995, Nr 7, s. 18.

<sup>28</sup> „Znajomość oczekiwań pracodawców i pracobiorców w zakresie umiejętności i kwalifikacji zawodowych - kluczem do walki z bezrobociem”, [www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf](http://www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf). dostęp w dn.20.10.2007.

**bezrobotnych o możliwości skorzystania przez nich z porad różnego typu specjalistów. Jest to szczególnie ważne w przypadku osób rejestrujących się po raz pierwszy, a także osób bezrobotnych mieszkających na wsi i mających z tego powodu rzadszy kontakt z PUP. Potrzebna jest w tym względzie ścisła współpraca między Powiatowymi Urzędami Pracy a Gminnymi Centrami Informacji, które są dla bezrobotnych zamieszkałych na wsi często pierwszym źródłem informacji o możliwościach i formach ich aktywizacji zawodowej. Działania punktów Help Desk powinny być wsparte różnego typu ulotkami, folderami. Potrzebne są zatem działania reorganizacyjne w urzędach pracy.**

Problemy komunikacyjne między urzędami pracy a bezrobotnymi wiązać należy w pewnym stopniu ze zbyt dużą liczbą bezrobotnych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w urzędzie pracy. W Polsce na początku bieżącej dekady nastąpiło istotne zwiększenie liczby bezrobotnych przypadających średnio na jednego pracownika urzędu pracy<sup>29</sup>. W 2006 roku liczba bezrobotnych przypadająca na jednego doradcę zawodowego wyniosła 4156. W najbliższym czasie przewiduje się dalszy wzrost zatrudnienia pośredników pracy i doradców zawodowych. Wraz ze wzrostem zatrudnienia takich pracowników będzie maleć liczba osób bezrobotnych przypadających na jednego urzędnika. W związku z planowanymi zmianami kadrowymi, pośrednicy i doradcy zawodowi będą mogli poświęcić więcej czasu zarówno poszukującym pracy, jak i pracodawcom. Z przeprowadzonych badań wynika, że połowa bezrobotnych respondentów skorzystała z porady pośrednika pracy, a co trzeci respondent miał kontakt z doradcą zawodowym.

Biorąc pod uwagę strukturę bezrobotnych w Polsce, wśród których dominują osoby długotrwale pozostające bez pracy, zasadne jest zatrudnienie nie tylko większej liczby pośredników pracy i doradców zawodowych, ale i psychologów, którzy pobudziliby do aktywności te osoby, przywrócili wiarę w szanse znalezienia zatrudnienia i wpłynęliby na podniesienie poziomu ich samooceny. Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że tylko znikomy odsetek respondentów (3-5%) korzysta z porad psychologa, prawnika lub doradcy biznesowego. Taka opinię wyrażają również pracownicy powiatowych urzędów pracy.

---

<sup>29</sup> Dla przykładu, na jednego pośrednika w 2002 r. przypadało 2385 bezrobotnych, a na doradcę zawodowego 7101 bezrobotnych. Warto dodać, że w krajach Unii Europejskiej na jednego pośrednika przypadało w tym czasie około 300 bezrobotnych. Zob. M. Szyłko-Skoczny, Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej, IPS UW Warszawa 2004, s.200.

Jak można było oczekiwać, pracownicy urzędów pracy tłumaczą brak odpowiednich specjalistów niedostatkami odpowiednich funduszy na tworzenie nowych etatów. Tylko niewielki odsetek respondentów wskazał na trudności w znalezieniu odpowiedniego pracownika. Warto podkreślić, że reforma samorządowa doprowadziła do pełnego przekazania urzędów w ręce samorządowej władzy lokalnej. Jak słusznie zauważa J. Gardawski, „władze samorządowe przejęły pracowników i budynki urzędów pracy, a także otrzymywały odpowiednie środki z budżetu. Zarazem jednak sposób spożytkowania tych środków pozostawiono, w praktyce, decyzji władzy lokalnej. Równocześnie nastąpiło osłabienie kontroli nad działalnością urzędów. Okazało się, że władze niektórych samorządów powiatowych zaczęły zmniejszać środki dla urzędów pracy, ograniczać liczbę fachowych pracowników, zatrudniać w urzędach pracy osoby niekompetentne, a także realizować własną politykę nie zawsze zgodną z rządowymi priorytetami”<sup>30</sup>.

**Rekomendacja 4. Należy zwiększyć zatrudnienie profesjonalnych doradców zawodowych i pośredników pracy. Powinniśmy w tym zakresie dążyć do osiągnięcia standardów panujących w europejskich służbach zatrudnienia, gdzie na 1 pośrednika przypada ok. 300 bezrobotnych<sup>31</sup>. Warto położyć szczególny nacisk na rozwój poradnictwa indywidualnego. Jest ono efektywniejsze i zapewnia bardziej adekwatne formy wsparcia. Istnieje potrzeba wzmocnienia obsady kadrowej powiatowych urzędów pracy poprzez zatrudnienie nie tylko większej liczby pośredników pracy, doradców zawodowych, ale także psychologów i innych specjalistów, którzy pobudziliby do aktywności osoby bezrobotne, przywrócili wiarę w szanse znalezienia zatrudnienia i wpłynęliby na wzrost ich samooceny. Wiąże się to z koniecznością zwiększenia funduszy na tworzenie nowych etatów.**

---

30 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/10/word/pl0310104fpl.doc>.

31 Założenia do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rekomendowane przez Komitet Rady Ministrów, MPiPS, Warszawa 2003 zob. [www.mpips.gov.pl/pliki\\_do\\_pobrania/zalozenia\\_promocja\\_zatrudn.rtf](http://www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/zalozenia_promocja_zatrudn.rtf) -dostęp w dn.3.11.2007.

## **Współpraca podmiotów rynku pracy a efektywność instrumentów mających na celu podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych**

Duże znaczenie dla efektywności usług i instrumentów rynku pracy mających na celu podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych ma współpraca między podmiotami rynku pracy. Efektywność tych instrumentów zależy w dużym stopniu od współpracy służb zatrudnienia z instytucjami szkolącymi oraz pracodawcami. Podstawowe znaczenie dla efektywności szkoleń i innych instrumentów mających na celu podnoszenie kwalifikacji ma również informacja o potrzebach rynku pracy, pozyskiwana nie tylko z napływających do urzędów ofert pracy, ale także wynikająca z bezpośrednich kontaktów z pracodawcami.

Powiatowe urzędy pracy współpracują również z urzędami centralnymi, a także samorządowymi w zakresie wynikającym z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz aktów wykonawczych z nią związanych. Przeprowadzone badanie pokazuje, że współpraca z samorządami lokalnymi układa się raczej dobrze (44%) i bardzo dobrze (24,9%). Nieco gorzej wygląda współpraca powiatowych urzędów pracy z lokalnymi pracodawcami. Przeprowadzone badanie wskazuje na niską aktywność urzędów pracy w zakresie pozyskiwania nowych ofert pracy. Oczekują one raczej, że pracodawcy sami powinni zgłaszać informacje o wolnym miejscach pracy. Pracodawcy zaś wolą najczęściej poszukiwać pracowników za pośrednictwem innych kanałów niż urzędy pracy. W rezultacie liczba ofert pracy znajdująca się w dyspozycji urzędów pracy jest stosunkowo niewielka. Potrzebna jest zatem większa aktywność urzędów pracy w tym zakresie, tym bardziej że jak pokazują wyniki badania z modułu B, głównym motywem rejestracji bezrobotnych w urzędach jest znalezienie pracy. Tymczasem, same urzędy pracy wykazują bardzo niewielką aktywność w zakresie pozyskiwania informacji o nowych miejscach pracy. Tylko 21,7% badanych wskazało, że Powiatowe Urzędy Pracy sukcesywnie monitorują pracodawców pod kątem potrzeb.

Z drugiej strony, pracodawcy na bieżąco mają obowiązek informować urzędy pracy o wolnych miejscach pracy. „Jednak zgodnie z zasadą dobrowolności, są oni wolni od przymusu zatrudnienia pracowników skierowanych przez urzędy pracy, więc nie ogranicza się im swobody wyboru pracowników. Taki model gromadzenia informacji o wolnych miejscach pracy ma charakter administracyjny. W praktyce i tak nie gwarantuje uzyskania pełnej informacji o popycie na siłę roboczą, gdyż

pracodawcy z różnych powodów uchylają się od obowiązku informowania o wakatach. Często powodem tego jest zwyczajna niechęć do podejmowania żmudnych czynności administracyjnych bądź na przykład świadomość, że kandydata do pracy na wakujące stanowisko nie ma sensu szukać wśród osób zarejestrowanych jako bezrobotne<sup>32</sup>.

Już wcześniej prowadzone badania empiryczne pokazały, że szczególnie niska jest jakość informacji napływających od pracodawców. Sytuacja ta jest wynikiem powszechnego nieprzestrzegania przez pracodawców obowiązku informowania urzędu pracy o wszystkich wolnych miejscach pracy i miejscach przygotowania zawodowego. Oferty zgłaszane do urzędu stanowią niewielką część rzeczywistego zapotrzebowania, którego pracodawcy nie mogą zrealizować samodzielnie. Nieznana jest natomiast wielkość i struktura miejsc pracy, na które pracodawcy szybko znaleźli kandydatów.<sup>33</sup>

Podobnie wygląda sytuacja w zakresie informowania urzędów pracy o planowanych zmianach w wielkości zatrudnienia. Tylko niespełna 7% pracowników PUP stwierdziło, że pracodawcy zawsze informują o planowanych zmianach w wielkości zatrudnienia. Najczęściej zgłoszenia ze strony pracodawców dotyczą planowanych zwolnień grupowych (zwróciło na to uwagę 62,6% respondentów). Niekorzystnie przedstawia się także informowanie urzędów pracy przez kierowników lokalnych zakładów pracy o wolnych miejscach pracy. Tylko 40,6% pracodawców kontaktuje się z urzędem pracy wtedy, gdy ma kłopoty ze znalezieniem odpowiednich pracowników, a 30,4% tylko wtedy, gdy szuka większej liczby pracowników.

**Rekomendacja 5. Informacje o planowanych zwolnieniach grupowych, jak i powstających nowych miejscach pracy powinny być impulsem do sprawnego organizowania usług i instrumentów umożliwiających podniesienie kwalifikacji osobom bezrobotnym. Urzędy pracy powinny dysponować systematycznie uaktualnianą bazą pracodawców na terenie powiatu. Zamieszczane byłyby w niej nie tylko informacje o wolnych miejscach pracy, ale i o przewidywanych**

<sup>32</sup> E. Kryńska, Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – instytucje i programy [w:] Rynek pracy w skali lokalnej, red. R. Szul, A. Tucholska, Scholar Warszawa 2004, s. 65.

<sup>33</sup> I. Kukulak-Dolata, Współpraca przedsiębiorstw ze służbami zatrudnienia [w:] Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce, red. E. Kryńska, IPISS, Warszawa 2003, s.192.

zmianach w wielkości zatrudnienia. Oprócz kontaktów bezpośrednich należy położyć nacisk na kontakty internetowe z pracodawcami. Potrzebne są szkolenia dla pośredników pracy, bezpośrednio współpracujących z pracodawcami, które pomogą wyposażyć pracowników urzędów pracy w wiedzę i umiejętności niezbędne do efektywnej komunikacji i współpracy z pracodawcami (np. szkolenia dotyczące techniki negocjacji i rozmów z trudnym klientem, tajniki autoprezentacji i kreowania wizerunku, zasady profesjonalnej prezentacji ofert itp.). Pośrednicy pracy powinni ściśle współpracować z pracownikami urzędów pracy zajmującymi się organizowaniem szkoleń, staży zawodowych itp. Podwyższenie efektywności z zakresu rozpoznawania rynku pracy, obsługi pracodawców i pozyskiwania ofert pracy z pewnością przyczyni się również do wzrostu efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.

Potrzebne są również szeroko zakrojone działania mające na celu zmianę negatywnego wizerunku urzędu pracy, jako instytucji zbiurokratyzowanej zajmującej się przede wszystkim rejestracją bezrobotnych. W tym zakresie PUP powinny wykorzystać doświadczenia np. niemieckich agencji zatrudnienia.

### **Opinie na temat skuteczności instrumentów aktywizacji zawodowej służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**

Przy konstruowaniu wskaźników efektywności zarówno szkoleń, jak i innych instrumentów rynku pracy, kluczowe znaczenie powinny mieć cele stawiane programom. Wskaźniki są pewnym instrumentem samokontroli postępów w osiąganiu celów. Są stosowane do oceny programów i zarządzania nimi. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że poszczególne urzędy działają na zróżnicowanych pod względem warunków lokalnych rynkach pracy. Wskaźniki efektywności należy traktować zatem jako narzędzie zarządzania, nie zaś jako cel wszelkich starań<sup>34</sup>. Konieczne jest w związku z tym stałe analizowanie skuteczności i efektywności poszczególnych instrumentów – tak z punktu widzenia skutków jednostkowych, jak i w odniesieniu do lokalnych rynków pracy.

---

<sup>34</sup> M. Kopytek, K. Listkowska, J. Wysoki, Efektywność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu [w:] Lokalne inicjatywy ograniczania bezrobocia – z doświadczeń województwa mazowieckiego, WUP, Warszawa 2002.

W obowiązującej obecnie ustawie ustawodawca zmodyfikował dotychczasowe rozwiązania i w nieco odmienny sposób wyodrębnił kilka grup usług i instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych:

- Ustalił katalog podstawowych usług rynku pracy oferowanych przez publiczną administrację pracy ogółowi bezrobotnych, do których zaliczył: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizację szkoleń;
- Zaoferował grupę usług rynku pracy tylko nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych, będącej w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotni, bez kwalifikacji, niepełnosprawni, wychowujący samotnie dziecko do lat 7), włączając do tej grupy: prace interwencyjne i roboty publiczne, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni pracy;
- Przewidział wreszcie grupę instrumentów mających na celu zachęcenie do korzystania z podstawowych usług rynku pracy, do której zaliczył: zwrot kosztów przejazdu do pracy, na staż lub szkolenie poza miejscem zamieszkania, zwrot kosztów zakwaterowania w miejscu pracy (stażu, szkolenia) poza stałym miejscem zamieszkania; dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy lub podjęcia działalności gospodarczej; ponoszenie przez urzędy pracy części kosztów pomocy prawnej (także konsultacji, doradztwa) udzielanej bezrobotnym; refundowanie kosztów składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego<sup>35</sup>.

Zdaniem pracowników powiatowych urzędów pracy, spośród usług mających na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych, najbardziej skuteczne są szkolenia indywidualne. Na drugim miejscu pod względem efektywności plasują się staże zawodowe, a na trzecim – szkolenia grupowe i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Nieco innego zdania są pracodawcy, którzy za najbardziej skuteczne uważają odbywane u nich przez bezrobotnych do 25 roku życia staże zawodowe i przygotowanie zawodowe. Pracodawców zatem najbardziej interesują subwencjonowane formy aktywizowania bezrobotnych, jakimi są umowa stażowa i umowa o przygoto-

---

<sup>35</sup> M. Szyłko-Skoczny, Zwrot w polityce rynku pracy, [w:] Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności, IPISS, Warszawa 2006, s. 52.

waniu do wykonywania zawodu. Warto w tym miejscu podkreślić, że umowa stażowa to rodzaj umowy cywilnoprawnej między podmiotem wyrażającym chęć zatrudnienia stażysty a właściwym starostą, który kieruje bezrobotnego na odbycie stażu. Bezrobotny nie zawiera z tym podmiotem umowy o pracę, a więc nie wchodzi z nim w stosunek pracy. Przyjmujący na staż nie jest więc w ścisłym znaczeniu pracodawcą, zaś ta forma aktywizacji bezrobotnych nie jest w ścisłym znaczeniu tego słowa zatrudnieniem. W założeniach ta forma aktywizowania młodych bezrobotnych ma im umożliwić zdobycie doświadczenia zawodowego<sup>36</sup>. Wiadomo bowiem, że pracodawcy obawiają się zatrudniać młode osoby, wskazując na ich brak doświadczenia zawodowego. Z prowadzonych badań empirycznych wynika<sup>37</sup>, że młodzi ludzie napotykają na poważne problemy wchodząc na rynek pracy. Źródłem tych problemów są między innymi:

- obawa pracodawców przed zatrudnianiem ludzi życiowo „nieustabilizowanych” (np. mężczyzn z nieuregulowanym stosunkiem do służby wojskowej lub kobiet – potencjalnych matek);
- opór pracodawców przed zatrudnianiem osób nie mających doświadczenia zawodowego;
- rozbieżność między kwalifikacjami młodych kandydatów do zatrudnienia a oczekiwaniami pracodawców;
- niższa wydajność młodych pracowników w okresie nabywania przez nich odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia;
- brak umiejętności aktywnego poszukiwania pracy.

Argumenty te mogą być jednak nadużywane przez pracodawców, stanowiąc pretekst do żądania coraz większych zachęt, żeby zatrudniać młodych bezrobotnych. W przypadku umowy stażowej pracodawcy otrzymują w praktyce do dyspozycji siłę roboczą; bowiem wszelkie koszty odbywania stażu (poza spełnieniem warunków bhp) pokrywa urząd pracy.

Podobnie skonstruowana jest umowa o przygotowanie do wykonywania zawodu, przeznaczona dla bezrobotnych mających doświadczenie zawodowe (w zakresie prac prostych), ale nie posiadających kwalifikacji. Niestety wadą tych umów jest przyzwyczajanie pracodawców do korzystania w bardzo szerokim zakresie z

---

<sup>36</sup> J. Wratny, Prawo pracy a bezrobocie. Kilka refleksji, Praca i Zabezpieczenie społeczne 2005, Nr 8.

<sup>37</sup> S. Golinowska, Praca z perspektywy wieku [w:] W trosce o pracę – Raport UNDP, UNDP-CASE, Warszawa 2004, /www.undp.org.pl/nhdr/nhdr2004.php.



subwencionowanych metod zatrudnienia oraz, jak twierdzi J. Wratny, „dopuszczenie do wyzyskiwania bezrobotnych, ponieważ nie można wykluczyć sytuacji, w których pod pozorem nauki ma miejsce świadczenie pracy w warunkach nieodbiegających od zatrudnienia pracowniczego. Probierzem takich form aktywizowania bezrobotnych byłaby skłonność pracodawców do zatrudniania w ramach stosunku pracy osób, które odbyły staż”<sup>38</sup>.

**Rekomendacja 6. Należy odpowiednio motywować i zachęcać pracodawców do zatrudniania w ramach stosunku pracy osób bezrobotnych, odbywających wcześniej u nich staż. Mielibyśmy wówczas do czynienia z faktycznym tworzeniem nowych miejsc pracy. Przyczyniłoby się to z pewnością do wzrostu efektywności wydatkowanych środków z Funduszu Pracy na subsydiowane formy zatrudnienia. Pracodawca, który zatrudniłby osoby wcześniej odbywające u niego staż, mógłby mieć prawo do skorzystania przynajmniej w początkowym okresie z określonych ulg, np. odprowadzania niższych składek do ZUS. Warto w tym miejscu podkreślić, że wyniki przeprowadzonego badania empirycznego pokazują, że pracodawcy oczekują przede wszystkim zmian w prowadzeniu polityki makroekonomicznej państwa, w tym obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne, obniżenia podatków i wprowadzenie ulg podatkowych, a także wszelkiego rodzaju zachęt finansowych w postaci dofinansowania. Innymi słowy pracodawcy oczekują nie tyle zmian w doraźnych rozwiązaniach interwencyjnych ze strony polityki rynku pracy, co korzystnych zmian w uwarunkowaniach ze strony polityki gospodarczej państwa.**

Nieco mniej przychylne oceny pod względem skuteczności przedsiębiorcy wyrażają odnośnie szkoleń, szczególnie szkoleń grupowych. Badani pracodawcy podchodzą dosyć ostrożnie do tego instrumentu aktywizacji zawodowej. Być może inicjowane przez urzędy kierunki szkolenia są w dalszym ciągu niedostosowane do potrzeb pracodawców. Okazuje się, że przy ich określaniu urzędy pracy uwzględniają wiele czynników, np. bieżące oferty zatrudnienia zgłaszane do urzędów pracy, potrzeby bezrobotnych, pojawiające się ogłoszenia w prasie na temat wakatów, informacje uzyskiwane od samorządu terytorialnego dotyczące realizowanych i

---

<sup>38</sup> J. Wratny, Prawo pracy a bezrobocie. Kilka refleksji, Praca i Zabezpieczenie społeczne 2005, Nr 8, s. 6.

planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Informacje te jednak są niedostateczne do prognozowania procesu szkoleń.

Warto w tym miejscu podkreślić, że szczególnie niska jest jakość informacji napływających od pracodawców. Sytuacja ta jest wynikiem powszechnego nieprzestrzegania przez pracodawców obowiązku informowania urzędu pracy o wszystkich wolnych miejscach pracy i miejscach przygotowania zawodowego. Oferty zgłaszane do urzędu stanowią niewielką część rzeczywistego zapotrzebowania, którego pracodawcy nie mogą zrealizować samodzielnie. Nieznana jest natomiast wielkość i struktura miejsc pracy, na które pracodawcy szybko znaleźli kandydatów<sup>39</sup>.

Dziwić może również pewien dystans przedsiębiorców do szkoleń indywidualnych, które przez pracowników powiatowych urzędów pracy są oceniane jako najbardziej skuteczne. Ten dystans w ocenie skuteczności szkoleń indywidualnych wynika po części z niezajomości przez pracodawców tego instrumentu. Potwierdza to fakt, że tylko mniej niż połowa badanych przedsiębiorców słyszała o możliwości skierowania bezrobotnego na wybrane przez niego szkolenie, egzamin lub studia podyplomowe, o ile zostanie przedłożone od pracodawcy zaświadczenie, że zostanie on zatrudniony po ukończeniu tego szkolenia, studiów czy zdaniu egzaminu. Sytuacja jest tym bardziej niepokojąca, że w roku 2006 tylko 66 badanych pracodawców takie zaświadczenia wystawiło. Szkoda, że tak duża jest niewiedza pracodawców na ten temat. Ci, którzy wystawili zaświadczenia o uprawdopodobnieniu zatrudnienia twierdzą, że osoby bezrobotne, które otrzymały takie zaświadczenie w większości przypadków zgłaszają się do pracy po ukończeniu szkolenia, zdaniu egzaminu, czy też ukończeniu studiów podyplomowych.

**Rekomendacja 7. Konieczne jest spopularyzowanie wśród pracodawców szkoleń indywidualnych i zachęcenie ich do wystawiania zaświadczeń o uprawdopodobnieniu zatrudnienia.**

Podobny dystans wobec szkoleń zarówno indywidualnych jak i grupowych przejawiają przedstawiciele instytucji szkoleniowych. Najwyższe oceny, podobnie jak pracodawcy wystawili stażom i przygotowaniu zawodowemu w miejscu pracy. Staże najbardziej pozytywnie oceniane są też przez samych bezrobotnych.

---

<sup>39</sup> I. Kukulak-Dolata, Współpraca przedsiębiorstw ,... poz. cyt., s. 201.

Znacznie trudniej wszystkim badanym grupom było ocenić pozostałe instrumenty (stypendia, finansowanie studiów podyplomowych, finansowanie kosztów szkolenia), które wspierają podstawowe usługi rynku pracy mające na celu podnoszenie kwalifikacji przez bezrobotnych, a w szczególności przez bezrobotną młodzież nie posiadającą kwalifikacji i rolników zamierzających podjąć zatrudnienie w strefie pozarolniczej. Tak duży odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” wiąże się zapewne z faktem, że instrumenty te są w Polsce dość mało popularne i stosowane na niewielką skalę. Z przeprowadzonych badań wynika, że tylko niewielka część osób bezrobotnych z nich korzysta. Pracownicy PUP zapytani o powody tak niewielkiego zainteresowania bezrobotnych poszczególnego typu instrumentami i wskazali na:

- W przypadku sfinansowania szkolenia rolnikom zwalnianym z pracy: zbyt rzadkie rejestrowanie się rolników jak osób bezrobotnych i mała ilość informacji docierająca do nich na ten temat
- W przypadku stypendiów na kontynuowanie nauki dla bezrobotnych do 25 roku życia bez kwalifikacji zawodowych: mała liczba osób spełniających kryteria ustawy, niewielkie zainteresowanie bezrobotnych i niedostateczna informacja;
- W przypadku finansowania studiów podyplomowych: trudności z uprawdopodobnieniem zatrudnienia; konieczność współfinansowania studiów przez osobę bezrobotną i obowiązujące kryteria;
- W przypadku pożyczek na sfinansowanie kosztów szkolenia: bezrobotni mogą korzystać ze szkoleń bezpłatnych, konieczność zwrotu pożyczki i znalezienia żyrantów;
- W przypadku dofinansowania do egzaminów nie połączonych ze szkoleniem: PUP przeważnie finansują koszty egzaminów, trudności z uprawdopodobnieniem zatrudnienia i niedostateczna informacja<sup>40</sup>

**Rekomendacja 8. Potrzebna jest większa aktywność urzędów pracy w zakresie popularyzowania zarówno wśród pracodawców, jak i bezrobotnych poszczególnych instrumentów rynku pracy, w tym przede wszystkim tych nowo**

<sup>40</sup> M. Fedorczyk, Ocena efektywność poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy i proponowane zmiany w ustawach [w:] „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia w Polsce, w świetle opinii pracowników urzędów pracy, Moduł A, raport niepublikowany, MPiPS Warszawa 2007, s. 83.

**wprowadzonych. Należy szczególny nacisk położyć na promocję wśród rolników zwalnianych z pracy nowego instrumentu, jakim jest finansowanie kosztów szkolenia rolnikom w celu podjęcia zatrudnienia lub działalności pozarolniczej poza gospodarstwem rolnym Powiatowe Urzędy Pracy powinny w tym zakresie współpracować z Gminnymi Centrami Informacji.**

Dobrze się stało, że w świetle obowiązującej ustawy, tak duży zakres usług i instrumentów został skierowany do bezrobotnej młodzieży. Ta szczególna troska państwa w stosunku do młodzieży jest w pełni uzasadniona. Bezrobocie młodzieży ze społecznego punktu widzenia ma poważne konsekwencje. Z badań prowadzonych w Polsce i w innych krajach europejskich wynika, że stopa bezrobocia wśród młodzieży jest około dwa razy wyższa w porównaniu z ogółem ludności. Szczególnie niebezpiecznym jest fakt, iż bezrobocie dotyka przede wszystkim ludzi młodych. Pierwszą rolą „zawodową” jaką przychodzi pełnić młodym ludziom jest bycie bezrobotnym. Młodzi ludzie nie mają szans na zrealizowanie swych własnych, społecznych czy kulturalnych aspiracji. Dorywcza praca, zasiłki najpierw z urzędu pracy, potem z pomocy społecznej nie zaspokajają u młodych ludzi aspiracji do samodzielności w taki sposób jak praca zawodowa. Wręcz przeciwnie, młodzi bezrobotni ludzie od początku swej pełnoletności uczą się innych form zdobywania pieniędzy niż poprzez pracę. Zaczynają wyrabiać się w nich i utrwalają nawyki związane z korzystaniem, czy wręcz wyłudzeniem różnego rodzaju świadczeń pieniężnych.

Oceniając zmiany wprowadzone ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, należy wskazać, że niewątpliwą jej zaletą jest rozszerzenie podstawowych usług rynku pracy i wsparcie ich odpowiednimi instrumentami zachęcającymi do korzystania z tych usług.

„Doświadczenia krajów zachodnich, o długiej tradycji prowadzenia programów ułatwiających wejście ludzi młodych na rynek pracy wskazują na wysoką skuteczność programów łączących szkolenie zawodowe ze stażem. W Niemczech i Austrii, gdzie takie programy są prowadzone, stopa bezrobocia wśród ludzi młodych jest najniższa spośród krajów europejskich. Prowadzenie skutecznych programów

wymaga nieustannego motywowania pracodawców i samych młodych instrumentami finansowymi bądź rozwiązaniami legislacyjnymi<sup>41</sup>.

**Rekomendacja 9. Bazując na doświadczeniach niemieckich i austriackich zasadne jest wprowadzenie programów aktywizujących młodzież, które łączyłyby szkolenia zawodowe ze stażem.**

Porównując oceny skuteczności usług i instrumentów mających na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych z innymi instrumentami należy stwierdzić, że za wyjątkiem bezzwrotnych dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, cieszą się one lepszą opinią niż pozostałe usługi i instrumenty. Bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie własnej działalności są oceniane jako najbardziej skuteczne przez wszystkich respondentów, również przez bezrobotnych. Wydaje się dość interesujące, biorąc pod uwagę, że tylko znikoma część bezrobotnych korzysta z tego instrumentu rynku pracy i równie niewielka część zamierza się o nią ubiegać. Mając na uwadze, że są to bezzwrotne dotacje, a nie kredyty na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, jest to dosyć zaskakujące i świadczy o dość dużej bierności bezrobotnych i przyjmowaniu przez nich postawy zachowawczej na rynku pracy. Jednak bezrobotni pytani o przyczyny, dla których nie chcą się ubiegać o dotacje, wskazywali najczęściej na brak koncepcji własnej działalności (50%) i niewystarczającą znajomość zagadnień z zakresu prowadzenia biznesu (43%). Znacznie rzadziej wskazywali na obawy związane z konsekwencjami w przypadku niepowodzenia w prowadzeniu własnej działalności (27,3%), a także trudności w przebicciu na rynku pracy (17,9%). Zaledwie 14% respondentów zniechęcają wymagane procedury<sup>42</sup>.

**Rekomendacja 10. Niezbędne jest spopularyzowanie instrumentu w postaci bezzwrotnych dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Środkiem realizacji tego celu mogą być szkolenia przygotowujące bezrobotnych do prowadzenia własnej firmy. Obecnie, mimo iż dotacja ma charakter bezzwrotny, stosunkowo niewielu bezrobotnych decyduje się na skorzystanie z tego najskuteczniejszego instrumentu walki z bezrobociem. Mini firmy, zakładane**

<sup>41</sup> S. Golinowska, Praca z perspektywy wieku,... poz. cyt., s.233.

<sup>42</sup> Respondenci mieli możliwość wielokrotnych odpowiedzi.

**dzięki podobnym instrumentom w Niemczech, okazały się najlepiej ocenianym rozwiązaniem reformy Hartza.** <sup>43</sup>

Nieznacznie gorzej pod względem skuteczności oceniane jest przez pracowników urzędu pracy, pośrednictwo pracy. Prawie 70% respondentów za skuteczny instrument zmniejszenia poziomu bezrobocia uważa poradnictwo zawodowe. Poradnictwo zawodowe cieszące się tak dużą popularnością w krajach zachodnioeuropejskich, u nas jest nieco marginalizowane, nie tylko przez bezrobotnych ale i samych pracowników urzędów pracy. Na dalszej pozycji pod względem oceny skuteczności znajdują się prace interwencyjne i roboty publiczne.

Podobną opinię wyrażają pracodawcy. Cieszy z pewnością fakt, że 60% pracodawców za skuteczne uważa pośrednictwo pracy prowadzone w Polsce przede wszystkim przez publiczne służby zatrudnienia. Warto mieć nadzieję, że „wynikające z obecnej ustawy o promocji zatrudnienia zmiany idące w kierunku wzmocnienia pozycji zawodowej pośredników pracy oraz wymagania związane z warunkami, które powinna spełniać kadra realizująca te zadania (odpowiednie wykształcenie, staż pracy), wpłyną na poprawę świadczenia usług pośrednictwa pracy. Także wzrost znaczenia niepublicznych podmiotów powinien spowodować zarówno zwiększenie zakresu, jak i podniesienie poziomu oferowanych usług (efekt konkurencji)”<sup>44</sup>.

Nieco gorszą opinią zarówno wśród pracowników powiatowych urzędów pracy, bezrobotnych jak i pracodawców, cieszą się prace interwencyjne. Tylko połowa pracodawców uważa je za skuteczne. Po części wydaje się to zaprzeczać pogładowi, że mankamentem prac interwencyjnych jest tworzenie sztucznego popytu na pracowników przez pracodawców, którzy świadomie wykorzystują tanią siłę roboczą i świadczenia z Funduszu Pracy, nie zamierzając utworzyć stałych miejsc pracy. Jak pokazują wyniki badań empirycznych<sup>45</sup>, istnieje zależność między kondycją ekonomiczną firmy a korzystaniem z subsydiowanych miejsc pracy. Najczęściej wykorzystują je firmy będące w bardzo słabej sytuacji finansowej. Wielu pracodawcom zatrudnienie bezrobotnych w ramach tej formy pracy pozwala obniżyć koszty zatrudnienia, co jest możliwe dzięki dotacji z Funduszu Pracy. Trudno jednak

---

<sup>43</sup> M. Szyłko-Skoczny, Walka z bezrobociem wyzwaniem dla polityki społecznej – doświadczenia niemieckie, poz. cyt...., s.64.

<sup>44</sup> M. Szyłko-Skoczny, Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej, IPS UW Warszawa 2004, s.200.

<sup>45</sup> I. Kukulak-Dolata, Współpraca przedsiębiorstw,... poz. cyt., s. 200.

jednoznacznie stwierdzić, czy dotowanie jest dla nich wystarczającym bodźcem do powiększenia stanu zatrudnienia. Czasami prace interwencyjne są dla nich narzędziem rekrutacji nowych pracowników i zmniejszają ryzyko zatrudnienia osób przypadkowych. Być może na pewien sceptycyzm pracodawców wobec prac interwencyjnych wpływ mają wprowadzone na mocy ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zmiany polegające na ograniczeniu ich zakresu podmiotowego<sup>46</sup>. Prace interwencyjne są obecnie przewidziane jedynie dla bezrobotnych, którzy z uwagi na wiek, brak kwalifikacji, stopień sprawności, warunki życiowe znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Kierując bezrobotnych do prac interwencyjnych, starosta powinien brać pod uwagę ich wiek, stan zdrowia oraz rodzaj uprzednio wykonywanej pracy.<sup>47</sup>

Dosyć nisko są również oceniane przez wszystkich respondentów tzw. prace społecznie użyteczne. Ten nowy instrument wprowadzony został na mocy nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia z 29 lipca 2005 r. Ma on na celu zwiększenie aktywności bezrobotnych oraz bardziej trafne kierowanie pomocy do osób rzeczywiście potrzebujących, zgodnie z zasadą, że odmowa pracy społecznie użytecznej może oznaczać utratę prawa do świadczeń socjalnych<sup>48</sup>. Jak widać, prace społecznie użyteczne nie cieszą się dużą popularnością ani wśród pracowników powiatowych urzędów pracy, ani wśród bezrobotnych i pracodawców. Zasadne wydaje się więc wprowadzenie innych niż prace społecznie użyteczne, form aktywizacji zawodowej bezrobotnych będących świadczeniobiorcami pomocy społecznej. Wydaje się, że znacznie bardziej efektywne z ekonomicznego punktu widzenia jak i bardziej skuteczne będzie umiejętne zaadresowanie do tych właśnie osób usług i instrumentów mających na celu podniesienie ich kwalifikacji. Nie da się usamodzielnic bezrobotnych beneficjentów pomocy społecznej poprzez zakorzenienie ich na rynku pracy bez znacznego poprawienia ich indywidualnych zasobów, przede wszystkim właśnie wykształcenia. Grupa ta, którą tworzą przede wszystkim osoby chronicznie bezrobotne (pozostające bez pracy powyżej 2 lat) praktycznie nie dysponuje żadnym kapitałem zarówno ekonomicznym (dochody), społecznym (kontakty towarzyskie, znajomości), jak i szeroko rozumianym kapitałem ludzkim (wiedza, umiejętności, motywacje, postawy, styl życia, aspiracje).

---

<sup>46</sup> art.2 ust.1 p.26, Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz.1001).

<sup>47</sup> M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna*,... poz. cyt., s.212.

<sup>48</sup> M. Szyłko-Skoczny, *Zwrot w polityce rynku pracy*,... poz. cyt., s.53.

Odpowiednie skierowanie do tej grupy usług i wspierających je instrumentów, które służą podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, z pewnością zwiększy jej szanse na znalezienie zatrudnienia i wzmocni ogólny potencjał tej grupy na rynku pracy. Szansą na zwiększenie efektywności tej grupy instrumentów byłoby odpowiednie połączenie ich z zawieraniem kontraktów społecznych. W ramach zawartego kontraktu społecznego podopieczni mogliby być kierowani na szkolenia nie tylko zawodowe, ale dotyczące umiejętnego poszukiwania pracy itp. Konieczna jest w tym celu ścisła współpraca publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej. Jak słusznie stwierdza M. Boni, „docelowo wydaje się warte rozważenia, aby (a) zaczynając (plan minimum) od ścisłej kooperacji i integracji (wykorzystując przepływy informacyjne o klientach) danych dotyczących klientów służb zatrudnienia i pomocy społecznej (także i pomocy rodzinie) w celu usprawnienia pomocy i dobrego zaadresowania działań aktywizujących, z czasem (b) zapewnić pełną integrację służb zatrudnienia i służb socjalnych przy zachowaniu ich profesjonalnej specyfiki (plan maksimum)”<sup>49</sup>.

**Rekomendacja 11. Należy dążyć do zwiększenia efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji adresowanych do osób bezrobotnych będących świadczeniobiorcami pomocy społecznej poprzez odpowiednie połączenie ich z zawieraniem kontraktów społecznych. W ramach zawartego kontraktu społecznego podopieczni mogliby być kierowani na szkolenia nie tylko zawodowe, ale dotyczące umiejętnego poszukiwania pracy itp. Konieczna jest w tym celu ścisła współpraca publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej. Wzorując się na rozwiązaniach niemieckich, można również wspierać tworzenie prywatnych agencji personalnych, które mają za zadanie zatrudniać przejściowo bezrobotnych, zwłaszcza trudnych do pośredniczenia, a takimi niewątpliwie są bezrobotni beneficjenci pomocy społecznej. W Niemczech „na podstawie porozumienia z publicznymi służbami zatrudnienia prywatne agencje personalne zatrudniają czasowo bezrobotnych, na podstawie umów o pracę na czas określony (generalnie na okres do 9 miesięcy) w celu wypożyczenia ich do pracy innym**

---

<sup>49</sup> M. Boni, Dylematy rynku pracy w Polsce [w:] Nowe dylematy polityki społecznej. Raporty CASE, red. S. Golinowska, M. Boni, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006, s. 118.



**firmom. Choć agencje personalne pozwalają na podjęcie czasowego, wspieranego zatrudnienia, jednak równocześnie powinny pomagać w uzyskaniu regularnej pracy poza agencją. Prywatne agencje personalne mają bowiem być pomostem do stałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy.”<sup>50</sup>**

Takim rozwiązaniom powinny sprzyjać nowe uregulowania prawne. Na instytucjonalną obsługę rynku pracy kładą nacisk rozwiązania ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>51</sup>. Wprowadzono nowe zasady, które zmieniły wiele uregulowań obowiązujących przez ostatnie lata. Nastąpił wyraźny zwrot w podejściu prawodawcy do polityki rynku pracy. Zasadniczy kierunek zmian zakładał wzrost działań skierowanych na promocję zatrudnienia, a także modyfikacje w funkcjonowaniu instytucji rynku pracy. Zmiana podejścia ustawodawcy polegała na tym, że ustalając zakres kompetencji publicznych służb zatrudnienia jednocześnie zwiększył rolę innych podmiotów, które powinny przejmować coraz większą część zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem (agencje zatrudnienia, pracy czasowej i doradztwa zawodowego)<sup>52</sup>.

Należy podkreślić, że adresowanie usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji do tej kategorii może okazać się mało efektywne ekonomicznie. Powstaje pytanie, czy kierować ograniczone środki bardziej na rzecz grup upośledzonych (efekt ekonomiczny gorszy, ale lepszy pod względem społecznym), czy mających cechy korzystniejsze z punktu widzenia rynku pracy (uzyskujemy maksymalnie korzystny efekt z wyłożonych środków. Badania prowadzone w wielu krajach wskazują na istotne kwestie związane na przykład z wyborem uczestników szkoleń. Widoczna jest ogólna tendencja zajmowania się najłatwiejszymi przypadkami, rokującymi największe nadzieje, jeśli chodzi o znalezienie pracy. Tendencja ta określana jest często jako „zbieranie śmietanki”<sup>53</sup>.

Jednym z podstawowych wyzwań obecnej polityki rynku pracy jest skierowanie jej przede wszystkim wobec grup szczególnie zagrożonych procesami wykluczenia społecznego, a takimi są osoby bezrobotne będące beneficjentami

---

<sup>50</sup> M. Szyłko-Skoczny, Walka z bezrobociem wyzwaniem dla polityki społecznej – doświadczenia niemieckie [w:] Aktywizująca polityka społeczna, red. J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań 2007, s. 61.

<sup>51</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001).

<sup>52</sup> M. Szyłko-Skoczny, Zwrot w polityce rynku pracy, poz. cyt., s. 50.

<sup>53</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/10/word/pl0310104fpl.doc>.

pomocy społecznej. Nawet w warunkach wzrostu zatrudnienia osoby takie mogą być nieatrakcyjne dla pracodawców i potrzebować szerszego wsparcia.

W Polsce mamy bez wątpienia do czynienia ze zjawiskiem „niezatrudnialności” pewnej grupy osób. Na „niezatrudnialność” wtórną – wynikającą z bezrobocia i degradacji kwalifikacji, predyspozycji psychologicznych oraz niechęci pracodawców do zatrudniania długotrwale bezrobotnych nakłada się „niezatrudnialność” pierwotna – brak chęci do pracy, która w jakimś stopniu występuje w każdym społeczeństwie niezależnie od ustroju i sytuacji na rynku pracy<sup>54</sup>.

W Niemczech w ramach analiz dotyczących efektywności analizuje się z jednej strony koszty doskonalenia zawodowego, a z drugiej oszczędności związane ze skróceniem okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych i czasu bezrobocia. Analiza procesu implementacji jest relatywnie nową metodą oceny. Badanie to obejmuje instytucjonalne uwarunkowania programu za pomocą metod jakościowych. Opiera się ono na monitoringu i badaniach ankietowych. Również w Polsce można prowadzić tego typu analizy porównawcze obejmujące z jednej strony pomiar kosztów aktywizacji zawodowej grup problemowych na rynku pracy (szczególnie tych, które są świadczeniobiorcami pomocy społecznej) z drugiej strony oszczędności powstałe w wyniku skrócenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych i później pobieranego zasiłku okresowego z pomocy społecznej. Badania empiryczne prowadzone w naszym kraju wskazują na różne sposoby zdobywania przez bezrobotnych środków do życia. Na ogół wiąże się to z następującym cyklem: otrzymywanie zasiłku dla bezrobotnych – otrzymywanie zasiłku okresowego z pomocy społecznej – szukanie pomocy w innych instytucjach typu: szkoła, parafia itp. – ewentualnie starania o uzyskanie renty. W międzyczasie oczywiście następuje podejmowanie różnych prac dorywczych, przeważnie „na czarno”. Cykl ten w miarę wydłużania się okresu pozostawania bez pracy zaczyna być coraz bardziej regularny. Nie dotyczy on wszystkich bezrobotnych, jednak dla niektórych „życie na zasiłku” staje się sposobem na życie, który zaczyna być przekazywany na następne pokolenie. Młode pokolenie wychowujące się w rodzinach bezrobotnych zaczyna powielać wartości i wzory zachowań swoich rodziców szczególnie w odniesieniu do rynku pracy.

---

<sup>54</sup> R. Szul, Bezrobocie i jak z nim walczyć? [w:] Rynek pracy w skali lokalnej, red. R. Szul, A. Tucholska, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 248.

**Rekomendacja 12. Kierując określone środki na aktywizację bezrobotnych beneficjentów pomocy społecznej należy mieć na uwadze, że efekty tego mogą być rozłożone w bardzo długim czasie. Potrzebne jest w tym celu prowadzenie długofalowych badań jakościowych. Należy dążyć do uproszczenia obowiązujących procedur przede wszystkim w zakresie kierowania bezrobotnych na szkolenia i zlecenia prowadzenia szkoleń instytucjom szkoleniowym.**

### **Funkcjonujące procedury a efektywność instrumentów rynku pracy mających na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych**

Na efektywność usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji duży wpływ ma sposób ich organizacji. Zdecydowana większość pracowników PUP dobrze, a nawet bardzo dobrze ocenia aktualnie funkcjonujące procedury w tym zakresie. Nie mniej wskazywano również na słabe strony tych procedur, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się konieczność wypełniania zbyt wielu dokumentów. Mimo że jednym z zamierzeń obowiązującej obecnie ustawy było ograniczenie działań o charakterze biurokratycznym<sup>55</sup>, to jednak – jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań – niewiele udało się w tym względzie osiągnąć.

Pewne zastrzeżenie wśród pracowników PUP budzi ograniczenie kategorii osób bezrobotnych, którym może zostać udzielone wsparcie. W myśl obowiązującej bowiem ustawy, część usług i instrumentów, które mogły być wcześniej adresowane do wszystkich bezrobotnych, została skierowana jedynie do nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, do której zalicza się: osoby będące w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotnych, bez kwalifikacji, niepełnosprawnych, wychowujących samotnie dziecko do lat 7. Mimo, że niemal połowa pracowników PUP pozytywnie oceniła wprowadzone zmiany, to jednak 15% sądzi, że jest to złe i bardzo złe rozwiązanie, a 30% nie ma na ten temat zdania. Co ciekawe, częściej negatywne opinie wyrażają pracownicy urzędów pracy mieszczących się w małych miejscowościach tłumacząc, że zawężenie grupy osób mogących skorzystać ze wsparcia ogranicza możliwości aktywizacji osób bezrobotnych.

---

<sup>55</sup> M. Szytko-Skoczny, Zwrot w polityce rynku pracy,... poz. cyt.

Krytykowany jest również system zamówień publicznych. Warto w tym miejscu podkreślić, że już wcześniejsze badania empiryczne, prowadzone między innymi przez Uniwersytet Warszawski<sup>56</sup>, wskazywały na kontrowersje, jakie budzi zarówno wśród pracowników urzędów pracy, jak i instytucji edukacyjnych wymóg wyboru instytucji szkolącej w drodze przetargu. Uważa się, że jest to forma czasochłonna, mało elastyczna, o nie do końca czytelnych kryteriach.

Nienajlepsze opinie o stosowanych procedurach kwalifikowania na kursy i szkolenia wyrażali również sami bezrobotni. Prawie 1/3 respondentów uskarżała się na ich uciążliwość, a 27% twierdziła, że wymagają one dostarczenia wielu niepotrzebnych dokumentów. Zdecydowanie bardziej pozytywne były oceny respondentów dotyczące formularzy. Prawie 2/3 respondentów twierdzi, że są one napisane łatwym i zrozumiałym językiem. Opinie na temat stosowanych procedur kwalifikacyjnych różnicuje poziom wykształcenia respondentów. Jak można oczekiwać, respondenci z wykształceniem zasadniczym zawodowym i niższym częściej uskarżają się na uciążliwość stosowanych procedur. Oni także mają nieco gorsze opinie na temat języka, jakim są napisane formularze.

Na uciążliwość obowiązujących procedur uskarżają się również przedstawiciele instytucji szkoleniowych. Zdaniem niemal połowy respondentów, procedury, jakim podlegają te instytucje zanim rozpoczną realizowane na zlecenie PUP szkolenie dla bezrobotnych, są uciążliwe. Warto podkreślić, że zbyt duży stopień skomplikowania tych procedur, może stanowić istotny czynnik zniechęcający je do współpracy z powiatowymi urzędami pracy. W warunkach wzrostu gospodarczego, kiedy pracodawcy decydują się na przeznaczanie coraz większych środków na rozwój swoich pracowników, firmy szkoleniowe mogą nie być zainteresowane świadczeniem usług na rzecz PUP, co może stanowić problem szczególnie w małych miejscowościach, gdzie oferta firm szkoleniowych jest uboższa niż np. w dużych ośrodkach akademickich.

Również co piąty badany przedsiębiorca pytany o procedury obowiązujące pracodawców, chcących zatrudnić osoby w ogóle, jak i pracodawców zgłaszających zapotrzebowanie na pracowników po odpowiednim przeszkoleniu wskazał na ich uciążliwość.

---

<sup>56</sup> M. Bednarski, Miejsce szkoleń w ograniczaniu bezrobocia w Polsce, *Polityka społeczna...*, poz. cyt.

W kontekście przedstawionych powyżej czynników wpływających na efektywność usług i instrumentów rynku pracy, mających na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych, należy oczekiwać, że wzrost znaczenia niepublicznych podmiotów rynku pracy, których zadaniem jest przejmowanie coraz większej części zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem (agencje zatrudnienia, pracy czasowej i doradztwa zawodowego), przyczyni się do polepszenia sytuacji na rynku pracy w tym zakresie.

**Rekomendacja 13. Osiągnięcie lepszej efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych możliwe będzie dzięki wypracowaniu odpowiednio dobrej współpracy między publicznymi i niepublicznymi podmiotami rynku pracy. W tym względzie warto skorzystać z dobrych praktyk rynku brytyjskiego, gdzie osiągnięto efekt synergii współpracy instytucji pośrednictwa pracy, prywatnych firm pośrednictwa i doradztwa zawodowego, prywatnych firm i publicznych instytucji szkoleniowych oraz pracodawców.**

**Monika Fedorczuk**

**Czesława Kliszko**

## Rozdział 4

### **Czynniki wpływające na efektywność szkoleń dla bezrobotnych**

W wielu publikacjach podkreśla się konieczność oparcia gospodarki na wiedzy, co wymaga ciągłego podnoszenia kwalifikacji uczestników rynku pracy tak, aby mogli oni sprostać szybko zmieniającemu się zapotrzebowaniu na wiedzę i kwalifikacje. Można to osiągnąć przez ustawiczne doskonalenie swoich umiejętności i aktualizowanie posiadanych informacji. Warto w tym kontekście zauważyć, że „Szczególną kategorię osób doksztalcających się stanowią osoby bezrobotne i zagrożone utratą pracy. [...] Zjawisko bezrobocia, które pojawiło się w Polsce wraz z procesami transformacji i restrukturyzacji gospodarczej spowodowało konieczność stworzenia systemu umożliwiającego bezrobotnym dostosowanie kwalifikacji do nowych potrzeb rynku pracy”<sup>57</sup>.

Według M. Szyłko-Skoczny „w pierwszych latach transformacji w Polsce dało się zauważyć niewielkie zainteresowanie bezrobotnych szkoleniami, zwłaszcza związanymi z przekwalifikowaniem zawodowym. W naszym społeczeństwie silne było bowiem zarówno tradycja, jak i przyzwyczajenie do wykonywania jednego zawodu przez cały okres aktywności zawodowej. Pogarszanie się sytuacji na rynku pracy spowodowało wzrost motywacji nie tylko do podnoszenia, ale także do zmiany kwalifikacji zawodowych oraz dostosowanie ich do rynku pracy”<sup>58</sup>.

Osoby bezrobotne tworzą znaczące zasoby rynku pracy, które, o ile nie zostaną właściwie zaktywizowane, będą stanowić obciążenie dla budżetu, a tym samym dla całego społeczeństwa. Jednym z zadań, jakie stoją przed polityką zatrudnienia jest uświadomienie osobom obecnym na rynku pracy, zarówno pracownikom, jak

---

<sup>57</sup> E. Drogosz-Zabłocka, H. Iżycka, W. Trzeciak, Edukacja ustawiczna (CVT), [www.bkkk-cofund.org.pl/download/contin.doc](http://www.bkkk-cofund.org.pl/download/contin.doc), s. 1.

<sup>58</sup> M. Szyłko-Skoczny, Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej, IPS UW, Warszawa 2004, s. 208.

i bezrobotnym, konieczności nauki przez całe życie, m.in. poprzez uczestniczenie w szkoleniach, kursach, zdobywanie uprawnień, uzyskiwanie licencji. Może to pomóc wyjść z bezrobocia, uniknąć go lub uzyskać lepszą pozycję na rynku pracy potwierdzoną wyższym wynagrodzeniem.

Mimo że niskie kwalifikacje są jedną z głównych przyczyn pozostawania bez pracy, udział w szkoleniach nie należy do podstawowych powodów pojawiania się bezrobotnych w urzędach pracy. Bezrobotni rejestrują się, bowiem oczekują przede wszystkim pomocy w uzyskaniu pracy i objęcia ubezpieczeniem społecznym, które jest przydatne szczególnie w przypadku „pracy na czarno” lub sprawowania opieki nad innymi członkami rodziny. Osoby bezrobotne jako przyczynę rejestracji w urzędzie pracy podają chęć skorzystania ze szkolenia dopiero na trzecim lub czwartym miejscu. Być może przyczyna tkwi już w samej nazwie placówki „urząd pracy” (zwany też pośredniakiem), a więc urząd, który w potocznym rozumieniu powinien zapewnić pracę, a nie przekwalifikowanie się, odbycie stażu uzyskanie licencji czy nawet zdobycie nowego zawodu, itp. To może być jedna z przyczyn stosunkowo małej liczby bezrobotnych pojawiających się w urzędzie pracy w celu skorzystania z oferowanych szkoleń.

**Tabela 1. Główne powody rejestrowania się bezrobotnych w urzędzie pracy według kolejności wskazań**

Główne powody rejestrowania się bezrobotnych w urzędzie pracy	Kolejność wskazania <sup>a</sup>				
	1	2	3	4	5
<b>Ogółem</b>	<i>n</i> =1500	<i>n</i> =1155	<i>n</i> =613	<i>n</i> =140	<i>n</i> =23
Poszukiwanie pracy za pośrednictwem urzędu pracy	<b>57,5</b>	18,8	19,6	9,3	-
Objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym	20,4	<b>42,8</b>	13,7	11,4	4,3
Otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych	12,9	17,7	25,8	11,4	13,0
Uczestnictwo w kursach/szkoleniach	5,3	18,6	<b>38,0</b>	<b>57,9</b>	13,0
<b>Osoby, które uczestniczyły w szkoleniu</b>	<i>n</i> =662	<i>n</i> =555	<i>n</i> =317	<i>n</i> =79	<i>n</i> =12
Poszukiwanie pracy za pośrednictwem urzędu pracy	<b>49,8</b>	21,6	20,2	8,9	-
Objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym	24,2	<b>34,2</b>	26,5	8,2	0
Otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych	17,7	21,3	13,6	16,4	16,7
Uczestnictwo w kursach/szkoleniach	6,6	21,3	<b>36,6</b>	<b>59,5</b>	16,7
<b>Osoby, które nie uczestniczyły w szkoleniu</b>	<i>n</i> =813	<i>n</i> =600	<i>n</i> =296	<i>n</i> =61	<i>n</i> =11
Poszukiwanie pracy za pośrednictwem urzędu pracy	<b>65,6</b>	16,2	18,9	9,8	-
Objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym	18,0	<b>50,7</b>	25,0	8,2	9,1
Otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych	9,3	14,5	13,9	16,4	9,1
Uczestnictwo w kursach/szkoleniach	4,4	16,2	<b>39,5</b>	<b>55,7</b>	9,1

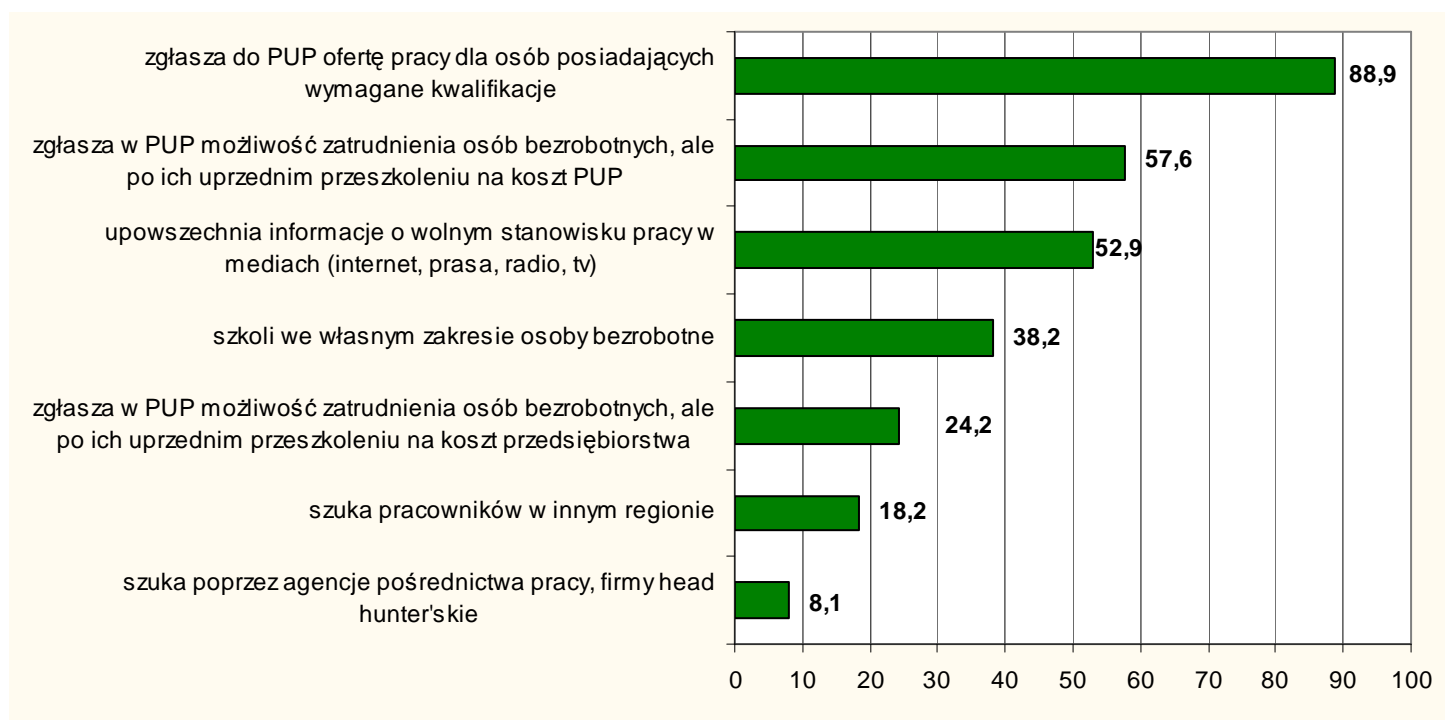
Uwaga: Odsetki w poszczególnych komórkach liczone były w stosunku do „n”.

Wartości w kolumnach nie sumują się do 100, ponieważ w zestawieniu uwzględniono tylko główne powody rejestracji w urzędzie pracy.

Niezbędnym warunkiem uczestniczenia w szkoleniach a także innych usług rynku pracy jest zarejestrowanie w urzędzie pracy. Dlatego bezrobotni, którzy nie zarejestrowali się w urzędzie lub zrezygnowali z rejestracji, bowiem przez dłuższy okres nie znaleźli zatrudnienia, z założenia są wykluczeni z możliwości korzystania z aktywnych instrumentów i usług rynku pracy. O ile nie mają innych źródeł dochodów, stają się świadczeniobiorcami pomocy społecznej.

Z kolei pracodawcy najczęściej zgłaszają oferty pracy do PUP dla osób posiadających wymagane kwalifikacje (prawie 90% wskazań). Jednak gotowi są również zatrudniać osoby bezrobotne po ich uprzednim przeszkoleniu i to nie tylko na koszt PUP ale także na koszt przedsiębiorstwa (patrz rysunek 1)<sup>59</sup>. Częściej gotowi są czekać na przeszkolenie przyszłego pracownika niż szukać go w innym regionie.

**Rysunek 1. Działania podejmowane przez pracodawców szukających pracowników**



Uwaga: Odsetki nie sumują się do 100 ponieważ respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Dane pochodzące z badania: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – pracodawcy.

Jak wykazała analiza wyników badań przeprowadzonych wśród pracodawców fakt ukończenia szkolenia przez osobę bezrobotną w 57,7% przypadkach miał decydujące znaczenie na zatrudnienie jej po ukończeniu szkolenia w danym zakładzie

<sup>59</sup> Badanie było przeprowadzone w zakładach pracy współpracujących z urzędami pracy.



pracy, a w ponad 30% przypadkach, miał wpływ, chociaż według respondentów nie był on decydujący.

Niniejsze opracowanie będzie dotyczyło czynników mogących wpływać na efektywność szkoleń dla osób bezrobotnych oraz sposobów pomiarów ich efektywności.

### **Analiza zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy, źródła informacji**

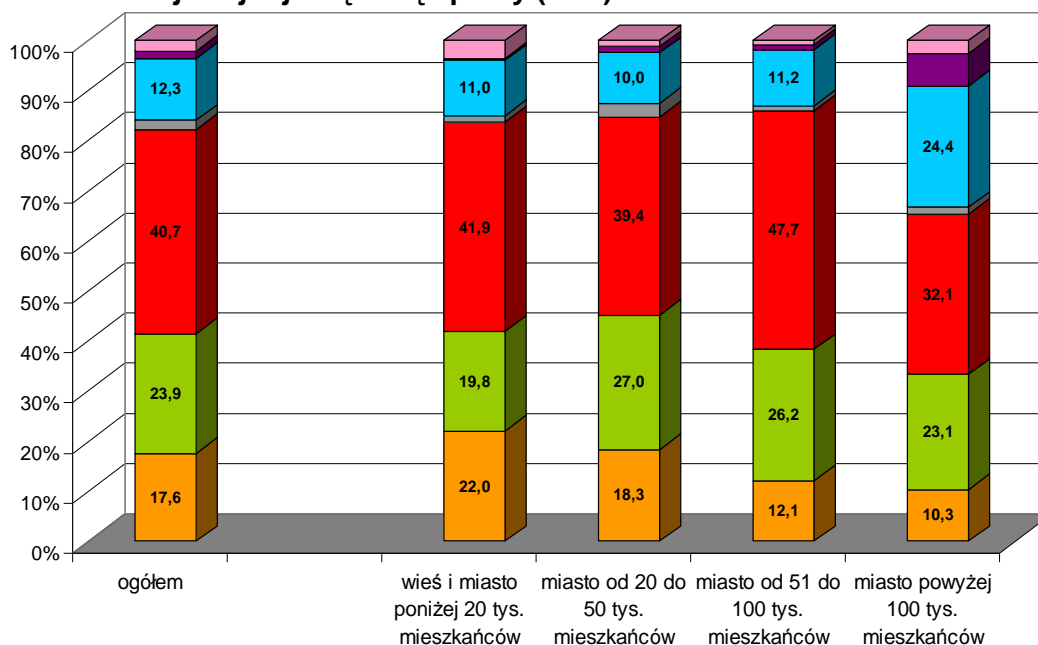
W polskim systemie pomocy osobom bezrobotnym politykę szkoleń kreują powiatowe urzędy pracy. To rozwiązanie ma swoje dobre strony: pracownicy tych urzędów znają uwarunkowania ekonomiczne regionu i sytuację na rynku pracy, często też mają osobiste kontakty zarówno z pracodawcami, przedstawicielami firm szkolących, jak i bezrobotnymi. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że powierzenie polityki aktywizacji bezrobotnych urzędom pracy powoduje, że w sytuacji, kiedy nie mają one wystarczającej ilości informacji lub/i nie są zainteresowane zapotrzebowaniem na określone typy wykształcenia/umiejętności, ich działalność koncentruje się na kształceniu osób, pod kątem znalezienia pracy na lokalnym rynku, co z kolei może mieć niekorzystny wpływ na mobilność bezrobotnych.

**Rekomendacja 1. Istotne jest wypracowanie przynajmniej regionalnego (obejmującego kilka sąsiednich województw) programu szkoleń, który uwzględniałby nie tylko zapotrzebowanie na pracowników o określonych kwalifikacjach w danym powiecie (teren działania urzędu pracy), ale w całym regionie.**

**Rekomendacja 2. Sytuacja na rynku pracy podlega ciągłym zmianom, zmieniają się wymagania pracodawców i oczekiwania bezrobotnych, dlatego też programy oferowane przez urzędy pracy nie mogą być statyczne, muszą uwzględniać zmieniające się uwarunkowania, np. sytuację na rynkach pracy w krajach europejskich czy też nowe formy zatrudnienia (np. telepraca). Warto zauważyć, że nie każda zmiana musi być zmianą na lepsze, z tego względu modyfikacje programów powinny uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby pracodawców i możliwości finansowe urzędu pracy, ale również prognozy dotyczące zapotrzebowania na określone zawody czy umiejętności.**

Jak wykazały badania przeprowadzone wśród pracowników urzędów pracy w znaczącej większości (93,3%) badanych urzędów pracy dokonywana jest analiza zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy, co jest niewątpliwie konieczne do dokładnej oceny sytuacji na lokalnym rynku. Z danych zaprezentowanych na rysunku 2 wynika, że urzędy pracy najczęściej dokonują analizy co 6–12 miesięcy, ma to miejsce w ponad 40% urzędów, w podobnej liczbie urzędów pracy (41,5%) taka analiza dokonywana jest częściej, 12,3% urzędów dokonuje analizy nieregularnie, w zależności od potrzeb, a tylko niewielki odsetek (1,6%) – na bieżąco.

**Rysunek 2. Częstotliwość dokonywania analizy zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy według wielkości miejscowości, w której znajduje się urząd pracy (w %)**



Źródło: Dane pochodzące z badania: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. Badanie pracowników powiatowych urzędów pracy.

W urzędach pracy mieszczących się na wsiach i w małych miejscowościach częściej niż w większych miastach, szczególnie tych liczących powyżej 100 tys. mieszkańców dokonuje się analizy. Sytuację taką można tłumaczyć faktem, że w małych miejscowościach na ogół znajduje się mało zakładów pracy i upadek jednego z nich, szczególnie, gdy jest to zakład wiodący pod względem liczby zatrudnionych lub zwolnienia grupowe w innym silniej niż w dużych miastach wpływają negatywnie

na rynek pracy. Dlatego urzędy często dokonują analizy zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy, aby wyjść naprzeciw problemom i przyszłym bezrobotnym zaproponować odpowiedni plan szkoleń. Regularnie i w miarę często dokonywana analiza może też być pomocna w przypadku pojawiania się nowych możliwości zatrudnienia, np. w przypadku budowy lub rozbudowy zakładu pracy i konieczności dostosowania kwalifikacji bezrobotnych (szczególnie nisko wykwalifikowanych, na terenach typowo wiejskich) do potrzeb nowego pracodawcy na lokalnym rynku. Poza tym stopa bezrobocia w małych miejscowościach jest na ogół większa niż w dużych miastach, co wymusza większą aktywność szkoleniową urzędów pracy. Natomiast w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) upadek nawet bardzo dużego zakładu pracy nie wpływa tak znacząco na rynek pracy, bowiem możliwości znalezienia innej pracy są dużo większe, a i wykształcenie oraz kwalifikacje bezrobotnych na ogół są wyższe. Dlatego respondenci z tych miast częściej niż respondenci z mniejszych miejscowości wskazywali na nieregularne, w zależności od potrzeb, dokonywanie analizy zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy (odpowiednio: wieś i miasto poniżej 20 tys. mieszkańców – 11,0%, miasto od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców – 10,0%, miasto od 51 tys. do 100 tys. mieszkańców – 11,2 i miasto powyżej 100 tys. mieszkańców – 24,4% wskazań). **Im mniejsza miejscowość, tym rzadziej można pozwolić sobie na nieregularną analizę zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy.**

W literaturze przedmiotu istnieją jednak nie zawsze pozytywne opinie na temat jakości analiz dokonywanych przez urzędy pracy. Jak zauważa B. Piotrowski. „Słabością w tym zakresie jest stosunkowo niewielka baza informacyjna PUP o własnym rynku pracy, tak ze względu na deficyt informacji statystycznych zbieranych i udostępnianych na poziomie powiatów, jak i słabość przygotowania ich samych do prowadzenia samodzielnych analiz. Pracownicy profesjonalni (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, liderzy klubów pracy i kadra sieci EURES) stanowią tylko 17% pracowników służb zatrudnienia (ok. 3,5 tys. osób), co na skalę wyzwania polskiego rynku pracy jest grupą zbyt małą”<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> B. Piotrowski, Rola aktywnych programów rynku pracy w dopasowaniu do popytu na pracę, w: Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, UNDP, Warszawa 2007, s. 170.

**Rekomendacja 3. Niezbędne jest szkolenie pracowników urzędów pracy (względnie zatrudnianie specjalistów) w kierunku prowadzenia analiz lokalnego rynku pracy i stworzenie systemu wymiany informacji między poszczególnymi urzędami pracy zlokalizowanymi w danym regionie. Tematyka kursów oferowanych bezrobotnym powinna uwzględniać nie tylko zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy ale także przynajmniej w regionie.**

Podstawowym źródłem informacji potrzebnych do dokonywania takich analiz są, według respondentów – pracowników urzędów pracy:

- dane zbierane przez urzędy pracy (86,5%),
- informacje zgłaszane przez bezrobotnych (83,6%),
- informacje zgłaszane przez przedsiębiorców (83,0%).

Oparcie analiz na informacjach zgłaszanych przez przedsiębiorców jest cennym źródłem, być może nawet cenniejszym niż opinie samych bezrobotnych, ponieważ zapewnia dostosowanie edukacji bezrobotnych do potrzeb pracodawców. Jak zauważa U. Sztanderska: „Zasoby siły roboczej w Polsce są bardzo duże. Są one jednak zróżnicowane pod względem kwalifikacji, mobilności oraz środowiska społecznego, a praktyczne ich przygotowanie do wejścia na rynek pracy jest – w świetle oczekiwań pracodawców – ograniczone. Mimo wysokiego bezrobocia w niektórych zawodach odczuwany jest ostry brak kandydatów do pracy”<sup>61</sup>.

**Rekomendacja 4. Opinie bezrobotnych powinny być źródłem analiz zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy, ale ważny jest przepływ informacji w drugą stronę, którego celem byłoby uświadomienie im, że to oni powinni dostosowywać swoje kwalifikacje do potrzeb rynku, a nie odwrotnie.**

Znacznie mniej urzędów pracy w swoich analizach opiera się na danych pochodzących z wojewódzkich urzędów pracy (34,9%) czy też samorządów lokalnych (29,4%) i powiatowych rad zatrudnienia (25,7%), co może budzić pewien niepokój, bo przecież właśnie te instytucje są zobowiązane do zbierania informacji na temat

---

<sup>61</sup> Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2006. Edukacja dla pracy. Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, UNDP, Warszawa 2007.

potrzeb szkoleniowych, a dane z wojewódzkich urzędów pracy dotyczą na ogół kilku powiatów, co może być czynnikiem koniecznym do uwzględnienia przy planowaniu szkoleń i działaniach mających na celu podniesienie mobilności przestrzennej bezrobotnych. Poza tym obowiązująca od 2004 r. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy mówi, że „zadania Państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia [...] oraz w oparciu o **inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych** [podkr. CzK]”<sup>62</sup>. Tym bardziej zaskakuje niewielki odsetek urzędów pracy analizujący zapotrzebowanie na usługi szkoleniowe na podstawie danych organizacji pozarządowych. Tylko 13,5% respondentów wskazywało na to źródło. Może to świadczyć o braku współpracy między tymi instytucjami. Pośrednictwo pracy dla bezrobotnych i wynikające z niego zadania jest obecnie w Polsce w dużym stopniu zmonopolizowane przez instytucje publiczne (powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy), ale powinno być rozwijane we współpracy z samorządem lokalnym i partnerami społecznymi.

**Rekomendacja 5. Konieczne jest stworzenie warunków do ściślejszej współpracy urzędów zatrudnienia z partnerami społecznymi, szczególnie w przypadkach trudnych, np. w przypadku osób długotrwale pozostających bez pracy, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pomoc w partnerów społecznych jest cenna na przykład w przypadku tworzenia tzw. firm socjalnych (spółdzielni socjalnych), popularnych w niektórych krajach Unii Europejskiej<sup>63</sup>. Firmy te mają na celu reintegrację społeczną osób długotrwale bezrobotnych poprzez przywrócenie im umiejętności funkcjonowania na wolnym rynku pracy. Beneficjenci tego programu wracaliby na rynek pracy bez stygmatu osoby długotrwale bezrobotnej, ale jako osoba zmieniająca pracę.**

---

62 Art. 50-60 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Cyt. za: A. Ruzik, Analiza skuteczności aktywnej polityki rynku pracy w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego, w: Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie społeczne. Strategie wobec pracy. Raport z badań, red. S. Golinowska, Opracowania PBZ, Warszawa 2007, s. 62.

<sup>63</sup> We Włoszech działa ok. 7 tys. tego typu spółdzielni zrzeszających około 267 tys. członków oraz posiadających ok. 24 tys. beneficjentów uczestniczących w programach reintegracji. Natomiast w Polsce ta metoda społecznej reintegracji jest jeszcze stosunkowo mało znana (działa ok. 45 spółdzielni). Patrz M. Loss, Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech, „Trzeci Sektor” 2006, nr 7, s. 113.

## 2. Cele szkolenia

Rozpatrując szkolenia dla bezrobotnych, można wyróżnić 3 ich zasadnicze cele:

**Aktywizacja** – motywowanie bezrobotnego do podjęcia pracy, wskazanie na wartość pracy i korzyści, jakie osiąga osoba, która jest zatrudniona,

**Edukacja** – wyposażenie osoby bezrobotnej w niezbędne do podjęcia pracy umiejętności i kwalifikacje, podniesienie poziomu wykształcenia, zdobycie formalnych kwalifikacji.

**Dynamizacja** – wpływ na zachowania bezrobotnego, zmiana jego nawyków w kierunku zwiększenia prawdopodobieństwa znalezienia i utrzymania pracy, przeciwdziałanie skutkom bezrobocia długookresowego. Wskazane jest również, aby szkolenia zwiększały mobilność przestrzenną potencjalnych pracowników.

### Ocena efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych

Efektywność szkolenia może być badana na czterech poziomach:

- 1) reakcja uczestników na dane szkolenie (w niniejszym opracowaniu poświęcono temu zagadnieniu fragment poświęcony ocenie szkolenia)
- 2) uczenie się, czyli podnoszenie umiejętności,
- 3) zachowanie, czyli wpływ treści przekazywanych na szkoleniu na zachowanie uczestnika szkolenia,
- 4) wyniki rozumiane jako efekty uczestniczenia w szkoleniu, w przypadku niniejszego badania wynikiem szkolenia będzie np. znalezienie zatrudnienia lub podjęcie działalności gospodarczej przez osobę bezrobotną, która odbyła szkolenie.

**Reakcja uczestników na szkolenia** oznacza ocenę poszczególnych aspektów tego szkolenia przez osoby na nim obecne. Ocena ta może dotyczyć zarówno takich wymiarów jak: czy treści prezentowane na szkoleniu były przydatne – nieprzydatne; podane w sposób zrozumiały – niezrozumiały; atrakcyjny – nieatrakcyjny; jak i oceny osoby prowadzącej, warunków szkolenia czy sposobu jego organizacji. Jednym z najpopularniejszych sposobów oceny reakcji uczestników szkolenia jest przeprowadzenie ankiety oceniającej bezpośrednio po zakończeniu szkolenia.

**Uczenie się** – ocena efektywności szkolenia na tym poziomie powinna polegać na sprawdzeniu wiedzy uczestników kursu w formie testu, sprawdzianu, zadania do wykonania etc.

Warto podkreślić, że w Wielkiej Brytanii za jeden z wymiarów efektywności szkoleń dla bezrobotnych uznaje się „zatrudnialność” rozumianą jako wzrost poziomu kwalifikacji przydatnych do poszukiwania, uzyskania i utrzymania zatrudnienia. Oznacza to, że pozytywnym efektem szkolenia jest również samo nabycie przez osobę bezrobotną określonej wiedzy, umiejętności lub uprawnień.

**Zmiana zachowań** – ocena tego poziomu jest niezwykle trudna, polega bowiem na obserwacji wpływu szkolenia na zachowanie osoby w codziennym życiu i w pracy. W przypadku osób bezrobotnych taka obserwacja jest niemożliwa do przeprowadzania, nie mniej jednak można podejmować próby oceny tego wymiaru na podstawie rozmowy z bezrobotnym, w czasie której pracownik PUP pyta podopiecznego o to, co zmieniło szkolenie w jego zachowaniu, czy miało wpływ na jego strategię poszukiwania pracy, sposób zachowania w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej itp. Warto podkreślić, że zmiana zachowania nie musi dotyczyć jedynie obszaru, którego dotyczyło szkolenie, ale może również dotyczyć innych dziedzin. Podczas szkolenia istotne są nie tylko prezentowane treści, ale i interakcje między jego uczestnikami, wytwarzanie lub utrwalanie określonych nawyków, motywowanie osób bezrobotnych do dalszego podnoszenia kwalifikacji. Dlatego też pozytywną zmianą zachowania osoby bezrobotnej uzyskaną w wyniku szkolenia będzie np. nabycie przez uczestnika kursu umiejętności punktualnego stawiania się w umówionym miejscu.

**Efekty uczestnictwa w szkoleniu** ocena tego wymiaru oznacza określenie, na ile uczestnictwo w szkoleniu pozwoliło na osiągnięcie założonego celu (w przypadku szkoleń dla bezrobotnych celem takim będzie znalezienie, podjęcie i utrzymanie pracy przez osobę kierowaną na szkolenie). Oceniając efekty uczestnictwa w szkoleniu można również wykonywać analizy uwzględniające dane finansowe np. koszty szkolenia jednego zatrudnionego.

## **Ocena przebiegu szkolenia. Sposoby mierzenia reakcja uczestników na szkolenie**

Pojęcie „przebieg szkolenia” jest pojęciem bardzo szerokim, mieści zarówno zagadnienia związane z warunkami, w jakich odbywa się szkolenie, jak i sprawami organizacyjnymi czy sposobem prowadzenia szkolenia, przygotowaniem prowadzącego itp. Nie sposób nie docenić którejkolwiek z tych składowych. Nawet najbardziej zmotywowany bezrobotny nie zyska wiele w czasie szkolenia, które będzie nieciekawe, prowadzone przez niekompetentnego wykładowcę. Nawet najciekawsze treści zostaną zapomniane, jeśli szkolenie będzie prowadzone w złych warunkach i o nieodpowiedniej porze dnia. Im lepiej zorganizowane jest szkolenie, tym większa szansa na to, że jego uczestnicy zapamiętają prezentowane na nim treści.

Badania przeprowadzone wśród pracowników powiatowych urzędów pracy w 2007 roku wskazują, że zdecydowana większość (96,4%) urzędów pracy prowadzi ocenę przebiegu szkolenia. Warto jednak zauważyć, że w tej grupie są zarówno urzędy, które monitorują przebieg każdego ze szkoleń i takie, które monitorują tylko niektóre z nich.

Według opinii pracowników powiatowych urzędów pracy najczęściej stosowaną formą monitoringu jest wizytacja szkoleń przeprowadzanych przez firmy zewnętrzne, nieco rzadziej dokonuje się analizy dokumentacji dotyczącej szkolenia i analizy wyników ankiet przeprowadzonych wśród uczestników. Inne formy oceny przebiegu szkolenia takie jak: rozmowy z bezrobotnymi i osobami prowadzącymi, kontrole szkoleń, zdjęcia uzyskały jednostkowe wskazania.

Deklaracje przedstawicieli firm szkoleniowych również wskazują, że większość szkoleń dla osób bezrobotnych podlegała ocenie przez urzędy pracy. Jednak dane uzyskane w badaniu pracowników PUP i przedstawicieli firm szkoleniowych różnią się między sobą. Zdaniem 53,7% przedstawicieli instytucji szkoleniowych, PUP monitorował wszystkie szkolenia prowadzone przez daną instytucję szkoleniową, a 18,0% twierdziło, że miało to miejsce w większości przypadków. Niepokojący jednak jest wynik wskazujący, że szkolenia prowadzone przez blisko 15% firm nie były w 2006 roku w ogóle oceniane przez urzędy pracy.

Według informacji uzyskanej od przedstawicieli firm szkoleniowych najczęściej stosowanymi formami monitorowania szkoleń była analiza dokumentacji dotyczącej szkolenia (zastosowano ją w przypadku 78,9% instytucji szkoleniowych) i wizytacje



(71,2%). Nieco mniej wskazań uzyskała analiza wyników ankiet dla uczestników służących do oceny szkolenia (52,2%).

Rozbieżności w odpowiedziach tych dwóch grup respondentów wskazują, że kwestie te nie są w sposób wystarczający ustalone a monitorowanie prowadzonych szkoleń podlega dość swobodnej ocenie pracowników PUP zarówno co do faktu ich przeprowadzenia, jak i form oraz zakresu takiej oceny.

**Rekomendacje 6. Należy wprowadzić zasadę, że każde szkolenie finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych, zorganizowane w celu podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych powinno być monitorowane i oceniane<sup>64</sup>, a uzyskane oceny powinny być jednym z kryteriów decydujących o wyborze danego podmiotu jako realizatora szkoleń dla bezrobotnych. Dlatego też niezwykle istotne jest, aby ujednolicić i wystandaryzować metody oceny obowiązujące na terenie całego kraju.**

Analiza dokumentów i wizytacje na zajęciach powinny stanowić podstawę oceny szkolenia w zakresie: prawidłowości prowadzenia dokumentacji, warunków lokalowych, frekwencji uczestników na zajęciach, a analiza ankiet wypełnionych przez uczestników szkolenia może dostarczyć informacji pozwalających na ocenę następujących aspektów: stopnia przygotowania prowadzącego, sposobu prezentowania materiałów, przygotowania materiałów dla uczestników, a także opinii osób poszukujących zatrudnienia odnośnie przydatności prezentowanych treści do poszukiwania pracy lub pozytywnego wpływu na ich kwalifikacje i umiejętności.

Analiza ostatniego z wymienionych aspektów może stanowić weryfikację procedur selekcyjnych – w przypadku, gdy duży odsetek uczestników szkolenia wyrazi przekonanie, że uczestnictwo pozostaje bez wpływu na ich sytuację na rynku pracy, będzie to znaczyło, że osoby te zostały skierowane na szkolenie, które zostało źle dla nich dobrane (co oznacza *de facto* marnotrawstwo publicznych pieniędzy). Warto również podkreślić negatywne konsekwencje uczestnictwa w źle dobranym szkoleniu dla osób bezrobotnych tj. spadek motywacji do dalszego podnoszenia kwalifikacji.

---

<sup>64</sup> Warto zauważyć, że art. 30 pkt 4 ustawy wskazuje, że „analiza i ocena realizacji usług rynku pracy zleconych w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości ich realizacji oraz sposobu rozliczania na ten cel środków” jest jednym z kryteriów decydujących o wyborze danego podmiotu jako realizatora szkoleń dla bezrobotnych. Uwaga: Ilekroć w niniejszym opracowaniu używa się słowa „ustawa” rozumie się przez to ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., Nr 99., poz. 1001 z późn. zm.) wg stanu na dzień 1 stycznia 2007 r.

**Rekomendacje 7. Uzasadnione wydaje się wprowadzanie centralnego systemu weryfikacji firm szkoleniowych, gdzie będą zbierane informacje o firmach szkoleniowych w zakresie określonym przez wymogi rejestracji w RIS oraz o wyniki ocen przeprowadzonych przez nie szkoleń dokonywanych przez urzędy pracy. Dodatkowym czynnikiem dodatnio wpływającym na jakość świadczonych usług szkoleniowych mógłby być zapis umożliwiający usunięcie firmy szkoleniowej z Rejestru Firm Szkoleniowych na określony czas w przypadku uzyskania np. trzykrotnej negatywnej oceny wystawionej przez pracowników PUP na podstawie wyników m.in. przeprowadzonej wizytacji i analizy ocen uczestników. (baza firm szkoleniowych musiałaby w takim przypadku zawierać następujące pola; data rozpoczęcia szkolenia, temat szkolenia, pup zlecający szkolenie, czas trwania szkolenia, ocena będąca wypadkową oceny z wizytacji i oceny uczestników).**

Wprowadzenie takiego rozwiązania wymaga wystandardyzowania sposobów oceny i narzędzia badania opinii uczestników. W ankiecie skierowanej do uczestników powinny się znaleźć m.in. takie zagadnienia jak: wykorzystanie czasu, adekwatność prezentowanego materiału do tematu szkolenia i ocena przydatności prezentowanego materiału do poszukiwania pracy/do przyszłej pracy zawodowej. W tym miejscu należy również zauważyć, że ankieta oceniająca szkolenie powinna zostać przeprowadzona na ostatnich zajęciach lub bezpośrednio po zakończeniu szkolenia. W innym przypadku – szczególnie jeśli czas od ukończenia zajęć do przeprowadzenia badania jest dość długi – uczestnicy zajęć mogą nie pamiętać szczegółów i całościowego przebiegu szkolenia, co powoduje, że oceny uzyskane w ankiecie będą zniekształcone.

## Ocena wpływu szkolenia na poziom wiedzy uczestników szkolenia dla osób bezrobotnych

Badania osób bezrobotnych, które uczestniczyły w szkoleniach grupowych wskazują, iż 87,3% badanych uzyskała potwierdzenie nabytych kwalifikacji lub umiejętności w formie świadectwa, dyplomu, zaświadczenia lub tytułu zawodowego. Dla uczestników szkoleń indywidualnych odsetek ten był nieco niższy i wynosił 84,1%. Przedstawiciele instytucji szkoleniowych wskazują, że dokumenty potwierdzające nabyte kwalifikacje uzyskali uczestnicy 93,7% prowadzonych szkoleń.

Analiza danych empirycznych nasuwa dość oczywisty wniosek, że nie wszystkie osoby, które ukończyły szkolenie dla bezrobotnych posiadają formalne potwierdzenie tego faktu. Tymczasem posiadanie formalnie potwierdzonych kwalifikacji niejednokrotnie stanowi warunek *sine qua none* przejścia przez pierwszy etap selekcji kandydatów (tzw. formalny), kiedy to dział personalny lub też wyznaczona do tego osoba jedynie na podstawie złożonych dokumentów decyduje o tym, kto przejdzie do następnego etapu. Warto również zauważyć, że sam fakt posiadania przez bezrobotnego dokumentów poświadczających jego aktywność w podnoszeniu kwalifikacji może pozytywnie wpływać na jego wizerunek w oczach pracodawcy jako osoby, która mimo tego, iż została bezrobotna podejmuje pewne działania mające na celu powrót na rynek pracy.

W badaniach empirycznych została poruszona kwestia, na jakiej podstawie osoby bezrobotne otrzymują odpowiednie dokumenty poświadczające nabyte kwalifikacje lub uprawnienia albo też zaświadczenie o ukończeniu kursu. W opinii przedstawicieli firm szkoleniowych 89,7% szkoleń dla bezrobotnych zakończyło się wewnętrznym sprawdzianem wiedzy, a 36,6% – zewnętrznym sprawdzianem wiedzy. Przytoczone dane wskazują, że uczestnicy części szkoleń dla bezrobotnych są dwukrotnie poddawani procedurze sprawdzania nabytych przez nich informacji. W przypadku bezrobotnych uczestników szkoleń grupowych, 66,8% respondentów zdawało wewnętrzny sprawdzian wiedzy, 8,9% – zewnętrzny egzamin, a 6,5 % uczestniczyło zarówno w wewnętrznej, jak i zewnętrznej procedurze sprawdzania ich wiedzy. Stwierdzone rozbieżności wskazują na to, iż materia w tym zakresie nie jest uregulowana i podlega swobodnemu kształtowaniu przez pomioty realizujące szkolenia lub/i przedstawicielei PUP.

**Rekomendacja 8. Należy dążyć do tego, by każde ukończenie szkolenia było nierozdzielnie związane z jakąś formą sprawdzenia wiedzy i wydaniem dokumentu potwierdzającego zdobyte umiejętności.**

Takie rozwiązanie ma dodatkowe, pozazatrudnieniowe korzyści. Uczestnicy kursu powtarzając materiał do egzaminu muszą po raz kolejny zapoznać się z wiadomościami i sobie je przyswoić w wymaganym stopniu. Dla wielu bezrobotnych fakt zdania egzaminu może dodawać wiary we własne siły, a sam proces przygotowywania się do egzaminu, podobnie jak uczestnictwo w kursie, może być jednym ze sposobów na przywrócenie rytmu dnia, gdzie istnieje wyraźny podział na pracę (naukę) i czas wolny, co ma niebagatelne znaczenie choćby w przypadku bezrobotnych długoterminowo. Ponadto wysiłek włożony w przygotowanie się i zdanie egzaminu może spowodować, że osoba poszukująca pracy będzie cenić zdobyte kwalifikacje bardziej niż w przypadku gdyby dokument potwierdzający otrzymała tylko za udziale szkoleniu. Ponadto egzaminowanie bezrobotnych przed wydaniem zaświadczenia czy certyfikatu pozwoli na Weryfikowanie umiejętności osób kończących kurs i wydawanie stosownych dokumentów tylko tym osobom, których poziom umiejętności i kwalifikacji odpowiada zaświadczeniu. W dalszej kolejności takie postępowanie zapobiegnie dewaluacji zaświadczeń wystawianych osobom uczestniczącym w kursach dla bezrobotnych, co być może pozwoli uniknąć swoistego rodzaju stygmatyzacji bezrobotnych jako potencjalnych pracowników „gorszej jakości”.

Poddawanie uczestników niektórych szkoleń najpierw wewnętrznemu, a później zewnętrznemu sprawdzaniu wiedzy należy uznać za korzystne. Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwala na uniknięcie kosztów egzaminów zewnętrznych w przypadku gdy umiejętności czy wiedza bezrobotnego nie są wystarczające do uzyskania formalnego potwierdzenia kwalifikacji. Wydaje się zasadne wprowadzanie dla osób, dla których egzamin wewnętrzny nie zakończył się pomyślnie, możliwości zdawania egzaminu poprawkowego. W takiej sytuacji osoba bezrobotna mogłaby w kolejnym terminie przystępować do egzaminu zewnętrznego, co spowodowałoby, że wydatki poniesione na jej szkolenie zwiększałyby jej „zatrudnialność”.

Mając na uwadze kwestię, jaką jest sposób oceny efektywności szkoleń, należy zwrócić uwagę, że łatwiej badać np. „zatrudnialność” czy wpływ szkolenia na

podniesienie kwalifikacji w przypadku, gdy osoba uczestnicząca w szkoleniu posiada formalne potwierdzenie nabytych umiejętności (warto byłoby, aby zaświadczenie wskazywało nie tylko na rodzaj umiejętności, ale również – w uzasadnionych przypadkach – na poziom kwalifikacji lub wskazanie na szczególne umiejętności np. obsługa komputera w zakresie Pakiet Office na poziomie podstawowym, kurs dla opiekunek niemowląt i małych dzieci wraz z elementami pierwszej pomocy i zasad żywienia, kurs dla pracowników ochrony II stopnia).

### **Czy można zmierzyć zmiany w zachowaniu osób bezrobotnych pod wpływem szkolenia**

Ocena tego wymiaru szkoleń dla osób bezrobotnych jest niezwykle trudna. W przypadku pracownika przełożony może ocenić, czy zmiany w zachowaniu osoby przeszkolonej są obserwowalne i zgodne z kierunkiem szkolenia (np. czy pracownik stosuje techniki sprzedaży, które były treścią szkolenia, czy szkolenie wpłynęło pozytywnie na sposób obsługi klienta itp.). W sytuacji, w jakiej znajdują się osoby bezrobotne, taka obserwacja jest niemożliwa z uwagi chociażby na sporadyczny kontakt pomiędzy pracownikiem PUP a osobą bezrobotną. Z tego powodu należy zrezygnować z oceny tego wymiaru w przypadku szkoleń przeznaczonych dla osób bezrobotnych.

### **Ocena efektów szkolenia**

Zakładanym celem uczestnictwa w szkoleniu osoby bezrobotnej jest znalezienie przez bezrobotnego legalnego, stałego zatrudnienia zgodnego z jego kwalifikacjami. Przeprowadzone wśród pracowników powiatowych urzędów pracy badania wskazują, że w pomiarze efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych panuje dość duża dowolność zarówno, co do wybieranych mierników efektywności, jak i czasu dokonywania pomiaru. Zdaniem pracowników powiatowych urzędów pracy, spośród usług mających na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych, najbardziej efektywne są szkolenia indywidualne. Na drugim miejscu pod względem efektywności plasują się staże zawodowe, a na trzecim – szkolenia grupowe i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy.

Zdecydowana większość (96,2%) powiatowych urzędów pracy bada efektywność zatrudnieniową szkoleń dla bezrobotnych. Jedynie 1,2% PUP nie zbiera

odpowiednich danych. Powiatowe urzędy pracy do oceny efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych stosują przeciętnie 3,09 miernika.

**Tabela 1. Mierniki efektywności szkoleń stosowane przez powiatowe urzędy pracy w 2006 r.**

	<b>Miernik</b>	<b>%</b>
1.	liczba i odsetek osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy od ukończenia szkolenia	85,3
2.	liczba i odsetek osób, które ukończyły szkolenie z wynikiem pozytywnym w stosunku do rozpoczynających szkolenie	56,4
3.	liczba i odsetek osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po zdaniu sfinansowanego egzaminu, uzyskaniu sfinansowanej licencji, ukończeniu szkolenia sfinansowanego z pożyczki szkoleniowej	45,5
4.	koszt ponownego zatrudnienia osób przeszkolonych, liczony jako stosunek poniesionych kosztów szkoleń do liczby osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia	31,0
5.	liczba i odsetek osób przeszkolonych w poszczególnych kategoriach wyróżnionych wg wieku, wykształcenia, czasu pozostawania bez pracy, miejsca zamieszkania i przynależności do grupy szczególnego ryzyka na rynku pracy	30,6
6.	przeciętny koszt szkolenia i przeciętny koszt osobogodziny szkolenia	28,0
7.	liczba i odsetek osób, które zdały sfinansowany egzamin lub uzyskały sfinansowaną licencję, ukończyły szkolenie sfinansowane z pożyczki szkoleniowej w stosunku do osób, które otrzymały wsparcie w tej formie	24,9
8.	przeciętny czas trwania szkoleń	19,6
9.	inny	1,8
10.	nie wiem/ trudno powiedzieć	3,6

Uwaga: odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wskazać więcej niż 1 odpowiedź.

Prezentując dane zawarte w powyższej tabeli, warto podkreślić, że żaden z wymienionych mierników nie jest stosowany przez wszystkie powiatowe urzędy pracy, co powoduje, że nie ma możliwości dokonywania porównań międzyregionalnych. Pierwszym krokiem do zapewnienia możliwości kompleksowej oceny efektywności działania PUP w obszarze analizowanych instrumentów powinno być ustalenie listy mierników efektywności szkolenia. Miernikiem, który powinien być stosowany przez wszystkie urzędy w kraju jest liczba i odsetek osób, które zostały zatrudnione po odbyciu szkolenia dla bezrobotnych w okresie **3 miesięcy** po zakończeniu szkolenia oraz liczba osób, które uzyskały określone kwalifikacje w wyniku uczestnictwa w szkoleniu. Pierwszy z podanych mierników pozwoli na ocenę, które z prowadzonych szkoleń najlepiej pozwalają osiągnąć cel jakim jest

zmniejszenie bezrobocia, drugi zaś – na monitorowanie czy firmy szkoleniowe działając na zlecenie PUP nie szkolą osób bezrobotnych tylko w paru kierunkach, na które np. jest ograniczone zapotrzebowanie na rynku pracy.

Wskaźniki dotyczące efektywności szkoleń podawane są najczęściej dla ogółu szkolonych względnie z podziałem na płeć<sup>65</sup>. Na efektywność wpływa jednak bardzo wiele czynników, często niezależnych od bezrobotnego, np. aktywność urzędu pracy czy jakości i tematyki oferowanych szkoleń. Jak pisze E. Kwiatkowski, „W literaturze przedmiotu panuje pogląd, że efekty aktywnych instrumentów rynku pracy zależą w istotnej mierze od tego, do jakich grup bezrobotnych są one adresowane. Podstawą tego poglądu jest przekonanie, że skala efektów pośrednich programów, zwłaszcza dotyczących osłabiania presji płacowej, wzrostu wydajności i efektu »biegu jałowego«, są zróżnicowane w zależności od grupy uczestników programu. Wysuwa się związku z tym postulat, aby aktywne programy adresować do takich grup bezrobotnych, które zapewniają jak największe pozytywne efekty netto”<sup>66</sup>. Ten punkt widzenia skupia się efektywności kosztowej liczonej w krótkim okresie. Istnieją równoległe inne poglądy, które opisują problem bezrobocia jako kwestie społeczną wskazując na jego negatywne skutki dla całego społeczeństwa. Z punktu widzenia ekonomii poglądy prezentowane przez E. Kwiatkowskiego wydają się słuszne, natomiast z makrospołecznego punktu widzenia należałoby podkreślić znaczenie kosztów społecznych, które w dłuższym okresie przekładają się na koszty ekonomiczne (środki przeznaczone na wypłatę świadczeń pomocy społecznej, przestępczość, wykluczenie społeczne).

Spodziewana efektywność szkoleń skierowanych do bezrobotnych o wysokich i niskich kwalifikacjach jest różna. Osoby o wyższym wykształceniu z reguły mają lepszą pozycję na rynku pracy, a jednocześnie lepszą percepcję prezentowanych treści i większe możliwości samodzielnego poszukiwania wiedzy. Różna też jest sytuacja na rynku pracy kobiet i mężczyzn (trudniejsza sytuacja młodych kobiet z uwagi na pełnienie przez nie funkcji rodzicielskich oraz „wypychanie” z rynku pracy kobiet powyżej 45 roku życia).

---

<sup>65</sup> P. Puhani, Czy szkolenie przynosi korzyści. Ocena wpływu aktywnych programów rynku pracy na zatrudnienie w Polsce, w: Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna, red. S. Golinowska, M. Walewski, Centrum Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2000.

<sup>66</sup> E. Kwiatkowski, Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2005, s. 327–328.

**Rekomendacja 9. W przypadku mierzenia efektywności szkoleń niezbędne jest podział bezrobotnych przynajmniej według trzech kryteriów: płci, poziomu kwalifikacji i okresu trwania bezrobocia. Warto podkreślić, że w przypadku osób o niskich kwalifikacjach czy też długotrwale bezrobotnych sam fakt uczestniczenia w szkoleniu jest swego rodzaju sukcesem, nawet jeśli nie doprowadzi do podjęcia zatrudnienia w okresie trzech miesięcy po zakończeniu szkolenia .**

Pomiar skutków szkolenia wymaga uporządkowania metodologicznego. Obecnie najczęściej używanym pojęciem jest efektywność, oznaczająca zarówno liczbę osób, które po szkoleniu znalazły pracę w stosunku do liczby uczestników szkolenia, jak i efektywność kosztową, oznaczająca wysokość nakładów przypadającą na jednego zatrudnionego po szkoleniu.

**Rekomendacja 10. Korzystając z koncepcji przedstawionej przez M. Boni, proponujemy wprowadzić rozróżnienie i każdorazowo mierzyć efekty szkolenia w następujących wymiarach<sup>67</sup>:**

- **wskaźnik rezultatu – liczba osób kończących szkolenie w stosunku do liczby osób rozpoczynających szkolenie,**
- **efektywność brutto\_1 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracy w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,**
- **efektywność brutto\_2 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracy w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie,**
- **efektywność netto\_1 liczba osób, które znalazły pracy na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,**
- **efektywność netto\_2 – liczba osób, które znalazły pracy na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie,.**

---

<sup>67</sup> [www.pte.pl/pliki/2/11/Michal\\_BoniCASE.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/11/Michal_BoniCASE.pdf)



Każdorazowe rozważanie wskaźników efektywność brutto i netto w stosunku do osób, które rozpoczęły i które ukończyły szkolenie jest uzasadnione z uwagi na fakt, iż w zależności od rodzaju i tematu szkolenia nie wszyscy uczestnicy je kończą. Powodów takiej sytuacji może być wiele: nietrafnie dobrany zakres, tematyka lub/i poziom szkolenia, zbyt duże koszty, jakie podnosi bezrobotny (dojazd, koszty opieki nad dzieckiem), utrata motywacji, czynniki losowe np. choroba czy wreszcie podjęcie pracy. Jednakże rezygnacja bezrobotnego z uczestnictwa w szkoleniu każdorazowo powoduje brak pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na szkolenie z uwagi na fakt, iż nie ma możliwości zastąpienia osoby rezygnującej inną szukającą pracy.

Najistotniejszymi ograniczeniami w badaniu efektywności szkoleń dla bezrobotnych są:

- 1) problemy ze zgromadzeniem informacji od osób, które ukończyły szkolenie i po tym fakcie nie zgłaszają się do urzędu pracy, ani też nie przedłożyły informacji, z której wynikałoby, jaki jest ich status na rynku pracy. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy mogą być masowe w niektórych regionach kraju zagraniczne wyjazdy zarobkowe Polaków.
- 2) trudność z oszacowaniem, na ile efektywność szkolenia jest wynikiem samego udziału w szkoleniu, a na ile jest uzależniona od sytuacji gospodarczej. Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, na ile zatrudnienie danej osoby jest skutkiem objęcia jej programem, a na ile wynika z sytuacji na rynku pracy, jest w praktyce niezwykle trudna.

Brytyjskie służby publiczne odpowiedzialne za statystyki dotyczące efektywności szkoleń opracowały również rozwiązanie pozwalające szacować efekty szkolenia w sytuacji braku danych. Polega ono na dwukrotnym obliczeniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej; raz przy założeniu, że wszystkie osoby, co do których nie ma informacji znalazły zatrudnienie, a dwa – przy założeniu, że wszystkie te osoby nie posiadają zatrudnienia.

Kolejną sprawą, która powinna zostać zmieniona jest czas, po upływie którego dokonuje się oceny efektywności szkolenia. W chwili obecnej powiatowe urzędy pracy badają odsetek zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po szkoleniu lub uzyskaniu licencji lub kwalifikacji. Warto podkreślić, że niejednokrotnie okres bezpośrednio po ukończeniu szkolenia jest czasem intensywnego poszukiwania pracy, a więc szukania wolnych etatów, składania aplikacji, uczestniczenia w procesach selekcyj-

nych. Niejednokrotnie, szczególnie w przypadku wyższych stanowisk, proces rekrutacji, selekcji i podejmowania decyzji o zatrudnieniu kandydata może trwać od kilku dni do kilkunastu tygodni.

**Rekomendacja 11. Obok pomiaru efektywności w okresie 3 miesięcy od ukończenia szkolenia lub zdobycia kwalifikacji warto powtórzyć ten pomiar po 12 miesiącach. Ważne jest również określenie czy podjęcie każdej pracy, niezależnie od tego na podstawie jakiej umowy jest traktowane jako uzyskanie zatrudnienia przez osobę bezrobotną.**

Sięgając po rozwiązania funkcjonujące w krajach Europy Zachodniej (np. Wielka Brytania) można by doprecyzować ten wskaźnik określając, że za osoby zatrudnione uznaje się takie, które posiadają pracę stałą tj. trwającą nie krócej niż określona ogólnie liczba tygodni/dni/ miesięcy (w Wielkiej Brytanii jest to 13 tygodni, czyli ok. 3 miesiące).

Jednocześnie pełne badanie efektywności powinno obejmować również badanie odsetka uczestników szkolenia, które znalazły pracy w porównaniu z grupą bezrobotnych, którzy nie uczestniczyli w szkoleniu. Ze względu na poprawność metodologiczną grupy te powinny mieć możliwie zbliżoną strukturę kontrolowaną ze względu na płeć, wiek, wykształcenie (poziom i kierunek), miejsce zamieszkania, długość pozostawania bez pracy.

## **Czynniki wpływające na efektywność szkolenia**

Efektywność szkoleń dla osób pozostających bez pracy zależy do bardzo wielu czynników, których wpływ nie zawsze da się precyzyjnie oszacować. Na zakładany efekt ostateczny, czyli podjęcie przez bezrobotnego pracy w szkoleniu może mieć m.in.:

- skuteczność sposobu informowania osób bezrobotnych możliwości odbycia szkolenia,
- motywacja bezrobotnego do uczestnictwa w szkoleniu,
- właściwy wybór uczestników kursu,
- przydatność tematyki szkolenia.
- właściwe funkcjonowanie instrumentów wspierających korzystanie z usług rynku pracy.

Poza wyżej wymienionymi, na efektywności prowadzonych szkoleń mogą mieć wpływ również inne czynniki, których oszacowanie wpływu jest trudne lub wręcz niemożliwe. Przykładem może tu być choćby sytuacja rodzinna osoby bezrobotnej lub też – zjawisko zdecydowanie szersze – sytuacja na rynku pracy. Przy ocenie efektywności nie da się wyeliminować pierwszego z podanych czynników, a w przypadku drugiego – warto w taki sposób prowadzić ocenę efektywności szkolenia, by porównanie dotyczyło szkoleń odbywanych w tym samym czasie.

### **Docieranie z informacją o szkoleniach do osób zainteresowanych**

Jednym z ważnych czynników wpływających na efektywność szkoleń jest docieranie do właściwych adresatów informacji na temat możliwości skorzystania ze szkolenia czy możliwości przeszkolenia potencjalnego pracownika. Informacje te powinny być kierowane nie tylko do bezrobotnych i firm szkoleniowych, ale także do pracodawców, poszukujących pracowników o określonych kwalifikacjach. Jak wykazała analiza wyników przeprowadzonych badań, informacje te nie zawsze trafiają do wszystkich zainteresowanych. W badaniu „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w świetle opinii pracodawców zatrudniających te osoby” prawie połowa respondentów stwierdziła, że nie słyszała o możliwości skierowania bezrobotnego na wybrane przez niego szkolenie, egzamin lub studia podyplomowe, jeżeli przedłoży zaświadczenie, iż zostanie zatrudniony po ukończeniu tego szkolenia lub studiów.

Brak wiedzy na ten temat był szczególnie widoczny w przypadku małych zakładów pracy, zatrudniających od 1 do 5 osób, gdzie taką wiedzę posiadała tylko jedna trzecia respondentów. W takich zakładach brak jest wyspecjalizowanych komórek zajmujących się sprawami rekrutacji pracowników, śledzących na bieżąco zmiany w ustawodawstwie dotyczącym rynku pracy. W zakładach, które posiadają wyspecjalizowane komórki do spraw zatrudnienia, odsetek osób wykazujących się znajomością tego zapisu w ustawie przekraczał nieco 50%. Nie napawa to jednak optymizmem, ponieważ informacja o możliwości skierowania bezrobotnego na szkolenie indywidualne nie docierała jednak do prawie połowy pracodawców. Respondentami w omawianym badaniu byli przedstawiciele zakładów pracy, które współpracowały z urzędami pracy, zatrudniały bezrobotnych, a więc miały większą wiedzę na temat przepisów dotyczących bezrobotnych. Istnieje obawa, że wiedza na temat odpowiednich przepisów rynku pracy wśród przedstawicieli zakładów pracy nie

współpracujących na co dzień z urzędami pracy jest mniejsza niż zaprezentowano powyżej.

Nieco lepszą wiedzę na temat możliwości skorzystania ze szkoleń indywidualnych wykazywali się bezrobotni. W tym przypadku 2/3 respondentów słyszała o możliwości skorzystania ze szkolenia indywidualnego. Jednak trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że informacje te częściej docierały do osób młodych. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że szkolenia indywidualne są oceniane przez pracowników urzędów pracy jako efektywniejsze niż szkolenia grupowe. W ocenie pracowników PUP; Szkolenia grupowe zostały uznane za skuteczne (zarówno skuteczne jak i bardzo skuteczne) przez 53,7% pracowników PUP, a szkolenia indywidualne przez 91,9% pracowników PUP.

Mimo że urzędy pracy wykorzystują wiele sposobów informowania bezrobotnych o możliwościach skorzystania z usług i instrumentów szkoleniowych, informacje te nie zawsze docierają do zainteresowanych. Szczególnie dotyczy to wiadomości mówiących o mniej popularnych, ale wymagających większego wysiłku ze strony podmiotów polityki rynku pracy instrumentach, jak np. pożyczki szkoleniowe, co jest jednym z powodów ich małej popularności wśród bezrobotnych. Ponieważ koszty promocji są wysokie, a liczby potencjalnych odbiorców mniejsza niż np. w przypadku szkoleń grupowych pracownicy urzędów pracy cedują informowanie o nich na ogólnopolskie środki masowego przekazu, co obniża zapewne koszty, jednocześnie gwarantując dotarcie informacji do szerszego grona odbiorców. Poza najczęściej wykorzystywanymi sposobami informowania bezrobotnych o możliwościach skorzystania z usług i instrumentów szkoleniowych pracownicy urzędów pracy wskazywali potrzebę druku broszur, ulotek, ale także na marketing bezpośredni, kierowanie informacji o danej usłudze szkoleniowej do konkretnego bezrobotnego, np. w formie sms. Powinno to być poprzedzone dokładną analizą predyspozycji bezrobotnego do skorzystania z tej wybranej usługi, z konkretnego szkolenia. Opinie o docieraniu informacji do zainteresowanych są zróżnicowane w zależności od wielkości miejscowości, w której znajduje się urząd pracy. Te zlokalizowane w małych miejscowościach, mają utrudniony kontakt z bezrobotnymi, szczególnie z tymi mieszkającymi na terenach wiejskich.

**Rekomendacja 12. Wskazane jest utworzenie sieci ruchomych filii, umożliwiających docieranie pracowników PUP do poszczególnych miejscowości i informowanie o możliwościach skorzystania z konkretnych usług szkoleniowych, ale także ściślejsza współpraca samorządem lokalnym i jego przedstawicielami, nie tylko w zakresie przepływu informacji ale także przy ustalaniu tematów szkoleń, pod kątem potrzeb lokalnego rynku pracy.**

Dla efektywności szkoleń istotne jest, aby pracodawcy wiedzieli, jakie możliwości daje ustawa o promocji zatrudnienia – do kogo są kierowane formy pomocy, w jakich sytuacjach mają zastosowanie i jak można z nich skorzystać. Istotną sprawą wydaje się dotarcie z informacjami o możliwości skierowania na szkolenie indywidualne nie tylko do bezrobotnych, ale także do potencjalnych pracodawców, szczególnie reprezentujących małe zakłady pracy. Wiedza ta byłaby przydatna do planowania polityki kadrowej przedsiębiorstwa w dłuższym okresie. Szukający pracy bezrobotny, nawet gdy wie o możliwości otrzymania skierowania, nie zawsze jest w stanie zainteresować takim rozwiązaniem potencjalnego pracodawcę. Gdyby zarówno bezrobotny jak i pracodawca byłoby dobrze poinformowani o szkoleniach indywidualnych, łatwiej byłoby im nawiązać współpracę. Istotne to jest w przypadku małych firm, które rzadko mogą sobie pozwolić na zorganizowanie szkolenia na własny koszt w zakładzie pracy. Możliwość przeszkolenia potencjalnego pracownika na koszt urzędu pracy i w kierunku przydatnym małemu zakładowi pracy uatrakcyjniłaby instrument, jakim jest szkolenia indywidualne, tym bardziej że szkolenie bezrobotnego zgodnie z potrzebami przyszłego pracodawcy według opinii pracowników urzędów pracy przynosi lepsze efekty niż szkolenia grupowe.

**Rekomendacja 13. Niezbędne jest dotarcie do pracodawców, szczególnie reprezentujących małe zakłady pracy, z informacjami, o możliwościach szkolenia bezrobotnych na potrzeby zakładów pracy zwłaszcza o szkoleniach indywidualnych.**

Na efektywność przeprowadzanych szkoleń miały wpływ trójstronne umowy szkoleniowe. Koncepcja trójstronnych umów szkoleniowych przygotowana została w

1995 roku w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych przez prof. Mieczysława Kabaja. Mimo niewątpliwych zalet projektu i potwierdzonej eksperymentalnie bardzo wysokiej efektywności tej formy organizacji szkolenia, zawierającej się w przedziale 80–90%, została ona oficjalnie wprowadzona do praktyki urzędów pracy w 2002 roku i jako obligatoryjna obowiązywała niestety tylko do roku 2005.

Mimo że w praktyce efektywność TUS była nieco niższa to jednak wahała się na poziomie 70%, a więc znacznie przewyższała zarówno efektywność szkoleń indywidualnych jak i grupowych.

Jak wykazały badania „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” większość urzędów pracy (57,6%) zawiera trójstronne umowy szkoleniowe z pracodawcami i instytucją szkolącą. Najczęściej takie umowy zawierają PUP, których siedziba znajdowała się w miejscowości liczącej od 51 do 100 tys. mieszkańców (63,8% urzędów w tej grupie), najrzadziej urzędy, które są zlokalizowane na wsi i w miejscowościach do 20 tys. mieszkańców (54,3%).

Pracownicy PUP, które zawierają tego typu umowy, dobrze oceniali ich efektywność zatrudnieniową. 60,5% respondentów oceniło ją bardzo dobrze, a 31% – dobrze. Pozostałe osoby twierdziły, że efektywność tego typu umów jest umiarkowana. Żaden z objętych badaniem pracowników PUP nie ocenił tego wymiaru negatywnie.

**Rekomendacja 14. Konieczne jest zwiększenie liczby zawieranych trójstronnych umów szkoleniowych z pracodawcami i instytucją szkolącą, wpływających pozytywnie na zatrudnialność przeszkolonych bezrobotnych.**

### **Motywacja bezrobotnego do uczestnictwa w szkoleniu**

Czynnikiem mogącym wpływać na efektywność szkoleń jest dostateczna motywacja bezrobotnych do udziału w nich, co z kolei zwiększa szanse na aktywny udział i ukończenie szkolenia. Jeżeli osoba bezrobotna ma poczucie, że współdecyduje o kierunku, poziomie zakresie szkoleń to powoduje, że rośnie jej poczucie odpowiedzialności za podjęte decyzje, samoocena i motywacja do uczestnictwa w tym co się wybrało.

**Rekomendacja 15. Należy rozważyć możliwość stosowania metod pracy z bezrobotnymi opartych na jobcoachingu<sup>68</sup>, szczególnie z osobami długotrwale bezrobotnymi, kobietami wracającymi do pracy po dłuższej przerwie spowodowanej pełnieniem innych ról, osobami stojącymi wobec konieczności radykalnej zmiany zawodu oraz z osobami o niskich kwalifikacjach zawodowych. Jobcoaching polega „na wydobywaniu mocnych stron ludzi, pomaganiu im w celu osiągnięcia celu, a także ułatwieniu im bardziej efektywnego funkcjonowania w zespole. Jobcoaching koncentruje się na rozwiązywaniu (a nie poszukiwaniu przyczyn problemów), promując rozwój nowych strategii myślenia i działania” [R. Dilts]<sup>69</sup>. Na potrzeby pracy z osobami bezrobotnymi poszukującymi przez długi czas zatrudnienia proponujemy schemat postępowania oparty na tej metodzie. Analizując aktualnie funkcjonujące rozwiązania można stwierdzić, że niejednokrotnie pracownik PUP pełni rolę nie doradcy, ale nieznośnego sprzeciwu przełożonego, który udziela rad, narzucając pewne rozwiązania, które mogą być niezgodne z możliwościami i preferencjami bezrobotnego i bezrobotny nie ma śmiałości odmówić.**

---

<sup>68</sup> Termin „coaching” nie ma polskiego odpowiednika i w praktyce często stosuje się termin angielskojęzyczny. Coaching można tłumaczyć jako „twórcze doradztwo”.

<sup>69</sup> <http://www.praca.egospodarka.pl/22201,Co-to-jest-coaching,1,47,1.html>

Na schemacie 1 prezentujemy dwa różne schematy postępowania

### Schemat 1. Metoda ustalania indywidualnej ścieżki kariery/indywidualnej ścieżki do zatrudnienia

<b>Najczęściej obecnie stosowana metoda</b>			
<b>Rozwiązanie pochodzące z zewnątrz</b>			
Pracownik urzędu pracy na podstawie wywiadu z bezrobotnym szuka przyczyny pozostawania bez pracy i opracowuje „ścieżkę” znalezienia pracy proponując skorzystanie z odpowiedniego instrumentu rynku pracy			
radzenie – udzielanie rad	nauka – udział w szkoleniu	mentorowanie	
<b>Skupienia na osiągnięciach</b>			
<b>Proponowana metoda</b>			
<b>Rozwiązanie pochodzące z wewnątrz</b>			
Pracownik urzędu pracy wspólnie z bezrobotnym szuka metody wyjścia z bezrobocia Indywidualne podejście do każdego bezrobotnego z uwzględnieniem specyfiki i indywidualnych zasobów			
jobcoaching – wydobywanie mocnych stron	<b>Counselling<sup>a</sup></b>	wybór indywidualnej ścieżki kariery, w tym tematu i zakresu szkolenia	poprawa efektywności na rynku pracy
<b>Skupienie na potencjale – zasobach</b>			

<sup>a</sup> jest to forma profesjonalnej pomocy drugiemu człowiekowi w zrozumieniu i rozwiązaniu problemów jego egzystencji, w sytuacji zagubienia, bezradności i cierpienia; a także i wtedy, gdy motywem sięgania po pomoc jest chęć poprawy jakości życia i dążenie do samorealizacji Źródło: <http://www.praca.egospodarka.pl/22201,Co-to-jest-coaching,1,47,1.html>  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.praca.egospodarka.pl/22201,Co-to-jest-coaching,1,47,1.html>

### Konieczność wprowadzenia procedur selekcyjnych

Do rozważań dotyczących konieczności modyfikacji istniejących procedur selekcji lub ich wprowadzania skłoniły autorów niniejszego opracowania uzyskane wyniki badań dotyczące zarówno skuteczności szkoleń, jak i oceny wpływu ukończenia szkolenia na sytuację rynku pracy przez osoby bezrobotne.

Wyniki badania opinii pracowników PUP obejmowały również kwestie szkoleń organizowanych na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego przez konkretnego pracodawcę. Rozwiązanie to polega na finansowaniu przez powiatowy urząd pracy szkoleń przygotowujących osoby bezrobotne do pracy w konkretnym zakładzie pracy na określonym stanowisku. Wydawać by się mogło, że skuteczność zatrudnieniowa tego typu szkoleń powinna być bardzo wysoka, sięgająca niemal 100%. Okazuje się jednak, że rzeczywistość dość mocno odbiega od wyobrażeń. Zdaniem pracowników PUP, przedsiębiorcy raczej wywiązują się z deklaracji zatrudnienia osoby bezrobotnej po odbyciu przez nią przeszkolenia. 43,1% badanych pracowników PUP uważa, że sytuacje, w których pracodawcy nie zatrudniają przeszkolonego bezrobot-



nego zdarzają się rzadko, a 35,6% respondentów uważa, że takie przypadki są bardzo rzadkie. Przeciwnego zdania jest 13,4% pytanym respondentów, przy czym 10,3% pracowników PUP prezentuje opinię, że pracodawcy często nie wywiązują się ze swoich deklaracji, a 3,1% uważa, że tego typu sytuacje są bardzo częste.

Istotną sprawą najczęstszych przyczyn niewywiązania się pracodawcy z wcześniej podjętych zobowiązań jest. Dominującym powodem – zdaniem 58,9% pracowników PUP – jest niechęć lub brak możliwości podjęcia pracy przez osobę bezrobotną. Wyniki badania potwierdzają opinię, że w zdecydowanej przewadze przypadków – wbrew obiegowym opiniom – brak zatrudnienia osoby bezrobotnej po szkoleniu jest spowodowane przez samego bezrobotnego. Taki rozkład odpowiedzi stawia pod znakiem zapytania poprawność prowadzonej selekcji uczestników szkolenia, a w szczególności oceny dotyczącej motywacji osób bezrobotnych do podjęcia pracy. Należy podkreślić, że sytuacja, w której osoba nie zamierzająca podjąć pracy u konkretnego pracodawcy, na potrzeby którego jest organizowane szkolenie może mieć negatywne konsekwencje dwojakiego rodzaju;

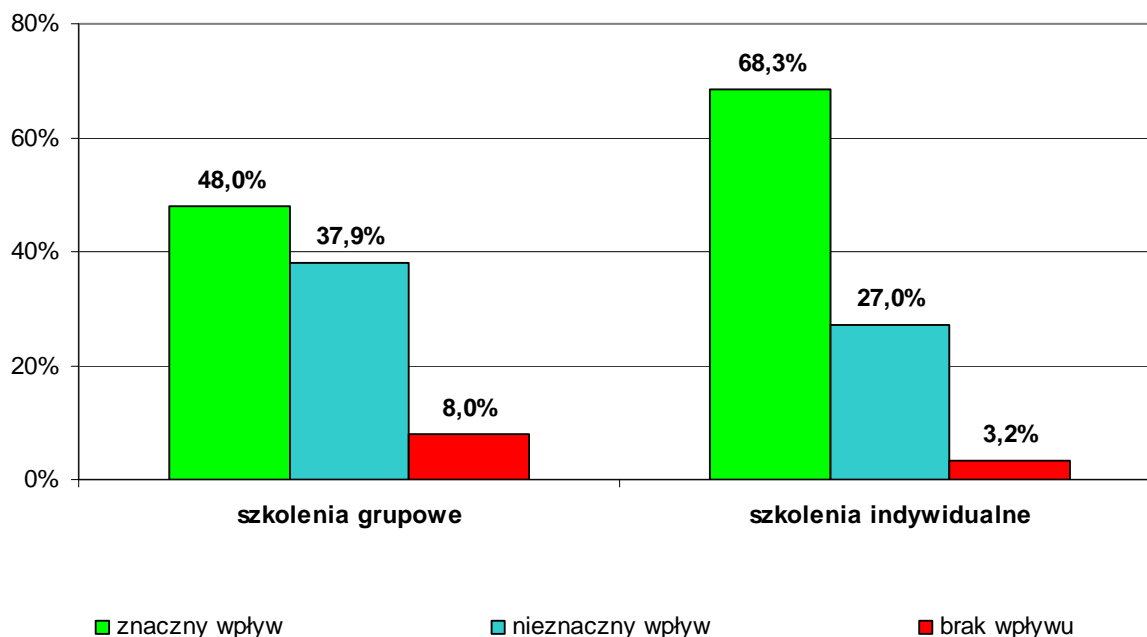
- niska motywacja takiej osoby udziela się pozostałym członkom szkolenia, co finalnie powoduje obniżenie chęci do dalszego zdobywania/podnoszenia kwalifikacji,
- pracodawca, który nie uzyska spodziewanych po tego typu szkoleniu efektów rezygnuje z dalszej współpracy z powiatowym urzędem pracy, co spowoduje w dalszej kolejności spadek liczby miejsc i szkoleń, jaką pracownicy PUP mogą zaoferować bezrobotnym.

Innym przyczynkiem do rozważania nad konieczności wprowadzenia procedur selekcji uczestników szkolenia są wyniki badania dotyczące oceny wpływu szkolenia na kwalifikacje zawodowe osób bezrobotnych (zaprezentowane na rysunku 3).

Ponad połowa uczestników szkoleń grupowych i co trzeci uczestnik szkoleń indywidualnych trafił na szkolenie, które nie było dopasowane do jego potrzeb, zainteresowań lub możliwości.

Dodatkowym uzasadnieniem wniosku o konieczności wprowadzenia procedur selekcyjnych dla uczestników szkoleń dla osób bezrobotnych była analiza odpowiedzi na pytanie zadane zarówno przedstawicielom firm szkolących, jak i osobom bezrobotnym o to, czy na kursie były osoby, których poziom wiedzy/umiejętności był zbyt niski lub zbyt wysoki w stosunku do zakresu szkolenia.

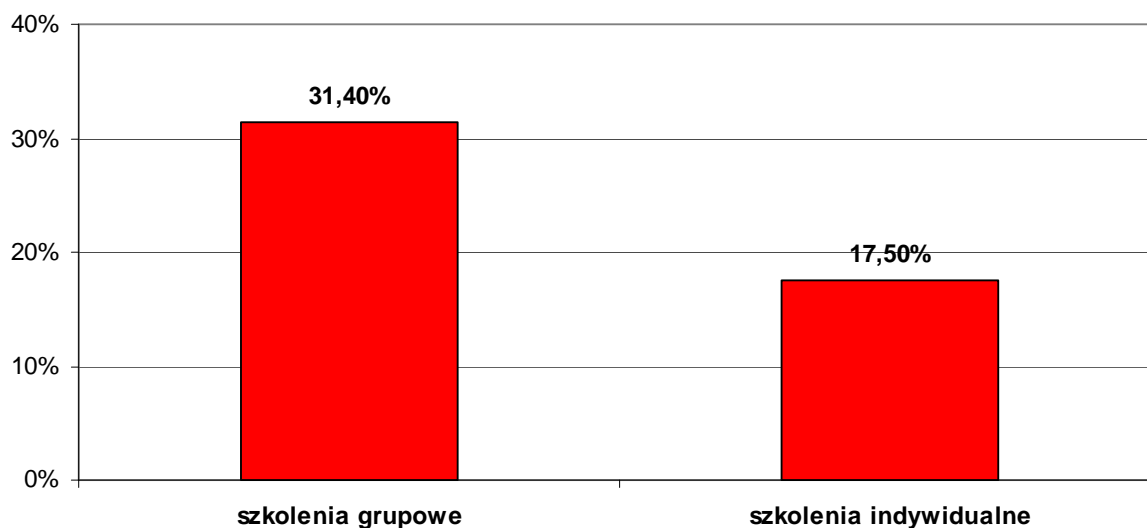
**Rysunek 3. Subiektywna ocena wpływu szkolenia na kwalifikacje zawodowe przez bezrobotnych**



Źródło: Dane pochodzą z badania: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. Badanie osób bezrobotnych korzystających w 2006 roku z wybranych usług rynku pracy.

Osoby bezrobotne biorące udział w szkoleniach wskazały, że poziom wiedzy lub/i kwalifikacji znaczącego odsetek uczestników nie przystawał do poziomu szkolenia. Celowo na potrzeby niniejszej analizy przytaczamy opinię bezrobotnych o innych osobach, a nie o nich samych, ponieważ porównanie rozkładów odpowiedzi wskazywało, że część respondentów mogła mieć tendencje do ukrywania swoich słabszych stron.

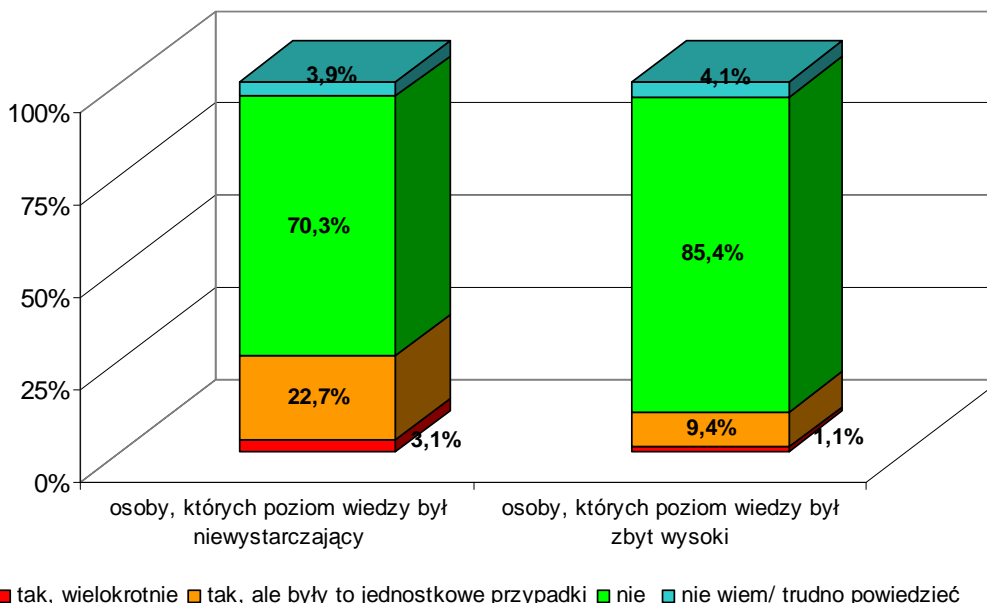
**Rysunek 4. Odsetek osób bezrobotnych, w opinii których dobór uczestników nie uwzględniał dostatecznie ich przygotowania**



Źródło: Dane pochodzą z badania: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. Badanie bezrobotnych korzystających w 2006 roku z wybranych usług rynku pracy.

Zdaniem przedstawicieli instytucji szkoleniowych, większość bezrobotnych skierowanych na szkolenie miało wiedzę wystarczającą do tego, by w pełni korzystać ze szkolenia. Jednak zdarzały się przypadki niewłaściwego kierowania osób bezrobotnych na kursy; 22,7% respondentów stwierdziło, że zdarzały się jednostkowe przypadki kierowania przez powiatowe urzędy pracy osób bezrobotnych, których wiedza była niewystarczająca do tego, aby mogły korzystać ze szkolenia, 3,1% stwierdziło, że takie przypadki zdarzały się wielokrotnie. Analiza odpowiedzi na kolejne pytanie wskazuje również, że niekiedy zdarza się sytuacja odwrotna – na szkolenie trafiają osoby bezrobotne, których wiedza jest zbyt wysoka w stosunku do zakresu czy poziomu szkolenia. Przypadków tych jest nieco mniej, jednak wydaje się, że warto zwrócić na nie uwagę w kontekście rozważania sposobów podniesienia efektywności szkoleń. Dane zamieszczone na rysunku 5 ilustrują rozkład odpowiedzi dotyczących udziału osób bezrobotnych w szkoleniach, które nie są dostosowane do ich poziomu wiedzy.

**Rysunek 5. Rozkład odpowiedzi na temat udziału w szkoleniu osób, dla których poziom szkolenia nie był odpowiednio dopasowany**



Źródło: Dane pochodzą z badania: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. Badanie przedstawicieli instytucji szkoleniowych.

Zarówno fakt, iż na szkolenia trafiają osoby, których poziom wiedzy lub umiejętności są nieadekwatne do zakresu kursu, jak i zjawisko rezygnowania osób bezrobotnych z możliwości podjęcia pracy po ukończeniu szkolenia są przesłankami do twierdzenia, że obowiązujące procedury selekcji osób bezrobotnych do udziału w kursach są niewystarczające.

### **Procedury selekcyjne stosowane wobec osób bezrobotnych chętnych do uczestnictwa w kursie**

**Rekomendacja 16. Procedura selekcyjna powinna obejmować badanie umiejętności, kwalifikacji, motywacji, predyspozycji zawodowych i zdolności, stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej. Warto podkreślić, że podstawowym celem procedur selekcyjnych jest prawidłowe dobranie szkolenia pod kątem potrzeb, możliwości i zainteresowań bezrobotnego**

Dobrze dobrane szkolenie, obok dostarczenia wiedzy i umiejętności, przywrócenia rytmu dnia zbliżonego do rytmu dnia osoby pracującej, pozwala osobie bezrobotnej na odbudowanie swojego poczucia wartości i wzmacnia wiarę w znalezienie pracy. Źle dobrane szkolenie może nie tylko być nieskuteczne (po jego

ukończeniu bezrobotny nie znajdzie pracy), ale także zniechęcić go w przyszłości do aktywności na rynku pracy i udziału w szkoleniach.

Wyniki badań empirycznych prowadzonych na grupie osób bezrobotnych, które w 2006 r. korzystały z aktywnych instrumentów rynku pracy wskazują, że procedury selekcji uczestników na szkolenia nie są powszechne. W przypadku szkoleń grupowych objęły one 37,8% uczestników tego typu szkoleń, a w przypadku szkoleń indywidualnych – 36,8%. Diagnoza ta potwierdza się również w wynikach badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli firm szkoleniowych realizujących szkolenia dla osób bezrobotnych. Zdaniem przedstawicieli firm szkoleniowych uczestnicy 40% szkoleń nie byli poddawani żadnym procedurom selekcji, a w przypadku 5,5% tylko niektórzy z nich. Na uwagę zasługuje fakt, że blisko co piąty respondent nie wie, czy uczestnicy szkolenia, które organizowała instytucja szkoleniowa, zostali poddani jakimś procedurom oceny zasadności ich uczestnictwa w szkoleniu.

Przeprowadzone badania obejmowało również swoim zakresem opis metod, jakie są wykorzystywane w procesie selekcji kandydatów na szkolenia dla osób poszukujących pracy. Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród osób bezrobotnych wskazują, że do najczęściej stosowanych metod selekcji osób bezrobotnych na szkolenia grupowe należy rozmowa mająca na celu określenie poziomu motywacji oraz badania zainteresowań i uzdolnień zawodowych. Wśród metod selekcji stosowanych wobec osób, które ubiegały się o szkolenie indywidualne również na pierwszym miejscu wymieniano rozmowę mającej na celu określenia poziomu motywacji do podjęcia szkolenia (44,4%), znacznie mniejszy odsetek respondentów wskazał specjalistyczne badania lekarskie i badania zainteresowań i uzdolnień zawodowych (odpowiednio; 25,9% i 22,2%). Najmniejszy odsetek wskazań respondentów uzyskały specjalistyczne badania psychologiczne umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do kierunku szkolenia (7,4%).

Z przytoczonych powyżej danych wyraźnie widać, że rozmowa kwalifikacyjna jest dominującą metodą selekcji kandydatów (o ile są oni w ogóle takiej selekcji poddawani). Do niewątpliwych zalet rozmowy kwalifikacyjnej można zaliczyć;

- 1) stosunkowo dużą łatwość jej stosowania,
- 2) niskie koszty stosowania tego i opracowania wyników,
- 3) możliwość modyfikacji pytań (zapytania o dodatkowe kwestie) w zależności od potrzeb,

4) brak obowiązku posiadania specjalistycznych uprawnień do prowadzenia rozmów (inaczej niż w przypadku np. testów psychologicznych).

Podjęcie decyzji o zakwalifikowaniu bezrobotnego do udziału w kursie na podstawie rozmowy kwalifikacyjnej może prowadzić do błędów. Niektórzy ludzie mają większą możliwość manipulowania swoim wizerunkiem w celu osiągnięcia określonych korzyści (w tym przypadku uczestnictwa w szkoleniu). Osoby, które prowadzą rozmowę mającą na celu określenie poziomu motywacji bezrobotnego powinny być dobrze do tego przygotowane zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. W ramach wiedzy przekazywanej pracownikom PUP powinny znaleźć się wiadomości dotyczące błędów w ocenie osoby, z którą prowadzona jest rozmowa, a które mogą zaważyć na prawidłowości zakwalifikowania bezrobotnego na dany kurs (np. efekt rogów, efekt halo, błędy atrybucji<sup>70</sup>).

**Rekomendacja 17. Za celowe uważa się prowadzenie rozmów z potencjalnymi uczestnikami jednego szkolenia w oparciu o ten sam scenariusz, co pozwoli na uniknięcie oskarżeń o stronniczość czy faworyzowanie kandydatów przez pracowników PUP. Pytania zadawane osobom bezrobotnym powinny się odnosić do faktów z ich życia niż do hipotetycznych sytuacji (a więc „w którym z zakładów pracy będzie Pan szukał zatrudnienia po ukończeniu kursu/szkolenia?”, lub „W podjęciu jakiego rodzaju działalności będą potrzebne umiejętności, które nabędzie Pan na kursie, o który się Pan ubiega?” zamiast „po co Panu ten kurs?”). Ponadto w rozmowach kwalifikacyjnych sprawdza się zasada: im więcej konkretów w pytaniach, tym bardziej wiarygodne informacje, które uzyskamy tą drogą. Pracownicy PUP, którzy korzystają z rozmowy kwalifikacyjnej przy selekcji kandydatów powinni mieć możliwość odbycia szkolenia w tym zakresie.**

Dołączenie do rozmowy kwalifikacyjnej innych narzędzi selekcji jest ze wszelkich miar pożądane i uzasadnione. Jedną z przeszkód w ich stosowaniu mogą być koszty związane zakupem narzędzia i licencji na ich stosowanie oraz brak osób o kwalifikacjach wystarczających do stosowania narzędzi (w szczególności chodzi tu o testy psychologiczne). W przypadku wszystkich szkoleń, których celem jest zdobycie umiejętności/kwalifikacji do wykonywania zawodów, do których niezbędny jest dobry

---

<sup>70</sup> Zob. P.G. Zimbardo, F.L. Ruch; Psychologia i życie, Wydaw. Nauk. PWN, Warszawa 1996.

stan zdrowia warunkiem *sine qua none* uczestnictwa w szkoleniu powinno być przejście z pozytywnym wynikiem badań lekarskich.

Obok opisanych wyżej metod selekcji wartą polecenia i w przekonaniu autorów niniejszego badania możliwą do zastosowania jest tzw. „zadanie do wykonania”. Potencjalni uczestnicy szkolenia, przed jego rozpoczęciem, są proszeni o wykonanie prostego zadania, którego zakres łączy się z tematyką szkolenia np. osoba ubiegająca się o kurs marketingu zostaje poproszona o opisanie dowolnej kampanii medialnej (produktowej, usługowej lub innej) ze wskazaniem jej wad i zalet. Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwala na osiągnięcie jednocześnie kilku celów:

- 1) ocenę poziomu wiedzy danej osoby w tematyce szkolenia, co pozwoli w dalszym czasie zakwalifikować ją na kurs o odpowiednim stopniu zaawansowania,
- 2) sprawdzenie motywację osoby bezrobotnej do podjęcia szkolenia – osoby słabo zmotywowane prawdopodobnie nie wykonają tego zadania lub zrobią to bardzo słabo.
- 3) motywowanie osoby bezrobotnej do podjęcia samodzielnych działań, co może pozytywnie wpłynąć na jej samoocenę,
- 4) podwyższenie wartości kursu w oczach osoby bezrobotnej (wprowadzenie elementu zaangażowania osoby bezrobotnej jeszcze przed rozpoczęciem szkolenia zwiększa szanse na pozostanie danej osoby do końca kursu).

Przygotowanie i ocena takiego zadania jest stosunkowo łatwe i dlatego może zostać powierzone pracownikom PUP, w przygotowaniu i ocenie zadania może wziąć udział również przedstawiciel firmy szkolącej lub przyszły pracodawca.

Inną przesłanką do wprowadzenia usystematyzowanych i obejmujących wszystkich potencjalnych uczestników kursu procedur selekcji jest zapobieganie sytuacji analogicznej jak to ma miejsce w przypadku „efektu Mateusza<sup>71</sup>” sformułowanego przez R. Mertona. Efekt ten został opisany w odniesieniu do pracowników naukowych i polega na tym, że osoby, które cieszą się prestiżem i uznaniem środowiska naukowego łatwiej uzyskują granty i zlecenia na badanie niż ich koledzy o porównywalnym dorobku ale bez utrwalonej opinii w środowisku. W przypadku osób pozostających bez pracy efekt ten może zadziałać w ten sposób, że bezrobotni, którzy odbyli już wiele szkoleń lub też mają stosunkowo wysokie kwalifikacje są wysyłane na

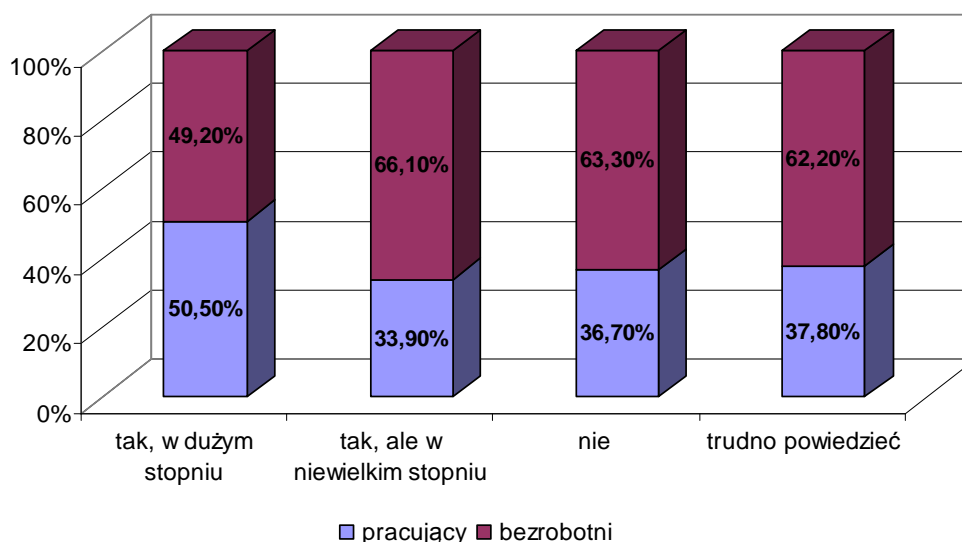
---

<sup>71</sup> Nazwa pochodzi od Ewangelii św. Mateusza, w której jest fragment mówiący o tym, że ci, którzy już mają, będą mieli więcej, a ci, którzy mają mało, będą mieli jeszcze mniej.

kolejne kursy, ponieważ tworzą wrażenie, że są autentycznie zaangażowani w poszukiwanie pracy i już bardzo niewiele im brakuje do zdobycia pracy.

Warto w tym miejscu również podkreślić, że wyniki badań empirycznych wskazują na wpływ prawidłowego skierowania osoby bezrobotnej na właściwy dla niej kurs na jej późniejsze szanse na rynku pracy. W grupie uczestników szkoleń grupowych, którzy ocenili, że ukończenie kursu w dużym stopniu podniosło ich umiejętności zawodowe obserwuje się największy odsetek osób, które w chwili obecnej pracują (zarówno są zatrudnione, prowadzą własną działalność gospodarczą czy wykonują pracę „na czarno”) w porównaniu z pozostałymi grupami.

**Rysunek 6. Ocena wpływu szkolenia grupowego na umiejętności zawodowe według statusu na rynku pracy**



Źródło: Dane pochodzą z badania: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. Badanie bezrobotnych korzystających w 2006 roku z wybranych usług rynku pracy .

Podobną tendencję obserwowano wśród uczestników szkoleń indywidualnych. Tam również odnotowano większy odsetek pracujących wśród osób, które oceniły, że szkolenie indywidualne w dużym stopniu podniosło ich kwalifikacje zawodowe niż w grupie, która oceniła wpływ szkolenia na poziom umiejętności jako nieznaczny (odpowiednio: 74,4% i 23,5%)<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> W niniejszej analizie nie uwzględnia się osób, które wskazały, że udział w szkoleniu nie wpłynął pozytywnie na poziom ich kwalifikacji zawodowych z uwagi na bardzo małą liczebność tej grupy (n=2).



**Rekomendacja 18. Obok postulowanego wyżej wprowadzenia metod selekcji uczestników na szkolenia, które w założeniu ma umożliwić prawidłowych dobór poziomu i zakresu szkolenia warto by wprowadzić w polskim systemie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych pewne elementy funkcjonujące w innych krajach, a mianowicie rozwiązanie polegające na szkoleniu w pełnym wymiarze godzin w pierwszych miesiącach zarejestrowania się jako bezrobotny.**

Rozwiązanie takie polegałoby na objęciu obowiązkowym szkoleniem prowadzonym przez pracowników PUP osób zarejestrowanych jako bezrobotnych w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące. Szkolenie dotyczyłoby zarówno metod szukania pracy, pisania cv i listu motywacyjnego, elementów autoprezentacji, jak i poszukiwania swoich mocnych stron i nowych pomysłów na pracę. Szkolenie takie powinno trwać minimum 2 tygodnie przez co najmniej 6 godzin dziennie. Celem takiego szkolenia byłoby:

- 1) wyposażenie uczestników w wiedzę i umiejętności przydatne w poszukiwaniu zatrudnienia przy posiadanych przez nich kwalifikacjach,
- 2) utworzenie grupy wsparcia dla osób bezrobotnych,
- 3) przywrócenie osobom bezrobotnym rytmu dnia zbliżonego do dnia pracy,
- 4) weryfikacja gotowości i chęci osób bezrobotnych do podjęcia pracy (osoby pracujące „na czarno”, obarczone obowiązkami rodzinnymi itp. prawdopodobnie nie będą uczestniczyły w takim kursie lub zrezygnują z jego trwania, wtedy pracownicy PUP będą mogli taką osobę wykreślić z listy osób bezrobotnych lub udzielić jej pomocy/ rady mającej na celu uporządkowanie sytuacji rodzinnej).

### **Organizacja procesu szkolenia bezrobotnych**

Z uwagi na fakt, że osoby bezrobotne są silnie zróżnicowane pomiędzy sobą pod względem chociażby poziomu wykształcenia, poziomu intelektualnego, doświadczenia zawodowego czy długości czasu pozostawania bez pracy porównywanie ich między sobą może być dla jednych niezwykle korzystne a dla innych mało łaskawe. Psychologia społeczna już dawno opisała „efekt tła” polegający na tym, że osoba dokonująca oceny – w sposób nieświadomy – dokonuje jej niejako w porównaniu do tego co już widziała, z czym miała do czynienia. Praktyczny skutek oddziaływania

tego efektu w PUP może polegać na tym, że jeśli jedna osoba – pracownik urzędu będzie zajmowała się sprawami np. osób z wyższym wykształceniem i podstawowym, istnieje niebezpieczeństwo, że osoby z pierwszej grupy będą uzyskiwały relatywnie wyższe oceny niż w sytuacji, gdyby były porównywane z osobami o podobnym im statusie i sytuacji. Również osoby o niskich kwalifikacjach mogą być traktowane jako bezrobotni bez szans na rynku pracy lub wręcz przeciwnie lub ta grupa, którym przede wszystkim trzeba pomagać.

**Rekomendacja 19. W urzędach pracy powinny powstać wyspecjalizowane komórki zajmujące się obsługą różnych grup bezrobotnych (biorąc pod uwagę umiejętności, wykształcenie, okres trwania bezrobocia, wiek), szczególnie skoncentrowane na obsłudze osób długotrwale bezrobotnych i niskokwalifikowanych. Pracownicy takich komórek opracowywaliby programy umożliwiające wyjście z bezrobocia dla danych grup. Istnieje potrzeba opracowania odrębnych programów dla osób niskokwalifikowanych, dla osób w wieku przedemerytalnym, osób, które do tej pory pracowały w rolnictwie, czy też osób, które przez dłuższy czas były bierne zawodowo, a obecnie wykazały chęć podjęcia pracy.**

Szkolenia dla tych grup osób mogą charakteryzować się mniejszą efektywnością zatrudnieniową, natomiast są niezbędne z punktu widzenia społecznych skutków przedłużającego się okresu pozostawiania bez pracy.

Analizując rozwiązania przyjęte w innych krajach, można by zaproponować wprowadzenie rozróżnienia programów w zależności od grupy wyróżnionej choćby ze względu na cechy społeczno-demograficzne. W Polsce obecnie realizowany jest finansowany ze środków EFS program „Mama wraca do pracy”, adresowany do kobiet pragnących powrócić do pracy zawodowej po okresie zajmowania się dzieckiem. Stosowane są również specjalne rozwiązania adresowane do absolwentów. Wydaje się, że warto by opracować podobne programy w odniesieniu do innych grup bezrobotnych, szczególnie osób długotrwale bezrobotnych charakteryzujących się niskimi kwalifikacjami i w wieku przedemerytalnym.

Warto podkreślić, że wprowadzenie programów celowych w Wielkiej Brytanii jest oceniane pozytywnie z uwagi na ich stosunkowo dużą efektywność, a także możliwość dopasowania poszczególnych programów do potrzeb wyodrębnionych grup beneficjentów.

Przykładem próby adaptacji rozwiązań brytyjskich do polskich warunków jest Ośrodek Doradztwa Indywidualnego Bezrobotnym „Centrum Plus”, który powstał w Rzeszowie w marcu 2005 r. Realizuje on program w polegający na indywidualnym podejściu do bezrobotnego. Program ten, adresowany do najtrudniejszych przypadków (osoby długotrwale bezrobotne, bez doświadczenia zawodowego, które ukończyły 50 lat, żyjące w ubóstwie, cierpiące na depresję wywołaną brakiem zatrudnienia) przyniósł niespodziewanie dobre efekty<sup>73</sup>.

**Rekomendacja 20. W przypadku pracy z osobami, które dopiero rejestrują się jako bezrobotne, zasadne jest podejmowanie działań w czasie, kiedy osoba bezrobotna jest na tyle krótko bez pracy, że utrzymuje swoje pozytywne nastawienie do poszukiwania pracy, posiada w miarę aktualną wiedzę i umiejętności oraz podtrzymuje wiedzę i nawyki przydatne w pracy zawodowej. Konieczne wydaje się w tym przypadku zastosowanie w urzędzie pracy indywidualnej ścieżki dla każdego bezrobotnego. Powinna rozpoczynać się od intensywnego poszukiwania pracy z pomocą wykwalifikowanego doradcy i szkoleń z zakresu doskonalenia umiejętności szukania pracy i autoprezentacji podczas rozmów kwalifikacyjnych, a w przypadku niepowodzenia, skorzystania z jednego lub więcej aktywnych instrumentów rynku pracy np. szkoleń (schemat 2).**

### Schemat 2. Indywidualna ścieżka bezrobotnego

<b>Rejestracja w urzędzie pracy</b>	Dane o bezrobotnym Przyczyny rejestracji: – utrata pracy indywidualna – utrata pracy w wyniku zwolnień grupowych – niemożność znalezienia pracy po powrocie z urlopu macierzyńskiego/wychowawczego, – ukończenie nauki itp. Wiek Płeć Poziom wykształcenia ogólnego i przygotowania zawodowego Staż zawodowy Doświadczenie zawodowe Posiadane umiejętności Wynagrodzenie otrzymywane przed utratą pracy Sytuacja rodzinna (w tym konieczność sprawowania osobistej opieki nad innymi członkami rodziny) Przysługujące uprawnienia	Ograniczenia Niemożność podjęcia pracy w pełnym wymiarze Niska mobilność Niepełnosprawność Trudność w umiejscowieniu na rynku pracy
-------------------------------------	---	---

<sup>73</sup> <http://praca.plgazetapl.gazetapraca/2029020,73343,2916447.html>.



<b>Kontakt z wykwalifikowanym doradcą w urzędzie pracy</b>	Rozpoznanie lokalnego rynku pracy: Popyt na prace w konkretnym zawodzie; Popyt na pracę wymagającą podniesienia umiejętności zawodowych, wykształcenia; Określenie wraz z bezrobotnym kierunku jego rozwoju zawodowego (jaki zawód, na jakim poziomie, jakie kwalifikacje i umiejętności)	Działania aktywizujące: Szkolenia z zakresu doskonalenia umiejętności szukania pracy i autoprezentacji podczas rozmów kwalifikacyjnych	Świadczenia: Zasiłek dla bezrobotnych
--	--	---	--



<b>Ocena szans zatrudnienia osoby bezrobotnej</b>	Ocena aktywności zatrudnieniowej bezrobotnego Ocena gotowości bezrobotnego do podnoszenia kwalifikacji	Ocena możliwości podjęcia pracy: w niepełnym wymiarze, tymczasowej, telepracy	Ocena potencjalnych korzyści związanych z powrotem na rynek pracy	Ocena potencjalnych kosztów związanych z powrotem na rynek pracy
---	---	--	---	--



<b>Klasyfikacja bezrobotnego do:</b>	Uczestnictwa w szkoleniu	Odbycia stażu zawodowego lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy	Podjęcia dalszej nauki	Skierowania do pracy: - dotowanej - niedotowanej
--------------------------------------	--------------------------	---	------------------------	--



**Monitoring realizacji aktywnych instrumentów rynku pracy**



<b>Badanie efektywności kosztowej po zakończeniu korzystania z aktywnego instrumentu</b>	<b>Badanie efektywności zatrudnieniowej po 3 miesiącach od zakończenia korzystania z aktywnego instrumentu</b>	<b>Badanie efektywności zatrudnieniowej po 12 miesiącach od zakończenia korzystania z aktywnego instrumentu</b>
+ badanie czy bezrobotny nabył nowe kwalifikacje zawodowe (w tym uprawnienia) i umiejętności (również te, które nie są potwierdzone dokumentami np. dobra organizacja pracy własnej itp.)		



**Porównanie badanych efektywności z efektywnością grupy modelowej (porównawczą)**

Źródło: Opracowanie własne

## Czas trwania szkoleń

„Z danych MPiPS wynika, że w strukturze organizowanych szkoleń w 2006 roku dominowały szkolenia krótkookresowe. Na zorganizowanych ogółem 40400 szkoleń, blisko połowę stanowiły szkolenia do 1m-ca (19020 –tj. 47%), drugie tyle stanowiły szkolenia od 1 do 3 miesięcy (19067, tj. 47,2%). Znikomy był udział szkoleń o dłuższym okresie trwania: 3–6 m-cy (1954 , tj. 4,8%) 6–12 m-cy (387 tj. 0,95%) i powyżej 12 m-cy 12, tj. 0,05%

W Polsce, zgodnie z panującymi powszechnie trendami, dominują krótkie kursy, a więc przyuczające raczej do zawodu, niż umożliwiające zdobycie szerszego zakresu wiedzy. Taka struktura organizowanych szkoleń nie jest w dużym stopniu adekwatna do realnych potrzeb osób bezrobotnych. Należy podkreślić, że w Polsce mamy szczególnie niekorzystną strukturę bezrobotnych pod względem długości okresu pozostawania bez pracy. Na koniec 2006 roku prawie połowę bezrobotnych stanowiły osoby pozostające bez pracy dłużej niż 12 miesięcy. W naszym kraju dodatkowo wśród osób długotrwale bezrobotnych wyróżnia się kategorie osób chronicznie bezrobotnych, tzn. pozostających bez pracy powyżej 24 miesięcy. W 2006 roku stanowili oni aż 34,7% ogółu bezrobotnych. Osoby te wymagają szczególnego zainteresowania ze strony aktywnych polityk rynku pracy”<sup>74</sup>.

**Rekomendacja 21. W ofercie urzędów pracy powinno się znaleźć więcej szkoleń dłuższy niż 3 miesiące umożliwiających zdobycie szerszego zakresu wiedzy. Szkolenia takie powinny być adresowane głównie do osób o niskich kwalifikacjach zawodowych.**

## Instrumenty wspierające korzystanie z usług rynku pracy

Czynnikiem motywującym bezrobotnych do uczestnictwa w szkoleniach według ustawy miało być przyznanie dodatku szkoleniowego w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnych w czasie trwania szkolenia. Osobom, które nie ukończyły jeszcze 25 lat, ustawodawca przyznał natomiast stypendium w wysokości 40% zasiłku dla bezrobotnych. Wysokość tego dodatku/stypendium respondenci uczestniczący we wszystkich czterech badaniach będących podstawą niniejszej rekomendacji uważają za zbyt niską, a tym samym nie motywującą bezrobotnych do podjęcia

---

<sup>74</sup> B. Błaszczyk, *Analiza danych źródłowych – Szkolenia dla bezrobotnych w: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, Warszawa 2007.

nauki. O ile taka opinia nie dziwi, gdy oceniają wysokość stypendium sami bezrobotni, o tyle częste wskazania pracodawców, pracowników urzędów pracy czy przedstawicieli firm szkoleniowych w na zbyt niską wysokość stypendium powinny zmuszać do refleksji na ten temat.

**Rekomendacje 22. Ważne jest dostosowanie wysokości stypendium do takiego poziomu, żeby zachęcał bezrobotnych do udziału w szkoleniach, ale jednocześnie z kolei nie może ono być zbyt wysokie, bo mogłoby to powodować, że bezrobotni uczestniczyliby w szkoleniach, tylko po to, aby uzyskać dodatek (stypendium), a nie podnieść kwalifikacje i znaleźć zatrudnienie.**

Istotny wydaje się fakt, że respondenci jako czynnik motywujący częściej wskazywali możliwość uzyskania dobrze płatnej pracy po zakończeniu szkolenia niż na potrzebę podniesienia wysokości stypendium szkoleniowego. Należałoby więc rozważyć stworzenie odpowiedniego systemu motywującego. Na przykład, bezrobotni w trakcie szkolenia otrzymywaliby stypendia w określonej wysokości (np. 30% zasiłku dla bezrobotnych), a po zakończeniu szkolenia, najlepiej potwierdzonego egzaminem lub innym sprawdzianem wiedzy, otrzymywaliby przez pół roku w przypadku znalezienia pracy dodatki szkoleniowe do pensji, co motywowałoby ich do aktywności na rynku pracy, a jednocześnie wiązałoby ukończenie szkolenia z wysokością wynagrodzenia.

Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, jednym z czynników zachęcających bezrobotnych do podnoszenia kwalifikacji jest wysokość wynagrodzenia po podjęciu pracy. W przypadku osób niskokwalifikowanych wynagrodzenie to jest na ogół bliskie płacy minimalnej, dlatego też wskazane byłoby rozważenie możliwości obniżenia kosztów pracy<sup>75</sup> przynajmniej przez pierwszy rok na stanowiskach osób otrzymujących najniższe wynagrodzenie. Być może spowodowałoby to zmniejszenie zatrudnienia w szarej strefie.

---

<sup>75</sup> Na przykład poprzez zwolnienie z części składek na ubezpieczenie społeczne.

## **Wybór firmy przeprowadzającej szkolenie**

Firmy prowadzące szkolenia dla osób bezrobotnych na zlecenie PUP charakteryzują się dużym zróżnicowaniem zarówno pod względem liczby przeprowadzonych szkoleń, jak i terytorium działania. Największą grupę instytucji szkoleniowych (41,5%) stanowią firmy stosunkowo mało aktywne tj. takie, które w minionym roku zorganizowały nie więcej niż 10 szkoleń. Równocześnie zaobserwowano tendencję, że wśród instytucji szkoleniowych realizujących szkolenia dla bezrobotnych największy udział (49,5%) mają te podmioty, które zrealizowały nie więcej niż 5 szkoleń tego typu.

Prawie co trzecia badana firma szkoleniowa instytucja kierowała do osób bezrobotnych wszystkie szkolenia, które zrealizowała w 2006 roku. Pozostałe 67,3% podmiotów, które w ubiegłym roku szkoliło osoby bezrobotne prowadziło szkolenia również dla innych grup docelowych. Zdecydowana większość szkoleń przeznaczonych dla osób bezrobotnych była finansowana ze środków przekazanych przez powiatowe urzędy pracy. Z przeprowadzonych badań wynika, że 72,5% firm, które zostały objęte badaniem, wszystkie szkolenia przeprowadzone w 2006 r. sfinansowało ze środków PUP. Zaledwie 0,8% badanych instytucji nie korzystało ani razu z finansowania szkoleń ze środków przekazywanych przez urzędy pracy.

Firmy prowadzące szkolenia dla osób bezrobotnych w znacznej części działają na lokalnym rynku pracy. 41% badanych instytucji prowadziło szkolenia jedynie w powiecie, w którym znajduje się siedziba instytucji. Jedynie co piąty podmiot świadczył swoje usługi na obszarze kilku województw.

Obraz firmy szkolącej osoby bezrobotne, jaki wyłania się z tego opisu jest raczej niekorzystny; jest to firma mało aktywna na rynku szkoleń, świadcząca w przeważającej mierze usługi na rzecz powiatowych urzędów pracy w postaci szkoleń osób bezrobotnych, opierająca się na finansowaniu ze środków przekazywanych z urzędu pracy, działająca lokalnie. Szczególnie niepokojące w tym opisie jest nastawienie firm szkolących bezrobotnych głównie na tego typu usługi. Negatywną konsekwencją tego stanu rzeczy może być uzależnienie „być lub nie być” danej firmy od zleceń z urzędu pracy, co może wiązać się z powstaniem zależności pomiędzy urzędem a firmą. Warto również podkreślić, że lokalny charakter świadczonych usług może nieść ze sobą – obok zalety, jaką jest znajomość rynku pracy – niebezpieczeństwo ograniczenia zakresu szkolenia tylko do tematów aktualnych na

ograniczonym rynku pracy, co może odbijać się niekorzystnie na mobilności pracowników. Ponadto świadczenie usług jedynie dla osób bezrobotnych, może z czasem powodować rutynizację szkoleń i oderwanie prezentowanej tematyki od dynamicznie zmieniających się trendów na rynku pracy, co finalnie może uczynić szkolenie mniej przydatnym<sup>76</sup>.

Przeprowadzone badanie empiryczne wśród przedstawicieli firm szkoleniowych wskazuje, że najczęściej stosowanymi kryteriami wyboru podmiotu realizującego szkolenie dla osób bezrobotnych jest doświadczenie w prowadzeniu szkoleń i cena (odpowiedzi te wybrało odpowiednio 59,3% i 53,2% respondentów). Nieco rzadziej respondenci wskazywali na doświadczenie/wykształcenie kadry prowadzącej oraz przygotowany program szkolenia. Na tym tle może dziwić stosunkowo niski odsetek wskazań na takie kryteria, jak: zadeklarowanych udział środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na realizację usługi, czy duża efektywność zatrudnieniowa dotychczas prowadzonych szkoleń czy zaangażowanie instytucji szkoleniowej w pozyskiwanie miejsc pracy dla osób biorących udział w szkoleniach.

Zarówno ustawa, jak i praktyka PUP promują szkolenia tanie, realizowane przez firmy, którym wcześniej już zlecono usługi rynku pracy. Dbłość o zachowanie odpowiedniego poziomu wydatków jest sprawą ważną, ale w przypadku usługi jaką jest realizacja szkoleń dla bezrobotnych nie może być kwestią nadrzędną. Wydawanie pieniędzy na szkolenia niskiej jakości, nieuwzględniające specyfiki grupy docelowej czy przekazujące informacje z wykorzystaniem metod, które nie są adekwatne jest marnowaniem tych środków. Warto również zauważyć, iż najwyższy odsetek wskazań na doświadczenie w prowadzeniu szkoleń dla osób bezrobotnych może być sygnałem niekorzystnej sytuacji polegającej na tym, iż dany PUP opierając

---

<sup>76</sup> Zasadne wydaje się w tym kontekście przyjrzenie się procedurom wyboru firmy realizującej szkolenie opisanych przepisami ustawy. Art. 24 ust. 1 stanowi, że „Marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą zlecić realizację usług rynku pracy” czyli m.in. organizację szkoleń. Art. 25 określa natomiast, że wybór podmiotu realizującego usługę odbywa się w drodze konkursu przy uwzględnieniu zasad pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Z punktu widzenia wyłonienia organizatora szkolenia najważniejszy wydaje się być art. 30, który wskazuje kryteria wyboru podmiotu realizującego usługę. Są to:

- 1) „zgłoszone możliwości realizacji usługi rynku pracy,
- 2) przedstawiona we wniosku kalkulację kosztów realizacji usługi rynku pracy, uwzględniając relację przedstawionych kosztów do zakresu rzeczowego usługi rynku pracy,
- 3) zadeklarowany udział środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na realizację usługi rynku pracy,
- 4) analiza i ocenę realizacji usług rynku pracy zleconych w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości ich realizacji oraz sposobu rozliczania otrzymanych na ten cel środków,
- 5) wysokość środków finansowych niezbędnych do realizacji usługi rynku pracy”.



się na tym właśnie kryterium wybiera ciągle ten sam podmiot. Warto podkreślić, że punkt 4 art. 30 ustawy główny nacisk kładzie na terminowość i rzetelności oraz na terminowe rozliczanie przekazanych środków. Odnosząc się po do wyników badań empirycznych dotyczących oceny przeprowadzonych szkoleń po raz kolejny można odnieść wrażenie, że brak ujednoczonego sposobu oceny szkolenia powoduje, że oceny te są pochodną subiektywnych ocen pracowników PUP.

**Rekomendacja 23. Powyższe stanowi kolejną przesłankę do wprowadzenia systemu ocen szkolenia. Wyniki takiej oceny (wyrażone punktowo) były by możliwie zobiektywizowanym kryterium, które można by wykorzystać przy wyborze oferty podmiotu realizującego szkolenie. Ponadto, jeśli ustawa w obecnym kształcie posługuje się jako kryterium wyboru oferenta realizującego usługę rynku pracy oceną realizacji szkolenia, warto by rozważyć możliwości wprowadzenia dodatkowego kryterium (lub zastąpienia obecnego), a mianowicie wskaźnika oceny efektywności przeprowadzonych szkoleń. Rozwiązanie takie wymaga oczywiście wprowadzenia rozsądnego i wystandaryzowanego systemu oceny tejże efektywności.**

Warto podkreślić, że zarówno istniejące uregulowania, jak i ew. wprowadzenie innych kryteriów typu: efektywność przeprowadzonych szkoleń w minionym okresie promują firmy, które już mają doświadczenie we współpracy z PUP. Z jednej strony sytuacja taka jest korzystna, albowiem firma taka posiada pewną renomę i doświadczenie, z drugiej strony może to prowadzić do sytuacji, gdy grono firm realizujących takie szkolenie będzie szczelnie zamknięte.

### **Beneficjenci szkoleń a ich efektywność**

Wśród osób bezrobotnych przeważają osoby nisko wykwalifikowane (w II kwartale 2007 roku: 6,1% bezrobotnych miało wykształcenie wyższe, 22,3% – policealne i średnie zawodowe, 9,0% średnie ogólnokształcące, 30,2% – zasadnicze zawodowe, 32,5% – gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe)<sup>77</sup>. Tymczasem analiza dokonana przez J. Liwińskiego na podstawie modelu logitowego wykazała,

---

<sup>77</sup> Obliczenia własne na podstawie: Bezrobocie rejestrowane I i II kwartał 2007 r, GUS, Warszawa 2007, s. 38.

że największe warunkowe prawdopodobieństwo szkolenia przez urząd pracy mieli bezrobotni z wykształceniem wyższym. Podczas gdy przeciętnie 0,7% osób bezrobotnych szkolonych jest przez powiatowe urzędy pracy, to wśród osób wykształceniem wyższym odsetek ten wynosi 0,9, a w przypadku osób o niskich kwalifikacjach zaledwie 0,3%. Natomiast, jeżeli weźmiemy pod uwagę wiek, to najniższe prawdopodobieństwo szkolenia mają osoby w wieku przedemerytalnym (50–64 lata)<sup>78</sup>. Jak pisze U. Sztanderska, „Udział nisko kwalifikowanych w różnych formach kształcenia ustawicznego jest śladowy. W szkoleniach zawodowych organizowanych przez urzędy pracy uczestniczą przede wszystkim osoby dobrze wykształcone, przez co rośnie rozwarstwienie siły roboczej według kwalifikacji. Należałoby stworzyć bodźce do zainteresowania urzędów pracy kształceniem osób niskokwalifikowanych”<sup>79</sup>. Argumentem przemawiającym za tym postulatem jest analiza przeprowadzona przez J. Liwińskiego, która wykazała, że szkolenia są nieefektywne w grupie osób w wieku 15–25 lat oraz wśród osób z wyższym wykształceniem.

**Rekomendacja 24. Konieczne jest dokonywanie tego typu analiz co najmniej raz na trzy–cztery lata i na podstawie ich wyników określanie efektywności szkoleń w zależności od cech społeczno-demograficznych grup, do których są kierowane.**

### **Koordinacja systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego z potrzebami rynku pracy**

Jak zauważają autorzy Raportu o Rozwoju Społecznym – Edukacja dla pracy<sup>80</sup>: „Tylko losy zawodowe najmłodszych pozostają w bezpośredniej bliskości rezultatów pracy szkoły, zaś losy zawodowe starszych osób bardziej zależą od zdolności uczenia się poprzez doświadczenie i kształcenie ustawiczne”. Zmiany w kształceniu kolejnych roczników w systemie szkolnym następują stopniowo. Dlatego też niezbędne jest dostosowanie struktury szkolnictwa do wyników prognoz długoterminowych dotyczących zmian na rynku pracy, szczególnie tych mówiących o

<sup>78</sup> J. Liwiński, Wpływ szkoleń zawodowych na poziom bezrobocia, wystąpienie na konferencji Rozwój kształcenia ustawicznego - wyzwania i bariery, Panel II. Kształcenie ustawiczne: polityka i praktyka, Fundacja im. Friedricha Eberta - Przedstawicielstwo w Polsce, WNE UW, Warszawa 2005, [www.pfsl.pl/pdf.php?id=312](http://www.pfsl.pl/pdf.php?id=312)

<sup>79</sup> Praca dla niskokwalifikowanych. Niebieskie Księgi/Rekomendacje 2004, [www.pfsl.pl/pdf.php?id=148](http://www.pfsl.pl/pdf.php?id=148)

<sup>80</sup> Raportu o Rozwoju Społecznym – Edukacja dla pracy, poz.cyt.

zapotrzebowaniu na określone zawody i umiejętności. W tym wypadku ważna jest rola samorządów lokalnych, aby wpływały poprzez np. alokację środków czy usług na poziom i kierunku rozwoju szkolnictwa, szczególnie zawodowego i dostosowanie go do zadań zawartych w strategiach rozwoju regionalnego. Poza tym też wydaje się ważne, aby już w trakcie nauki w szkole przygotować przyszłych pracowników do poruszania się na rynku pracy poprzez rozwinięcie systemu doradztwa zawodowego skierowanego do osób jeszcze uczących się a jednocześnie połączyć edukację młodych ludzi z praktyką zawodową. Działania służb zatrudnieniowych powinny być nastawione na pracę z ostatnimi klasami w szkołach, informowanie przyszłych absolwentów o aktualnych i prognozowanych oczekiwaniach pracodawców, wskazywanie, jakie umiejętności powinni posiadać młodzi ludzie, aby być atrakcyjnymi na rynku pracy, kierowanie ich na staże i praktyki zawodowe a jednocześnie uświadamianie im o konieczności ustawicznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Działania służb zatrudnieniowych jeszcze w trakcie trwania nauki powinna przyczynić się do tego, aby mniej absolwentów rozpoczynało swoją karierę zawodową od rejestracji w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna.

Natomiast kształcenie ustawiczne powinno być skierowane do osób starszych, szczególnie tych niskokwalifikowanych, długotrwale lub chronicznie bezrobotnych. Ponieważ trwa ono z założenia krócej niż nauka w systemie szkolnym płynniej i szybciej można dostosować jego strukturę i poziom do występującego na lokalnym rynku pracy zapotrzebowania na określone zawody, umiejętności, kwalifikacje. Jednak przy planowaniu rozwoju szkolnictwa ustawicznego nie można brać pod uwagę tylko aktualnej sytuacji na rynku pracy ale także prognozy długofalowe i strategie rozwoju. Oferta szkoleniowa publicznych służb zatrudnienia nie powinna być zatem tylko kierowana do osób bezrobotnych ale także do pracujących, szczególnie zatrudnionych w zawodach lub specjalnościach „zanikających” lub w rolnictwie indywidualnym.

## **Zakończenie**

W związku z pozytywnymi trendami gospodarczymi, które znajdują odzwierciedlenie w sytuacji na rynku pracy, wydaje się, że jest to dobry moment (a przynajmniej lepszy niż poprzednich latach) na wprowadzenie zmian w systemie pomocy osobom bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia. Malejący wskaźnik bezrobocia nie może oznaczać, że zaangażowanie służb zatrudnieniowych i środki przeznaczone na

podnoszenie kwalifikacji powinny maleć. Wprost przeciwnie, w obecnej sytuacji należałoby rozszerzyć krąg beneficjentów szkoleń zarówno o osoby bezrobotne, szczególnie długotrwale i w wieku powyżej 50 lat, osoby wykluczone jak i osoby pracujące, ale legitymujące się niskimi kwalifikacjami albo osoby planujące poprawę swojej pozycji na rynku pracy. W przyszłości, w wypadku zmiany koniunktury, osoby te miałyby silniejszą pozycję na rynku pracy, bo wzmocnioną odbytym szkoleniem, zdany egzaminem czy uzyskaną licencją. Kierowanie oferty szkoleniowej do szerszego kręgu odbiorców mogłoby pozytywnie wpłynąć na zwiększenie wskaźnika zatrudnienia, który w Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej jest stosunkowo niski (obecnie wskaźnik ten wynosi 53% a Strategia Lizbońska zaleca jego wzrost do 70%).

Natomiast zmiany przede wszystkim powinny polegać na precyzyjnym określeniu, czy osoby zarejestrowane jako pozostające bez pracy są gotowe i chętne do podjęcia legalnego zatrudnienia i kierowanie na szkolenia tylko tych osób, które rzeczywiście poszukują pracy, a nie tych, które rejestrują się w urzędzie, aby np. otrzymać prawo do świadczeń ochrony zdrowia. Jak zwraca uwagę M. Boni, system pomocy osobom bezrobotnym pozwalający na bezpłatne korzystanie z opieki zdrowotnej może ujemnie wpływać na motywację bezrobotnego do podjęcia legalnego zatrudnienia<sup>81</sup>.

Istotna wydaje się być zmiana systemu, prowadząca do pozostawania osób bezrobotnych w stałej gotowości do podjęcia pracy lub w przypadku braku kwalifikacji – do ich uzupełnienia. Pozwoliłoby to na:

1. utrzymanie statusu osób bezrobotnych (tym samym uprawnień przysługujących tej grupie) tylko przez te osoby, które są gotowe do podjęcia pracy lub skorzystania z zaproponowanych przez urząd pracy aktywnych instrumentów,
2. podtrzymanie w osobach pozostających bez pracy zachowań i nawyków przydatnych zarówno podczas poszukiwania pracy, jak i w samej pracy zawodowej, a także – poprzez aktywność indywidualną – zapobieganie obniżaniu motywacji do poszukiwania pracy.

Warto byłoby rozważyć zmiany w przepisach dotyczących pracy tymczasowej, umożliwiające bezrobotnemu nawet krótkotrwale zatrudnienie, dzięki któremu zachowałaby kontakt ze środowiskiem pracy. Krótkotrwale wykonywanie pracy nie po-

---

<sup>81</sup> [www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik/9549538\\_raport\\_syntetyczny.pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/9549538_raport_syntetyczny.pdf)

winno pozbawiać bezrobotnego przysługujących mu dotychczas uprawnień, z wyjątkiem proporcjonalnego do uzyskanych dochodów zmniejszenia wysokości zasiłku dla bezrobotnych należnego w danym miesiącu. Podjęcie pracy tymczasowej mogłoby być czynnikiem motywującym do podniesienia kwalifikacji, a jednocześnie podtrzymywałoby nawyki i zachowania niezbędne w pracy zawodowej.

## **Rozdział 5**

### **Staże i przygotowanie zawodowe w ocenie pracowników PUP, osób korzystających z usług i instrumentów, instytucji szkoleniowych i pracodawców**

Zdecydowana większość powiatowych urzędów pracy w Polsce wykorzystuje staże (97%) i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (97,7%) do podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych. W 2006 liczba osób kończących staż według danych MPiPS wyniosła 155602, a przygotowanie zawodowe odbyło 59151 bezrobotnych, średnio co drugi z nich znalazł zatrudnienie. Taką formę aktywizacji doceniają zarówno osoby bezrobotne, jak i firmy, które w ocenie pracowników urzędów pracy również odnoszą korzyści z przyjęcia osób bezrobotnych na staż bądź przygotowanie.

Niestety, w niektórych przypadkach wykorzystywanie tych popularnych zarówno wśród pracodawców, jak i osób bezrobotnych instrumentów nie jest poprzedzone odpowiednimi badaniami miejscowego rynku pracy, a już marginalnie wykorzystywane są do tego celu wyniki badań zewnętrznych, w tym dane statystyczne z badań ogólnopolskich. Podstawowym źródłem informacji są za to informacje od przedsiębiorców (84,1%), dane zbierane przez sam urząd (78,2%) oraz od osób bezrobotnych (67%), tylko jeden z badanych respondentów w urzędzie pracy wskazał jako źródło badania rynku pracy.

**Tabela 1. Urzędnicy PUP według analizy zapotrzebowania na staże i przygotowanie zawodowe w 2006 roku w odsetkach (pyt. 42)**

Rodzaj instrumentu:	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Staże (n = 687)	77,0	12,4	10,6
Przygotowanie zawodowe (n = 686)	75,7	13,4	10,9

Jednocześnie liczba kierowanych do bezrobotnych ofert skorzystania z tych instrumentów dla przeważającej większości specjalistów z urzędów pracy wydaje się

optymalna (75,4% - staże, 67,8% - przygotowanie zawodowe), a niekiedy nawet zbyt duża w stosunku do lokalnych potrzeb (6,4% - staże, 9,5% - przygotowanie zawodowe), co przy ponad dziesięcioprocentowym poziomie bezrobocia może zaskakiwać.

Warto przy tym pamiętać, że badania pracowników PUP zrealizowane przez A. Ruzik w ramach projektu „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody jego zwalczania”<sup>82</sup> wykazały, że na szkolenia, staże i przygotowanie kierowani są relatywnie „najlepsi” z punktu widzenia PUP<sup>83</sup> bezrobotni, którzy mają największe szanse na znalezienie zatrudnienia. Dzięki temu urząd pracy może wykazać się relatywnie wysoką efektywnością działań. Brak odpowiednich bezrobotnych wskazuje prawdopodobnie na znaczący odsetek bezrobotnych, którzy w opinii urzędników nie rokują dużych szans na zatrudnienie, bo np. rejestrują się w urzędach pracy głównie ze względu na prawo do ubezpieczenia społecznego, bądź są długotrwale bezrobotne nie są w stanie od razu skorzystać z takich instrumentów, jak szkolenie czy staż.

Może to zwiastować spadek efektywności tych instrumentów w najbliższym czasie związany z kierowaniem na nie coraz niżej wykwalifikowanych i zmotywowanych ludzi oraz zwiększenie kosztów aktywizacji bezrobotnych, gdyż osoby długotrwale bezrobotne mogą wymagać wcześniejszego wsparcia psychologicznego oraz dodatkowych zabiegów, których zwieńczeniem jest dopiero skierowanie na staż czy przygotowanie zawodowe. Oczywiście zaktywizowanie takich bezrobotnych wymaga znacznie więcej wysiłku od pracowników urzędów pracy i poświęcania większej uwagi jednemu klientowi.

Mimo iż urzędnicy starają się dobierać osoby wysyłane na staże i przygotowanie zawodowe zgodnie z posiadanymi przez nie kwalifikacjami, jak i oczekiwaniami instytucji przyjmujących, około 15% bezrobotnych postrzegało swój zakres obowiązków jako niewłaściwy, głównie były to zadania zbyt proste w stosunku do posiadanych kwalifikacji. Tę subiektywną opinię osób bezrobotnych po części potwierdza fakt, że prawie co dziesiąty bezrobotny z wykształceniem pomaturalnym był kierowany na stanowisko robotnicze. Należy jednak podkreślić, że przynajmniej część z osób takim wykształceniem mogła nie mieć możliwości wyboru pracy

---

<sup>82</sup> S. Golinowska, A. Ruzik, B. Pielniński i J. Gandziarowska (2007) Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy. Raport z Badania. Warszawa: IPiSS.

<sup>83</sup> Zarówno pod względem kwalifikacji, jak i motywacji i nastawienia psychicznego, czyli bardzo rzadko są to osoby długotrwale bezrobotne.

zgodnej ze swoimi kwalifikacjami i stanowisko fizyczne było jedyną dostępną dla nich formą podniesienia kwalifikacji. Niezadowolonych z bezrobotnych było natomiast około jednej czwartej przedstawicieli instytucji przyjmującej na staż/przygotowanie, przy czym zdecydowanie częściej wskazywali oni, że osoby skierowane z urzędu pracy posiadały zbyt niskie kwalifikacje w stosunku do potrzeb firmy.

**Rekomendacja 1. Urzędy pracy powinny usprawnić procedury selekcyjne wobec osób kierowanych na staż/przygotowanie (analogicznie jak w przypadku szkoleń), by zmniejszyć liczbę osób wykonujących pracę niezgodną ze swoimi kwalifikacjami.**

W opinii większości pracowników PUP wybór instytucji do której kierowana jest osoba bezrobotna ma duży wpływ na szanse znalezienia przez nią zatrudnienia i zdecydowanie lepiej kierować bezrobotnych na staż lub przygotowanie do firm prywatnych (86,4% - staże, 80,6% - przygotowanie zawodowe). Można przy tym zauważyć pewną prawidłowość polegającą na tym, że do stażu/przygotowania w urzędach administracji publicznej kierowane są częściej kobiety i osoby z wyższym wykształceniem, a do pracy w firmach mężczyźni i osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym<sup>84</sup>. Do urzędów administracji publicznej częściej kierowani są również stażyści (60% osób po stażu), niż osoby kończące przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Prawdopodobnie ma to związek ze specyfiką zatrudnienia w administracji publicznej, gdzie bezrobotni zajmują się najczęściej pracą biurową wymagającą wiedzy ogólnej, co wiąże się z posiadaniem wyższego wykształcenia. Równie ważnym argumentem jest specyfika samego instrumentu jakim jest staż i skierowanie go do ludzi młodych, którzy są zdecydowanie lepiej wykształceni od pokolenia swoich rodziców. Przygotowanie zawodowe nie ma natomiast ograniczeń wiekowych uniemożliwiających skorzystanie z tego instrumentu i dlatego częściej korzystają z niego osoby z niższym wykształceniem kierowane do prac fizycznych.

Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie stażysty na stanowisku wymagające pracy umysłowej nie jest jednoznaczne z faktycznym wykonywaniem tego typu

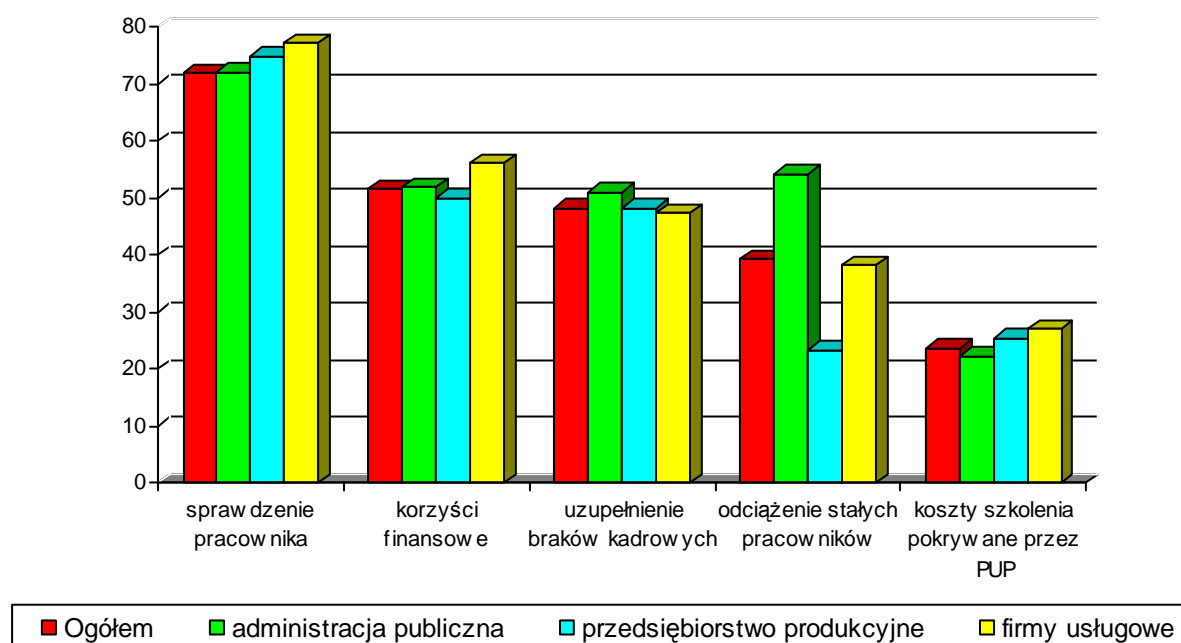
---

<sup>84</sup> Poziom istotności Pearson Chi-kwadrat dla płci wynosi  $p < .002$ , a dla wykształcenia  $p < .000$ . Przy analizie poziomu istotności wyróżniono jedynie trzy miejsca stażu/przygotowania: administrację publiczną, firmę prywatną, inne miejsce pracy. W przypadku wykształcenia dołączono gimnazjum do wykształcenia podstawowego oraz wykształcenie inżynierskie do wyższego magisterskiego.



pracy, gdyż zatrudnianie bezrobotnych w celu odciążenia stałych pracowników może wprawdzie oznaczać wykonywanie przez stażystę tych samych obowiązków co pracownicy etatowi, ale może także być rozumiane jako wykonywanie najprostszych, ale pracochłonnych prac, a tym samym przynosić najmniej korzyści bezrobotnemu, który nie dość, że niewiele się uczy, to jeszcze ma niewielkie szanse na zatrudnienie. Sytuacja taka najczęściej występuje w administracji publicznej (54,2% przy 39,2% ogółem). Wydaje się, że zdecydowanie większe szanse na zatrudnienie oraz wykonywanie pracy identycznej, jak pozostali pracownicy zatrudnieni w firmie, mają pracownicy zatrudnieni w zakładach produkcyjnych.

**Wykres 1. Respondenci według wskazań na korzyści zakładu pracy z organizowania staży i przygotowania zawodowego (w %)**

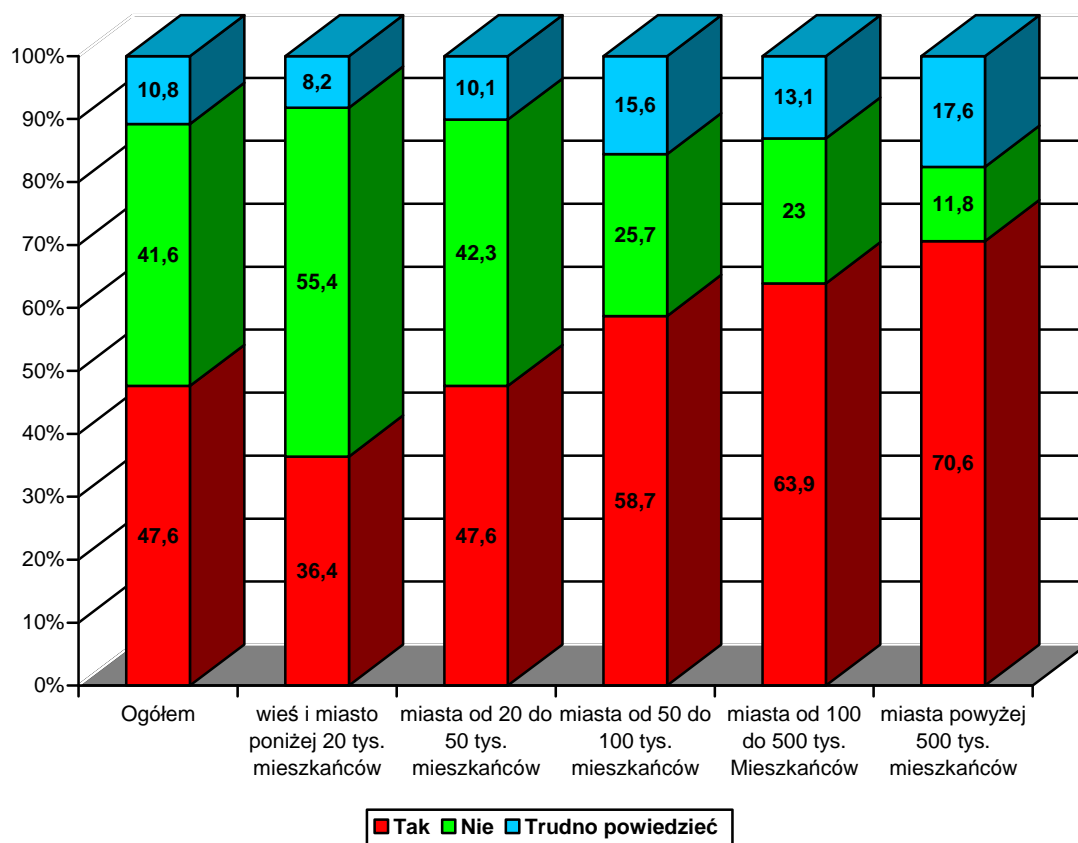


Dlatego urzędy pracy powinny w pierwszej kolejności starać się skierować bezrobotnego do firm prywatnych, a dopiero w dalszej odpowiadać na zapotrzebowanie zgłaszane przez przedsiębiorstwa z sektora publicznego, szczególnie monitorując zakres obowiązków i przebieg stażu bądź przygotowania zawodowego takiej osoby. Dane zgromadzone w trakcie realizacji badań terenowych wskazują, że anegdotyczne zatrudnianie stażystów do obsługi ksero i robienia kawy w biurze nie muszą być w każdym przypadku tak dalekie od rzeczywistości.

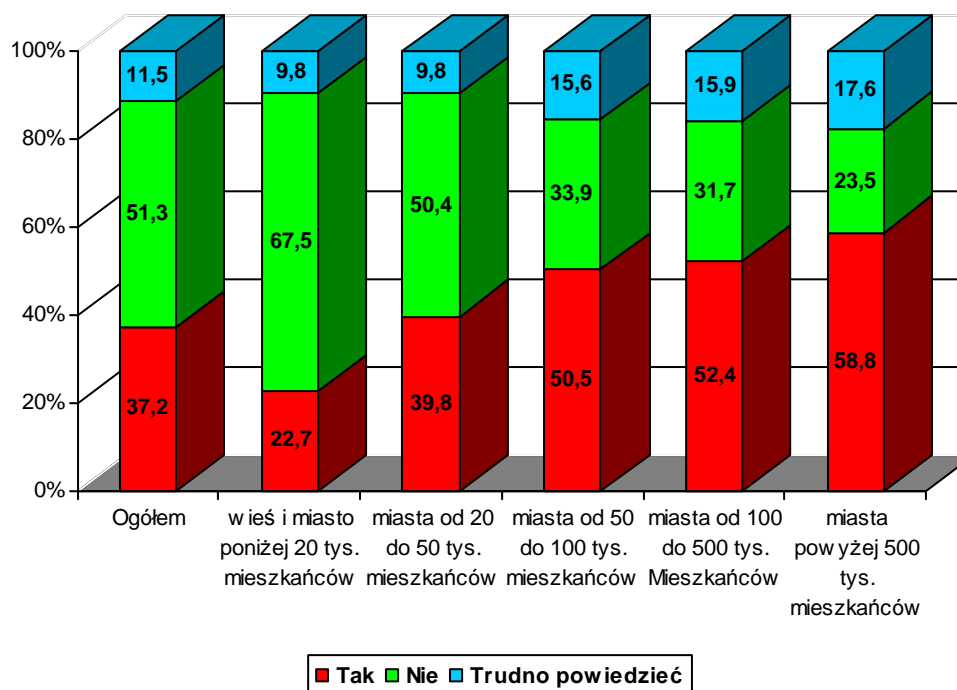
**Rekomendacja 2. Urzędy pracy powinny w pierwszej kolejności kierować bezrobotnych do firm w sektorze prywatnym, gdzie mogą łatwiej znaleźć pracę. Szczególną uwagę powinny być natomiast objęte staże i przygotowania zawodowe w sektorze publicznym.**

Przebieg większości staży i przygotowań zawodowych jest monitorowany zarówno jeśli chodzi o staże, jak i przygotowanie zawodowe. Prawie dwie trzecie pracowników PUP (63,2%) wskazało, że w ich urzędzie nadzoruje się przebieg staży w każdym przypadku, równie regularnie kontrolowany jest także przebieg przygotowania zawodowego (61,1%). Pomimo tak powszechnej kontroli mniej więcej podczas co drugiej kontroli respondenci napotykali nieprawidłowości i nadużycia związane z ich przebiegiem. Poziom nieprawidłowości wzrasta przy tym wraz z wielkością miejscowości, czyli prawdopodobnie ze skalą działania danego urzędu pracy i mniejszymi możliwościami kontroli.

**Wykres 2. Poziom wykrytych nieprawidłowości w przebiegu staży według wielkości miejscowości, w której znajduje się urząd pracy (w %)**



**Wykres 3. Poziom wykrytych nieprawidłowości w przebiegu przygotowania zawodowego według wielkości miejscowości, w której znajduje się urząd pracy (w %)**



Nieprawidłowości te dotyczyły przede wszystkim nieprzestrzegania czasu pracy, złego traktowania bezrobotnych, niezrealizowania harmonogramu i pracy na innym stanowisku niż w umowie (odpowiednio dla staży – 69,9%, 61,7%, 50,9%, 46,2% i przygotowania – 68,5%, 59,3%, 53,6%, 53,2%). Istnieje więc ryzyko, że wraz ze wzrostem liczby osób korzystających z aktywnych form wspierania zatrudnienia spadnie jednocześnie średnia jakość usług. Rozwiązaniem może być zarówno zmniejszenie liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika urzędu pracy, jak i wspomniane przy omawianiu Rejestru Instytucji Szkoleniowych i bazy PULS zmiany sposobu gromadzenia danych o instytucjach, uwzględniające także jakość świadczonych przez daną firmę usług i wyniki wcześniejszych kontroli.

**Rekomendacja 3. By obniżyć ryzyko nadużyć ze strony zakładu pracy należy zmienić system kontroli firm realizujących staż i przygotowanie zawodowe. Niezbędne jest stworzenia bazy danych pozwalających na kumulowanie informacji o danej firmie oraz ich wymianę z innymi urzędami pracy.**

Zarówno bezrobotni, jak i pracodawcy wskazywali na zbyt niską wysokość stypendium/ dodatku szkoleniowego przyznawaną osobie bezrobotnej (80,8%

bezrobotnych i 71,9% pracodawców), co ogranicza motywację osób bezrobotnych do szerszego korzystania ze stażu i przygotowania zawodowego i nie stanowi wystarczająco atrakcyjnej alternatywy dla osób pracujących „na czarno”. Rozwiązaniem pozwalającym na podniesienie kwoty otrzymywanej przez bezrobotnego przy jednoczesnym zachowaniu limitu wydatków jest częstsze wykorzystywanie krótszych trzymiesięcznych staży i przygotowań zawodowych zamiast najpopularniejszych umów półrocznych. Dodatkowym pozytywnym aspektem takiego rozwiązania jest to, że firmy, które chcą jedynie sprawdzić pracownika, mają do tego wystarczająco dużo czasu i mogą go po tym okresie zatrudnić opłacając samodzielnie jego wynagrodzenie. Dłuższe terminy powinny być zachowane jedynie w przypadku stanowisk, w których zdobycie odpowiedniego doświadczenia i wdrożenie się do obowiązków jest skomplikowane i długotrwałe.

**Rekomendacja 4. Należy rozważyć możliwość podniesienia stypendium wypłacanego osobie bezrobotnej. W przypadku braku funduszy rozwiązaniem jest skrócenie tam, gdzie to możliwe, stażu i przygotowania zawodowego do okresu trzech miesięcy, ewentualnie fakultatywne zwiększenie stypendium jedynie wybranym bezrobotnym, jako nagrodę za szczególnie aktywną postawę.**

Jednym z podstawowych kryteriów przy wyborze firm organizujących staże i przygotowanie zawodowe jest ich wcześniejsze doświadczenie w organizacji staży i szkoleń oraz wcześniejsza współpraca z urzędem (49,6% wskazań firm organizujących staże). Wybór sprawdzonego partnera jest wprawdzie korzystny, gdyż gwarantuje sprawny przebieg stażu i przygotowania od strony formalnej, ale ciągłe przyjmowanie nowych bezrobotnych może wypychać z rynku pracy normalnych etatowych pracowników. Korzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia efektywności byłoby stałe poszukiwanie nowych firm gotowych przyjmując osoby bezrobotne na staż, bądź przygotowanie, najlepiej spośród tych, które planują w najbliższym czasie zatrudnienie nowych ludzi i eliminowanie z listy potencjalnych organizatorów tych firm, które się nie sprawdziły. Ponowne wykorzystywanie sprawdzonych firm mogłoby się odbywać jedynie raz na jakiś czas, w zależności od problemów ze znalezieniem nowej firmy gotowej przyjmując bezrobotnego.

Jednak by znacząco rozszerzyć liczbę firm współpracujących z PUP należy uprościć procedury związane z przyjęciem na staż / przygotowanie zawodowe, które jedna czwarta respondentów uznała za uciążliwe (19,8%). Jest to szczególnie istotne w przypadku małych przedsiębiorstw, ponieważ duże zatrudniają specjalistów w dziale kadr lub szkoleń, łatwiej mogą sobie poradzić z obowiązującymi procedurami niż właściciele małych czy nawet jednoosobowych firm.

Wypowiedzi respondentów zdają się także wskazywać, że podstawową barierą ograniczającą zakres współpracy pomiędzy urzędami pracy i pracodawcami, którzy chcieliby przyjąć osoby na staż, lub szkolenie, ale tego nie zrobili jest niewystarczający przepływ informacji. Wydaje się, że relacje pomiędzy urzędami a pracodawcami mogłyby być lepsze, gdyby urzędy pracy skuteczniej docierały do firm ze swoją ofertą i skuteczniej informowały, zwłaszcza mniejsze firmy, o możliwościach współpracy w ramach podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych.

**Rekomendacja 5. MPiPS powinno w dłuższej perspektywie rozważyć uproszczenie procedur związanych z przyjęciem na staż/przygotowanie zawodowe. Od zaraz należy przygotować (także w formie elektronicznej i bez kolorów, by urzędy mogły drukować go we własnym zakresie) napisany w przystępnej formie poradnik dla firm opisujący możliwości współpracy z urzędami pracy oraz opisujący krok po kroku niezbędne procedury formalne. Urzędy Pracy po dodaniu kartki z danymi kontaktowymi powinny rozpropagować go na własnym terenie.**

Istotnym kryterium wyboru zakładu pracy jest także zatrudnianie bezrobotnych po zakończeniu stażu czy przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Wyniki badań wskazują, że im większy zakład, tym częściej zatrudniani są objęci stażem lub szkoleniem bezrobotni, ale fakt ich niezatrudniania przez mniejsze firmy nie może dyskredytować ich jako podmiotu wykorzystującego oba te instrumenty. Istotne jest monitorowanie zatrudnienia bezrobotnych także w innych zakładach i na jego podstawie stworzenie listy mniejszych przedsiębiorstw, które na tyle dobrze przygotowują bezrobotnych do podjęcia pracy, że ci znajdują zatrudnienie w innych firmach.

**Rekomendacja 6. Badania indywidualnych ścieżek kariery osób korzystających z usług i instrumentów rynku pracy powinny pokazać zarówno konkretne firmy, które mają największe sukcesy w aktywizacji osób bezrobotnych, jak i sprawdzające się na lokalnym rynku pracy schematy postępowania zwiększające efektywność działania**

Dla większości badanych przedstawicieli pracodawców urząd pracy jest kluczowym partnerem w procesie zatrudniania nowych pracowników (89% pracodawców zgłasza ofertę PUP). Proces ten następcza zresztą przynajmniej okresowo trudności około połowie respondentów (47,9%). Wiele firm wykorzystuje do znalezienia nowych pracowników również media (55,5%), a niektóre (zwłaszcza zatrudniające większą liczbę pracowników) także targi pracy.

Wypowiedzi badanych mówiące o brakach w ofercie szkoleniowej PUP zdają się wskazywać, że na rynku pracy brakuje osób potrafiących porozumieć się w języku obcym, znających się na zadaniach z zakresu administracji oraz posiadających umiejętności techniczne i budowlane, czyli zarówno wykwalifikowanych pracowników biurowych, jak i fizycznych. Oznacza to, że bezrobocie w Polsce może dodatkowo ulec znacznemu zredukowaniu, o ile urzędy będą potrafiły zmotywować i odpowiednio wyszkolić osoby bezrobotne.

**Tabela 2. Pracodawcy według wskazań jakich szkoleń brakuje w ofertach PUP w odsetkach (pyt. 48)**

Brakujące szkolenia w zakresie: (n = 991, można było wskazać kilka odpowiedzi)*	
języków obcych	16,5
techniki, mechaniki, elektroniki, itp.	14,7
zarządzania, administracji, księgowości	11,8
usług budowlanych (murarskich, hydraulicznych, elektrycznych) itp.	11,3
usług transportowych (w tym kurs na prawo jazdy)	8,9
obsługi komputera	8,1
handlu i marketingu, itp.	7,5
umiejętności poszukiwania zatrudnienia	5,8
umiejętności kluczowych (interpersonalnych)	4,9
usług osobistych (fryzjerskich, kosmetycznych, krawieckich), itp.	3,8
usług gastronomicznych, hotelarskich, itp.	3,6
trudno powiedzieć	41,5
żadnych	7,4

\* W tabeli podano jedynie szkolenia, na które wskazał przynajmniej 1% badanych

**Rekomendacja 7. Urzędy pracy powinny regularnie monitorować lokalny rynek pracy, by dostosować ofertę do lokalnego zapotrzebowania, jak i kontrolować czy wszystkie firmy zgłaszają wolne miejsca pracy do urzędu.**

Czynnikiem decydującym o zatrudnieniu konkretnej osoby jest często skorzystanie przez bezrobotnego z określonego instrumentu podnoszącego jego kwalifikacje. Warto jednak pamiętać, że nie zawsze jest to czynnik decydujący, a niekiedy nie ma żadnego wpływu na decyzję o przyjęciu do pracy, co należy uwzględnić przy ocenie efektywności stosowanych instrumentów.

**Tabela 3. Pracodawcy według oceny wpływu odbycia szkolenia na zatrudnienie osoby bezrobotnej w odsetkach (pyt. 10)**

Osoba zatrudniona na:			
pierwsze wolne stanowisko (n=134)		Drugie wolne stanowisko (n=67)	
miało to decydujące znaczenie	<b>59,7</b>	miało to decydujące znaczenie	<b>53,7</b>
miało to wpływ, ale nie był on decydujący	<b>28,3</b>	miało to wpływ, ale nie był on decydujący	<b>34,3</b>
nie miało to żadnego wpływu	<b>7,5</b>	nie miało to żadnego wpływu	<b>9,0</b>
trudno powiedzieć	<b>4,5</b>	trudno powiedzieć	<b>3,0</b>

**Rekomendacja 8. Urzędy pracy powinny wprowadzić metody oceny efektywności staży i przygotowania zawodowego pozwalające ocenić ich rzeczywisty wpływ na zatrudnienie. Jedną z metod jest porównanie losów osób korzystających ze stażu czy przygotowania z tymi, które tego nie zrobiły. Innym badanie lokalnych pracodawców i zapytanie, czemu zatrudnili akurat te, a nie inne osoby w swojej firmie.**

Zamiast zakończenia powyższej analizy warto przytoczyć wyniki innych badań, które mogą stanowić materiał porównawczy dla proponowanych rekomendacji. Zgodnie z cytowanymi przez A. Ruzik badaniami zachodnimi przyuczenie do pracy i szkolenia u pracodawcy są szczególnie skuteczne dla kobiet ponownie wchodzących na rynek pracy i samotnych matek, nie są natomiast tak efektywne dla mężczyzn w tzw. *prime-age*. Powinny być jednocześnie realizowane w ścisłej współpracy z pracodawcą i mogą powodować negatywny efekt zastępowania, gdy subsydiowany przez urząd pracy bezrobotny wypiera z rynku pracy osobę nie opłacaną. Natomiast specjalne programy dla młodych (w tym staże) są szczególnie skuteczne dla absolwentów i młodych bezrobotnych, ale z wykluczeniem osób o szczególnie

niskich kwalifikacjach, które wymagają bardziej kompleksowego wsparcia. Ważne jest przy tym wczesne objęcie programem osoby młodej i zaproponowanie usług wspomagających<sup>85</sup>. Staże i przygotowanie zawodowe nie są więc narzędziem uniwersalnym, ale przynajmniej zgodnie z wynikami uzyskanymi przez urząd pracy w Nowym Sączu na przełomie roku 2006/2007 na próbie 150 osób bezrobotnych są jedną z najpopularniejszych form pomocy oczekiwanych przez osoby młode. Zgodnie z opinią autorów raportu staże są formą szczególnie preferowaną przez pracodawców z powodu braku nakładów finansowych, jakie muszą ponieść, a ludzie młodzi są tego świadomi tego faktu. Jednocześnie bezrobotni jako główne przyczyny braku zatrudnienia wskazują brak stażu pracy, brak ofert pracy w danym zawodzie i niskie wykształcenie<sup>86</sup>. Można więc powiedzieć, że staże i przygotowanie zawodowe jawią się jako bardzo dobre narzędzie do aktywizacji tamtejszych bezrobotnych.

Należy również pamiętać, że jednym z ubocznych efektów staży i przygotowania zawodowego poza zdobyciem nowych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego są także miękkie efekty w postaci większej pewności siebie czy nawiązywania kontaktów międzyludzkich, które nawet jeśli nie przełożą się wprost na pracę mogą zwiększyć szanse zatrudnienia danej osoby w przyszłości<sup>87</sup>, co jest szczególnie istotne w przypadku osób młodych dopiero zdobywających pierwsze doświadczenia na rynku pracy.

W oparciu o doświadczenia brytyjskie warto w przypadku osób wykluczonych o niskich kwalifikacjach rozważyć połączenie staży i przygotowania zawodowego z pracą subsydiowaną. Pracodawca, który zdecydowałby się na zatrudnienie osoby, która odbyła staż/przygotowanie zawodowe w jego firmie mógłby liczyć na okresowe dofinansowanie do pensji. Takie dopłacanie do pensji osób nisko zarabiających sprawiałoby, że ich praca byłaby opłacalna (zarówno dla samych bezrobotnych, jak i pracodawcy), a okres zdobywania kwalifikacji uległby wydłużeniu.

---

<sup>85</sup> Martin J. P., Grubb D. (2001), *What works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, "Swedish Economic Policy Review" No 8, s. 9-56 za: S. Golinowska i inni, op. cit., s. 70.

<sup>86</sup> Ziębowicz I., Opoka K. (2007), Wyniki badań ankietowych osób bezrobotnych z terenu miasta Nowy Sącz. Sądecki Urząd Pracy: Nowy Sącz.

<sup>87</sup> Patrz np. wyniki badań ewaluacyjnych programu „Młodzi – aktywni 2005-2006” realizowanego na terenie PUP Lębork ([www.pup.lebork.pl/pliki/mlodzi\\_aktwni\\_56.ppt](http://www.pup.lebork.pl/pliki/mlodzi_aktwni_56.ppt) dostęp 29.10.2007), czy projektu „Perspektywy dla młodzieży” w Złotoryi <http://www.pup.zlotoryja.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=177&mode=thread&order=0&thold=0> (dostęp 29.10.2007).



## Podsumowanie

Na podstawie zrealizowanych badań empirycznych oraz analizy dostępnej literatury można wskazać najważniejsze wnioski wynikające ze zrealizowanego projektu badawczego. Dotyczą one zarówno ogólniejszych zagadnień związanych z polityką rynku pracy, jak też niektórych bardziej szczegółowych rozwiązań odnoszących się do instrumentów i usług mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych<sup>88</sup>.

Należy podkreślić, że obserwowana od kilku miesięcy poprawa sytuacji na rynku pracy stanowi dużą szansę na zintensyfikowanie działań zmierzających do aktywizacji bezrobotnych. Ożywienie na rynku pracy i związane z tym zmniejszenie presji na stosowanie pasywnych instrumentów pozwalają na określenie na nowo strategicznych celów aktywnej polityki rynku pracy w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Powinno wpłynąć to m.in. na podniesienie efektywności stosowanych instrumentów i usług.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają na uznanie, iż najważniejsi uczestnicy procesu aktywizacji zawodowej bezrobotnych (tj. sami bezrobotni, publiczne służby zatrudnienia, instytucje szkolące oraz przedsiębiorcy) mogą skuteczniej włączyć się do działań w celu podniesienia efektywności używanych narzędzi polityki rynku pracy. Poza wymienionymi podmiotami, na poprawę sytuacji wpłynąć powinno bardziej skoordynowane działanie administracji państwowej, tworzącej ogólne ramy prawne i finansowe dla realizacji celów polityki rynku pracy.

Podjęte badanie empiryczne potwierdziło przyjętą hipotezę, iż o efektywności instrumentów i usług decyduje ścisły i systematyczny kontakt między wskazanymi powyżej uczestnikami procesu aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Jest oczywiste, że utrzymywanie tego rodzaju łączności jest zadaniem spoczywającym na publicznych służbach zatrudnienia, które powinny odgrywać decydującą rolę w

---

<sup>88</sup> Niniejszy rozdział powstał na podstawie wniosków zaproponowanych przez autorów poszczególnych części raportu.

formułowaniu priorytetów polityki lokalnego rynku pracy. Pomocną rolę w tym względzie zaczynają odgrywać niepubliczne podmioty rynku pracy, których zadaniem jest przejmowanie coraz większej części zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym.

Zrealizowane badanie wykazało duży wpływ odmiennej sytuacji na lokalnych rynkach pracy na efektywność stosowanych instrumentów i usług. Istnieje zatem potrzeba szerszego niż dotychczas prowadzenia polityki rynku pracy w skali lokalnej i regionalnej. Ograniczenie znaczenia stanowionych centralnie celów i przeniesienie części kompetencji decyzyjnych na poziom regionów (województw) zgodne jest z filozofią polityki rynku pracy głoszoną przez Unię Europejską oraz z zadaniami wynikającymi ze Strategii Lizbońskiej. Powinno to ułatwić działanie i przyczynić się do poprawy sytuacji na rynkach pracy przez skrócenie czasu reakcji na występujące zmiany oraz możliwość lepszego dostosowania instrumentów i usług do specyfiki rynku pracy w poszczególnych regionach kraju.

Podniesienie efektywności instrumentów i usług na rynku pracy wymaga podjęcia bardziej skoordynowanych działań w skali regionalnej. Brak współpracy między urzędami pracy prowadzi do obniżenia efektywności w następstwie niedostatecznej informacji o możliwości podjęcia pracy w sąsiednich powiatach. Z tego względu należy dążyć do podejmowania kompleksowych działań, w których stosowane instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych byłyby wspierane przez inne aktywne i pasywne instrumenty rynku pracy. Wśród nich zwiększać się będzie rola bodźców finansowych, skłaniających pracodawców do zatrudniania bezrobotnych.

Konieczne w związku z tym staje się precyzyjne określenie zasad obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem instrumentów i usług podnoszących kwalifikacje przy uwzględnieniu sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Niezbędna jest szczegółowa analiza rynku i sytuacji poszczególnych potencjalnych uczestników programu. Stworzenie i realizowanie programów pomocy osobom bezrobotnym wymaga systematycznego monitorowania sytuacji na lokalnych rynkach pracy, a w szczególności zapotrzebowania na pracowników. Monitoring powinien być systematycznie uzupełniany o prognozy wynikające z obserwowanych trendów gospodarczych i demograficznych. Podstawę wnioskowania stanowić powinny informacje dotyczące:

- liczby i struktury demograficzno-zawodowej osób bezrobotnych,

- stopy bezrobocia,
- odsetka osób biernych zawodowo,
- społeczno-demograficznej charakterystyki grup osób wykluczonych społecznie, w skład których wchodzi długotrwale bezrobotni,
- planów przedsiębiorców dotyczących zmian w poziomie zatrudnienia oraz aktualnych tendencji w gospodarce, mogących wpływać na decyzje inwestycyjne,
- liczby i struktury absolwentów szkół zlokalizowanych na terenie działania powiatowego urzędu pracy,
- strategii rozwoju regionalnego (szczególnie w zakresie zmian mogących wpłynąć na sposób funkcjonowania przedsiębiorstw i lokalizacji nowych inwestycji) oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych, jakie są opracowywane przez władze samorządowe,
- skali i zmian w rozmiarach procesów migracyjnych,
- tendencji rozwoju ekonomiczno – społecznego,
- oceny prawnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej.

Prowadzenie polityki rynku pracy w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych wymaga dysponowania swego rodzaju komórką sztabową, realizującą zadania analityczne. Potrzebę tego rodzaju aktywności uzasadnia fakt, iż oceny dokonywane na podstawie systematycznie prowadzonych analiz ułatwiają podjęcie trafnych decyzji o przeznaczeniu publicznych środków na finansowanie instrumentów i usług.

Wyniki badań wskazują, iż potrzebne jest zwrócenie większej uwagi na traktowanie usług i instrumentów rynku pracy jako ważnych elementów strategii rozwoju rynku pracy. Usługi i instrumenty rynku pracy mające na celu podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych mają szansę być bardziej efektywne dzięki działaniu efektu synergii. Wystąpienie tego efektu zależy od działań podejmowanych przez urzędy pracy. Na efektywność i skuteczność instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych duży wpływ ma na przykład poradnictwo zawodowe. Badanie wskaźnika efektywności tych instrumentów i usług powinno być skorelowane właśnie z badaniem efektywności poradnictwa zawodowego (szczególnie w przypadku osób chronicznie bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy powyżej 2 lat).

Aktywizacja zawodowa chronicznie bezrobotnych stanowi jedno z największych wyzwań dla polityki rynku pracy. Bez obawy o popełnienie błędu można uznać,

że odzyskanie przez nich statusu pracownika nie jest możliwe bez starannego przygotowania ich do podjęcia pracy i bez udzielenia pomocy w uzupełnieniu bądź zdobyciu nowych kwalifikacji zawodowych.

Działania takie powinny być podejmowane we współpracy w innych podmiotami zlokalizowanymi na terenie regionu w obszarze polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Znaczna część chronicznych bezrobotnych to klienci pomocy społecznej. Zwiększenie efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej możliwe jest m.in. poprzez połączenie ich z zawieraniem kontraktów społecznych. Osoby korzystające z pomocy społecznej z powodu braku zatrudnienia mogłyby być kierowane w ramach zawartego kontraktu społecznego na szkolenia nie tylko zawodowe, ale również dotyczące umiejętności poszukiwania zatrudnienia. Wymaga to ścisłej współpracy publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej.

Konsekwentna polityka mająca na celu aktywizację zawodową bezrobotnych wymaga, by byli oni odpowiednio zmotywowani do udziału w zajęciach, stażach i przygotowaniu zawodowym. W tym celu należałoby rozważyć sens wprowadzenia mechanizmów finansowych, zachęcających bezrobotnych do udziału w zajęciach aktywizujących i podnoszących kwalifikacje zawodowe. Mogłyby one polegać na wzmacnianiu zainteresowania udziałem w szkoleniach poprzez zapewnienie atrakcyjnego wymiaru świadczeń finansowych związanych z udziałem w zajęciach<sup>89</sup>, wydłużeniu okresu uprawniającego do pobierania zasiłku dla bezrobotnych o cały lub część okresu przeznaczanego na aktywne podnoszenie kwalifikacji lub wprowadzeniu specjalnego świadczenia przysługującego bezrobotnym bez prawa do zasiłku przez okres nauki i pewien czas (np. 3 miesiące) po jej zakończeniu.

Decyzje o organizacji i zakresie szkoleń oraz innych usług oferowanych bezrobotnym powinny powstawać przy uwzględnieniu wniosków wynikających z analizy wymienionych wyżej elementów i uwzględniać popyt na pracowników o określonym wykształceniu i umiejętnościach co najmniej w skali regionu, jak również poziom i specyfikę grupy docelowej, dla której przeznaczone jest szkolenie. Ważne jest

---

<sup>89</sup> Istotny wydaje się fakt, że respondenci jako czynnik motywujący częściej wskazywali możliwość uzyskania dobrze płatnej pracy po zakończeniu szkolenia niż na potrzebę podniesienia wysokości stypendium szkoleniowego. Należałoby więc rozważyć stworzenie odpowiedniego systemu motywującego. Na przykład, bezrobotni w trakcie szkolenia otrzymywaliby stypendia w określonej wysokości (np. 30% zasiłku dla bezrobotnych), a po zakończeniu szkolenia, najlepiej potwierdzonego egzaminem lub innym sprawdzianem wiedzy, otrzymywaliby przez pół roku w przypadku znalezienia pracy dodatki szkoleniowe do pensji, co motywowałoby ich do aktywności na rynku pracy, a jednocześnie wiązałoby ukończenie szkolenia z wysokością wynagrodzenia.

ponadto, by treść i zakres szkoleń uwzględniały zmiany zachodzące na rynku pracy w formach świadczenia pracy, jak i zmieniających się technologiach, ułatwiając podjęcie zatrudnienia np. w formie telepracy.

Dobra współpraca pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a lokalnymi przedsiębiorcami jest warunkiem niezbędnym do posiadania przez pracowników PUP wymaganej wiedzy o popycie na siłę roboczą na lokalnym rynku pracy, a tym samym jest niezbędnym elementem do planowania szkoleń dla osób bezrobotnych. Równocześnie takie kontakty ułatwiają urzędowi pracy formułowanie opinii co do treści szkoleń i zakresu innych instrumentów zgodnie z oczekiwaniami potencjalnych pracodawców, a zarazem mogą okazać się pomocne przy uproszczaniu procedur związanych z wykorzystywaniem możliwości, z jakich mogą skorzystać pracodawcy zatrudniający osoby bezrobotne.

Drugim obok monitorującego sytuację na rynku pracy pionem, który generalnie należy rozbudować i wzmacniać kadrowo, jest pion zajmujący się organizacją działalności w zakresie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Niezbędna jest intensyfikacja kontaktów między publicznymi służbami zatrudnienia a bezrobotnymi, czego efektem powinno stać się lepsze rozpoznanie możliwości bezrobotnego i skłonienie lub podtrzymanie go w gotowości do skorzystania z instrumentów i usług podnoszących poziom jego kwalifikacji zawodowych.

Rola tego pionu jest szczególnie istotna ze względu na jego zadania zarówno wobec bezrobotnych, jak i wobec instytucji szkolących. Poprawa efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych w Polsce wymaga wprowadzenia zmian w podejściu pracowników urzędu pracy do osoby bezrobotnej. Istotą tej zmiany jest indywidualne traktowanie każdej osoby bezrobotnej. Konieczne jest podjęcie następujących działań:

- utworzenie wyspecjalizowanych komórek do obsługi określonych kategorii osób bezrobotnych (długoterminowo bezrobotni, osoby powracające na rynek pracy po dłuższej przerwie spowodowanej opieką nad członkiem rodziny, osoby w wieku powyżej 50 lat, osoby o niskich kwalifikacjach). W przypadku programów adresowanych do najmłodszych grup bezrobotnych, zwłaszcza tych, którzy są bezrobotnymi absolwentami, celowe jest umożliwienie im zapoznania się ze środowiskiem miejsca pracy, co powinno wywierać dodatkowy efekt motywacyjny;

- dokonywanie szczegółowych analiz sytuacji bezrobotnego uwzględniającej zarówno jego sytuację zawodową (posiadanej kwalifikacje i umiejętności, doświadczenie), jak i sytuacji osobistej (np. ograniczenia możliwości zatrudnienia związane z koniecznością sprawowania opieki nad innymi członkami rodziny, brakiem stałego miejsca zamieszkania). W przypadku występowania pozazawodowych czynników utrudniających lub uniemożliwiających podjęcie pracy, pracownik urzędu pracy powinien udzielić informacji o możliwych rozwiązaniach, skierować do instytucji właściwej dla tego typu problemów. Do zakresu tej analizy powinna wchodzić również ocena motywacji bezrobotnego do poszukiwania pracy oraz dotychczasowych działań, jakie zostały podjęte przez osobę bezrobotną celem znalezienia pracy. Ponadto celem analizy jest ocena, czy osoba rejestrująca się w urzędzie pracy jest gotowa i chętna do podjęcia tymczasowego zatrudnienia.
- wprowadzenie dla każdej osoby bezrobotnej rozmowy z doradcą zawodowym prowadzonej w formie jobcoaching'u, mającej na celu rozpoznanie przez osobę bezrobotną swoich mocnych stron i wspólne z doradcą znalezienie możliwości działania i nakreślenie celu związanego z wychodzeniem z bezrobocia. Na tym etapie istotne jest uzyskanie od osoby bezrobotnej informacji o jego preferencjach dotyczących kariery zawodowej i ewentualnego zapotrzebowania na usługi i instrumenty rynku pracy.
- skierowanie osób rejestrujących się w urzędzie pracy na szkolenie aktywizacyjne, którego celem jest wyposażanie jego uczestników w informacje przydatne do poszukiwania pracy. Dodatkowym atutem takiego szkolenia jest podtrzymanie lub wykształcenie w osobach pozostających bez pracy zachowań i nawyków przydatnych podczas poszukiwania pracy, jak i w trakcie pracy zawodowej. Uczestnictwo w szkoleniu powinno być warunkiem zachowania statusu bezrobotnego, a tym samym byłoby testem czy osoba rejestrująca się w urzędzie jest osobą faktycznie poszukującą pracy.
- określenie, czy kwalifikacje osoby bezrobotnej są wystarczające do znalezienia i utrzymania legalnego zatrudnienia w aktualnych warunkach rynkowych oraz ew. określenie jakie ścieżki podnoszenia kwalifikacji są optymalne dla danej osoby szukającej pracy.

- skierowanie osoby bezrobotnej na szkolenie (indywidualne, grupowe), staż lub przygotowanie zawodowe po przeprowadzeniu procesu selekcji uwzględniającego adekwatność programu szkolenia do potrzeb i możliwości osoby bezrobotnej i
- ocena uczestnictwa bezrobotnego w zaproponowanej mu formie podnoszenia kwalifikacji (nieuzasadniona nieobecność na zajęciach mogłaby pociągnąć za sobą utratę statusu bezrobotnego). W przypadku szkoleń celowe jest wprowadzenie zasady, iż zakończenie każdego kursu odbywa się w formie egzaminu sprawdzającego wiedzę uczestników i jest potwierdzone wydaniem certyfikatu lub zaświadczenia.
- monitorowanie losów osoby bezrobotnej zarówno w przypadku, gdy nie znalazła ona pracy, jak i wtedy, gdy podjęła zatrudnienie.
- skierowanie osoby bezrobotnej do pracy dotowanej w przypadku, gdy osoba bezrobotna w okresie 2 lat od momentu rejestracji nie znajdzie legalnej pracy.

Wprowadzenie zaproponowanej procedury wymaga zmian w funkcjonowaniu urzędów pracy, m.in.:

1. zwiększenie liczby pracowników w UP, a także podniesienie ich kwalifikacji w zakresie analizy rynku pracy, stosowania narzędzi selekcji, jobcoaching'u, doradztwa zawodowego, prowadzenia szkoleń aktywizujących;
2. zatrudnienie lub stała współpraca ze specjalistami – psychologami, prawnikami, doradcami zawodowymi, specjalistami doradzającymi w podjęciu własnej działalności gospodarczej, trenerami rozwoju osobistego, jobcoach'ami (warto szczególnie podkreślić potrzebę rozwoju poradnictwa indywidualnego – jest ono efektywniejsze i zapewnia bardziej adekwatne formy wsparcia);
3. rozważenie wprowadzenia systemu motywacyjnego dla pracowników PUP wiążącego wynagrodzenie z osiąganymi efektami (należy podkreślić, że system ten powinien uwzględniać różnice w efektywności programów aktywizacyjnych dla poszczególnych grup klientów UP);
4. współpraca z organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi, ośrodkami pomocy społecznej, samorządem lokalnym w celu tworzenia i realizacji programów adresowanych do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Równie ważnym zadaniem wspomnianego pionu w PUP powinna być regularna ocena jakości szkoleń, staży i przygotowania zawodowego, dokonywana zarówno w ich trakcie, jak i po zakończeniu. Zwiększenie kontroli nad ich realizacją jest niezwykle ważne, gdyż wpływa nie tylko na szanse zawodowe bezrobotnego, ale i na jego motywację do udziału w zajęciach oraz do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Tymczasem – jak wykazuje referowane badanie – w prawie co drugim przypadku kontroli zakładu pracy prowadzącego staże lub przygotowanie zawodowe urząd pracy zgłaszał uwagi krytyczne. Niektóre z nich podważają całkowicie użyteczność tych narzędzi dla osoby bezrobotnej, tak jak to ma miejsce w przypadku zwolnienia pracownika z obowiązku odbywania stażu/przygotowania, czy zmiany stanowiska i organizacji pracy. Efekty takiej kontroli powinny być dostępne np. poprzez RIS dla pozostałych urzędów pracy, by skuteczniej wykluczać nieuczciwe firmy.

Zrealizowane badanie wskazuje, że ważnym partnerem dla urzędu pracy jest sektor prywatny. Charakteryzują się oni większą gotowością przyjmowania pracowników na staże i przygotowanie zawodowe, chętniej także zatrudniają bezrobotnych po zakończonym szkoleniu. Urzędy pracy, mając jednak świadomość także i tego, że przedsiębiorcy prywatni na ogół nieco wcześniej reagują na dekoniunkturę, powinny przygotowywać bezrobotnych przede wszystkim z myślą o potrzebach gospodarki prywatnej.

Na efektywność szkolenia wpływa m.in. dobór jego uczestników. Szkolenia powinny być kierowane do osób o zbliżonym poziomie wykształcenia i podobnym poziomie umiejętności, znajdujących się w takiej samej sytuacji na rynku pracy. To stanowi przesłankę dla wprowadzenia programów skierowanych do określonych grup bezrobotnych. Przykładem takiej grupy są absolwenci wyższych uczelni, którzy nie mają żadnego doświadczenia zawodowego czy osoby po 55 roku życia, albo też matki powracające na rynek pracy po przerwie spowodowanej opieką nad dziećmi. Każda z tych grup dysponuje innymi możliwościami, a co za tym idzie wymaga innego podejścia, którego przejawem może być tematyka szkoleń aktywizacyjnych czy spotkania z doradcami zawodowymi (zajmującymi się reintegracją na rynku pracy, pomocą psychologiczną, poszukiwaniem nowych możliwości i form świadczenia pracy).



Podniesienie efektywności szkoleń i pozostałych instrumentów wymaga wzmocnienia współpracy pomiędzy PUP a przedsiębiorcami działającymi na danym rynku pracy. Współpraca ta powinna wykazać istnienie korzyści dla pracodawców, wynikających z zatrudniania osób korzystających z usług i instrumentów. Obok wymiany informacji, ważnymi obszarami współpracy jest;

- oferowanie przez powiatowe urzędy pracy profesjonalnego i bezpłatnego pośrednictwa pracy,
- informowanie przedsiębiorców o istniejących możliwościach szkolenia osób bezrobotnych na konkretne zamówienie pracodawcy,
- monitorowanie karier osób, które zostały zatrudnione u danego pracodawcy po przeszkoleniu celem weryfikacji jakości szkoleń.

Jak wcześniej wspomniano, włączenie do udziału w programach powinno być związane ze szczegółową oceną sytuacji bezrobotnego: m.in. jego kwalifikacji zawodowych, potencjalnej mobilności zawodowej, okresu trwania bezrobocia i możliwości podjęcia pracy w ograniczonym wymiarze. Staranny dobór uczestników zmniejsza ryzyko porażki oraz pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. W związku z tym w zależności od specyfiki struktury bezrobocia na terenie działania urzędu pracy należy wskazać te grupy bezrobotnych, które w pierwszej kolejności powinny zostać objęte instrumentami i usługami sprzyjającymi podniesieniu przez nich kwalifikacji. Decyzja o tym powinna uwzględniać nie tylko wnioski płynące ze struktury bezrobotnych według ich wieku i okresu zarejestrowania w PUP, ale i informacje o skali przewidywanych wydatków oraz planowanych efektach.

Decyzja o włączeniu osoby bezrobotnej do programu podnoszenia kwalifikacji nie powinna być wyłącznie uzależniona od wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania zatrudnienia, ale nie można abstrahować od tego czysto racjonalnego kryterium. W przypadku najmłodszych wiekiem bezrobotnych należałoby rozważyć objęcie ich obowiązkowym udziałem w programach aktywizujących, przynajmniej w tych regionach kraju, gdzie stopa bezrobocia należy do najwyższych w kraju. Strukturalny charakter bezrobocia w Polsce wynika po części z istniejącej struktury systemu kształcenia, nie reagującego dostatecznie elastycznie na zachodzące na rynku pracy zmiany. Pilne jest więc podjęcie działań, zmierzających do tego, by programami

aktywizującymi objąć zawczasu absolwentów tych szkół, które kształcą w najmniej poszukiwanych kierunkach.

Rozszerzenie systemu motywowania bezrobotnych do podnoszenia kwalifikacji powinno być połączone z monitorowaniem efektów takich działań oraz przeznaczeniem większych nakładów na politykę rynku pracy. Jednym z jej celów jest zapobieganie utrwaleniu się biernych postaw wśród długotrwale bezrobotnych. W tej sytuacji należałoby postulować rezygnację z zamiaru przeznaczenia części wpływów do Funduszu Pracy na cele ochrony zdrowia, ale bezwzględne wykorzystanie ich na statutowe cele, a wśród nich na aktywizację zawodową środowisk bezrobotnych. Należy pamiętać, że kraje UE, charakteryzujące się niskimi stopami bezrobocia (jak np. Dania) wydają o wiele więcej środków na aktywne instrumenty polityki rynku pracy. W przypadku Polski jest to jeszcze bardziej istotne, ponieważ rynek pracy jest bardzo narażony na negatywne następstwa zagranicznych migracji pracowników

Warunkiem niezbędnym oceny efektywności realizowanych projektów jest wprowadzenie na terenie całego kraju spójnego systemu pomiaru opartego na tych samych wskaźnikach. Aby uzyskać pełny obraz sytuacji badanie efektywności powinno mieć charakter pełny i ciągły (co w praktyce oznacza objęcie badaniem wszystkich szkoleń dla bezrobotnych).

Do oceny efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych rekomenduje się następujące wskaźniki;

- wskaźnik rezultatu – liczba osób kończących szkolenie w stosunku do liczby osób rozpoczynających szkolenie,
- efektywność brutto\_1 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracy w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,
- efektywność brutto\_2 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracy w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie,
- efektywność netto\_1 liczba osób, które znalazły pracy na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,
- efektywność netto\_2 – liczba osób, które znalazły pracy na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie,.

Wobec poważnych różnic metodologicznych dotyczących pomiaru efektywności stosowanych usług i narzędzi podnoszenia kwalifikacji osób

bezrobotnych w Europie, należałoby ograniczyć zakres wykorzystywanych wskaźników do kilku, kładąc nacisk na ich porównywalność w czasie i między poszczególnymi regionami oraz w skali UE. Stosunkowo najprostsze do porównań międzyregionalnych i międzynarodowych są wskaźniki, mówiące o zmianach w liczbie osób uczestniczących w programach i podejmujących stałą pracę zawodową. Ocena nakładów ponoszonych na zatrudnienie osoby bezrobotnej bez uwzględnienia różnic w sile nabywczej waluty i sytuacji na rynku pracy uniemożliwia porównania międzynarodowe i stanowi istotny problem metodologiczny w przypadku porównań w różnych okresach. Możliwe jest również powszechne stosowanie kosztów netto jako narzędzia pomiaru przy ocenie wpływu programu na wydatki publiczne. Szacunki muszą brać pod uwagę prawdopodobny wpływ programu na inne części budżetu, a zwłaszcza zmniejszenie wydatków na zasiłek dla osób bezrobotnych i inne świadczenia jako następstwo ograniczenia bezrobocia w wyniku realizacji programu oraz zwiększenie dochodu podlegającego opodatkowaniu dzięki zwiększeniu zatrudnienia i produktu krajowego brutto.

Istniejący obecnie system informatyczny PULS oraz dane zbierane w ramach statystyki publicznej **nie są wystarczającym źródłem danych do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy**. Najważniejszym problemem nie pozwalającym na bardziej wyszukane formy mierzenia efektywności jest brak jednolitego systemu informatycznego obejmującego wszystkie urzędy powiatowe i **pozwalającego na wymianę danych pomiędzy urzędami oraz ich analizowanie na poziomie centralnym**. Urzędy pracy nie wykorzystują też w wystarczającym zakresie wyników badań innych instytucji oraz nie stosują dodatkowej oceny efektywności usług i instrumentów rynku pracy poza oficjalnym rozwiązaniem, jakim jest odnotowanie liczby osób znajdujących pracę w okresie trzech miesięcy po skorzystaniu z danej usługi. Ministerstwo opiera swoje analizy przede wszystkim na sprawozdaniach okresowych MPiPS-01 *O rynku pracy* i MPiPS-02 *o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy*, które stanowią ograniczone i mało elastyczne źródło informacji. By zmienić tę sytuację należy:

1. Zmienić/zmodernizować istniejący system informatyczny PULS, tak by wszystkie urzędy korzystały z jednolitego oprogramowania i w trybie ciągłym przesyłały podstawowe dane o osobach korzystających z usług i instrumentów rynku pracy do aplikacji centralnej, która pozwalałaby na dokonywanie bieżącej oceny sytuacji na rynku pracy. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z

MPiPS taką funkcjonalność powinien uzyskać nowo wdrażany system informatyczny SYRIUSZ.

2. Stały dostęp do danych oraz możliwość analizy informacji o osobach bezrobotnych ze względu na cechy społeczno-demograficzne pozwoliłyby na trafniejsze dostosowywanie programów do poszczególnych grup osób bezrobotnych.
3. Warto rozważyć zintegrowanie/możliwość wymiany danych pomiędzy bazą klientów korzystających z usług urzędów pracy oraz klientów ośrodków pomocy społecznej. Taka wymiana informacji umożliwiłaby bardziej zintegrowane działanie wobec osób bezrobotnych korzystających jednocześnie z usług pomocy społecznej. Jest to szczególnie istotne w sytuacji osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych.
4. Sprawność działania nowego systemu informatycznego wymaga, by wszystkie urzędy wprowadzały jednolity zakres podstawowych informacji o beneficjentach. By to osiągnąć należy przygotować przyjazną użytkownikowi instrukcję obsługi oraz zadbać o zatrudnienie i przeszkolenie osób odpowiadających za obsługę informatyczną urzędu pracy.
5. Docelowo system informatyczny SYRIUSZ powinien zastąpić papierowy formularz MPiPS-01 o rynku pracy, co przyspieszyłoby wprowadzanie zmian do formularza i umożliwiło ocenę nowo wprowadzanych rozwiązań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy niedługo po ich wprowadzeniu.
6. Nawet najlepszy system informatyczny nie jest jednak wystarczający do trafnej analizy sytuacji na rynku pracy dlatego MPiPS w przypadku usług i instrumentów cieszących się mniejszą popularnością oraz w przypadku pogłębionych analiz dotyczących np. motywacji osób bezrobotnych, czy działania urzędów pracy powinno korzystać z badań celowych.
7. By dokonać analizy rynku pracy na poziomie lokalnym należy zatrudnić, bądź odpowiednio przeszkolić pracowników urzędów pracy w zakresie planowania, realizacji i interpretacji wyników badań socjologicznych.
8. Analiza danych z formularza MPiPS-02 o *przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy* pozwala jedynie na dokonywanie najprostszyc wyliczeń dotyczących efektywności wydawanych funduszy w stosunku do ogółu osób bezrobotnych oraz beneficjentów programów poniżej 25 i powyżej 50 roku życia. Informacje te powinny być rozbudowane o dodatkowe badanie

indywidualnych ścieżek wyjścia z bezrobocia pozwalających na ocenę całościowych kosztów wydanych na wyjście danej osoby z bezrobocia oraz na wskazanie jakie metody są szczególnie skuteczne i efektywne dla poszczególnych typów osób bezrobotnych.