

**EFEKTYWNOŚĆ USŁUG
I INSTRUMENTÓW
RYNKU PRACY SŁUŻĄCYCH
PODNOSZENIU KWALIFIKACJI
BEZROBOTNYCH
W POLSCE I WYBRANYCH
KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**



MINISTRSTWO PRACY i POLITYKI SPOŁECZNEJ
Departament Rynku Pracy



Europejski Fundusz Społeczny
SPO ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH



**EFEKTYWNOŚĆ USŁUG
I INSTRUMENTÓW
RYNKU PRACY SŁUŻĄCYCH
PODNOSZENIU KWALIFIKACJI
BEZROBOTNYCH
W POLSCE I WYBRANYCH
KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

pod red. Piotra Błędowskiego

Warszawa, 2008



Publikacja współfinansowana
ze środków Unii Europejskiej
w ramach
Europejskiego Funduszu Społecznego



Publikacja przygotowana na zlecenie Departamentu Rynku Pracy MPiPS w ramach projektu pn. „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” zrealizowanego w ramach Działania 1.1., Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich

Wykonawca projektu: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie we współpracy z ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. w Kutnie

Nakład: 1000 egzemplarzy

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008

Publikacja stanowi studium porównawcze rozwiązań systemowych dot. usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych stosowanych w Polsce i wybranych krajach UE: Wielkiej Brytanii, Szwecji, Niemczech, Hiszpanii i Bułgarii.

W publikacji zostały zaprezentowane stosowane w tych krajach rozwiązania prawne, programy i instrumenty służące podwyższaniu kwalifikacji bezrobotnych w celu ich aktywizacji na rynku pracy. Prezentacja polskich rozwiązań została wzbogacona o wyniki badań empirycznych mających na celu dokonanie wszechstronnej oceny efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia w Polsce. Badania te były przeprowadzone wśród czterech głównych „aktorów” rynku pracy tj. pracowników urzędów pracy, instytucji szkoleniowych, osób korzystających z usług szkoleniowych urzędów pracy i pracodawców zatrudniających te osoby.

Publikacja zawiera również proponowane przez ekspertów kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.

ISBN - uzgadnia nasz Zakład Wydawniczo-Poligraficzny

Wydawca:

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, ul. Tamka 1. 00-349 Warszawa

Skład i łamanie:

Elżbieta Giżyńska

Druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS
nakład: 1000 egzemplarzy

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

Zenon Wiśniewski, Michał Moszyński

I. Programy doskonalenia zawodowego bezrobotnych w RFN i ich efektywność	11
---	----

1. Wprowadzenie	11
2. Reformy Hartza	14
3. Instrumenty szkolenia i doskonalenia zawodowego	15
4. Metody ewaluacji i pomiaru efektywności	20

Monika Fedorczyk, Karolina Bojadziejewa-Wesołowska

II. Efektywność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy stosowanych w Wielkiej Brytanii	31
---	----

1. Publiczne służby zatrudnienia w Wielkiej Brytanii	33
2. Aktywne instrumenty rynku pracy w Wielkiej Brytanii	34
3. New Deal jako program redukcji bezrobocia w Wielkiej Brytanii	37
4. Aktywizacja osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy	40
5. Efekty programu New Deal	44
6. Sposoby pomiaru efektywności programu New Deal	46

Piotr Błędowski

III. Efektywność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy stosowanych w Szwecji	49
--	----

1. Wprowadzenie	49
2. Usługi i instrumenty rynku pracy	52
3. Efektywność usług i instrumentów polityki rynku pracy	57

Monika Fedorczyk, Karolina Bojadziejewa-Wesołowska

IV. Programy aktywizujące dla osób bezrobotnych w Bułgarii	65
1. Przesłanki wprowadzenia i cele reform rynku pracy	67
1.1. Programy dla osób młodych	72
1.2. Publiczne służby zatrudnienia	75
1.3. Wydatki na instrumenty rynku pracy	76
2. Metody mierzenia efektywności	79

Paweł Kubicki

V. Efektywność aktywnych instrumentów rynku pracy stosowanych w Hiszpanii	81
1. Sytuacja na hiszpańskim rynku pracy	82
1.1. Kluczowi aktorzy hiszpańskiego rynku pracy	83
1.2. Wydatki na politykę rynku pracy	85
2. Usługi i instrumenty rynku pracy	87
2.1. Zintegrowany system kształcenia na rzecz zatrudnienia	89
2.2. Aktywizacja osób bezrobotnych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii na przykładzie programów wspierających zatrudnienie kobiet	92
3. Efektywność usług i instrumentów rynku pracy	93
4. Podsumowanie	96

Beata Błaszczuk, Monika Fedorczyk, Czesława Kliszko

VI. Instrumenty i usługi aktywizujące bezrobotnych w opinii najważniejszych aktorów rynku pracy w Polsce	99
1. Specyfika bezrobocia w Polsce	101
2. Polityka rynku pracy w Polsce	107
3. Aktywne usługi rynku pracy służące podnoszeniu kwalifikacji osób bezrobotnych w Polsce w świetle badań empirycznych	114
3.1. Motywy rejestracji bezrobotnych	114
3.2. Korzystanie z aktywnych instrumentów polityki rynku pracy przez osoby bezrobotne	116
3.4. Czynniki wpływające na udział bezrobotnych w szkoleniach	124
3.4. Efektywność instrumentów rynku pracy podnoszących kwalifikacje bezrobotnych	128
3.5. Powiatowe urzędy pracy – pośredniak czy nowoczesne centrum pośrednictwa pracy i doskonalenia zawodowego?	136
3.6. Zachowania bezrobotnych na rynku pracy. Strategie wychodzenia z bezrobocia	142
3.7. Opinie dotyczące obowiązujących regulacji prawnych	148
3.8. Bezrobocie w Polsce według respondentów	154
4. Podsumowanie	156

Zakończenie	159
--------------------------	-----

Bibliografia	171
---------------------------	-----

WSTĘP

Ocena efektywności instrumentów i usług stosowanych do podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych jest problemem nastroczającym wiele trudności, zarówno o charakterze metodologicznym, jak i praktycznym. Kwestie metodologiczne dotyczą przede wszystkim tego, co należy przyjąć za punkt wyjścia do 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. Zarówno efektywność zatrudnieniowa, jak i kosztowa ukazują różne aspekty działań podejmowanych przez podmioty polityki zatrudnienia. W dyskusjach na temat efektywności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy podkreśla się – niezależnie od stanowiska wobec metod jej pomiaru – znaczenie ich stosowania dla zwiększenia szans zawodowych osób bezrobotnych.

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 racjonalne.

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 wpływający między skorzystaniem z usługi lub instrumentu a podjęciem pracy zarobkowej kształtuje się bardzo

różnie. Im jest dłuższy, tym trudniej o ustalenie, czy rzeczywiście głównym powodem znalezienia pracy było skorzystanie z badanych instrumentów polityki rynku pracy. Ustalenie bezpośredniego wpływu skorzystania z usługi czy instrumentu jest zatem niełatwe, w niektórych przypadkach nawet wówczas, gdy zatrudnienie następuje bezpośrednio po zakończeniu korzystania z instrumentu.

Równie skomplikowane jest ustalenie efektywności nakładów ponoszonych na podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych. Nakłady te dają łatwo obliczyć, gdyż przypadają na stosunkowo krótki okres, problemem staje się jednak znów ustalenie, w jakiej mierze zainwestowane środki faktycznie wpłynęły na zatrudnienie osoby korzystającej z działań podmiotów rynku pracy. 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.

Zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej badanie pt. „**Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**” miało na celu ocenę 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 formułowanych przez cztery grupy respondentów: 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 bezrobotnych¹. Uzyskany obraz pozwolił na zaprezentowanie pełniejszej oceny wykorzystywanych w praktyce urzędów pracy narzędzi oraz na wskazanie możliwych rozwiązań, podnoszących efektywność polityki rynku pracy. Do udziału w realizacji projektu zaproszeni zostali dodatkowo specjaliści z Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu i z uczelni warszawskich. Ich udział okazał się bardzo wartościowy, a wiedza, jaką dysponują, pomogła w przygotowaniu raportów na poszczególnych etapach i raportu zamykającego projekt.

Niniejsza publikacja powstała na podstawie materiałów zebranych w trakcie studiów nad rozwiązaniami stosowanymi w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz przygotowywania czterech cząstkowych raportów i raportu końcowego przedstawionego Zleceniodawcy w listopadzie 2007 r. Stanowi ona jednocześnie kontynuację prac badawczych IGS dotyczących sytuacji poszczególnych grup osób bezrobotnych i ich szans zawodowych².

¹ Więcej informacji na temat metody badania empirycznego znajduje się we wstępie do rozdziału VI.

² Zob. m.in. cykl *Pamiętniki bezrobotnych*, red. A. Budzyński, t. I–VI, IGS SGH, Warszawa 2002–2007; *Osoby korzystające z zasiłków dla bezrobotnych oraz z zasiłków pomocy społecznej. Raport z badań przeprowadzonych w Bełchatowie, Koninie, Końskich, Leżajsku i Suwałkach w maju 1991 r.*, red. A. Kurzynowski, IGS, Warszawa 1991; *Sytuacja społeczna i materialna bezrobotnych oraz świad-*

Przedkładając niniejsze opracowanie, pragnę wyrazić przekonanie, że okaże się ono przydatne w kształtowaniu nowych rozwiązań polityki rynku pracy. Powinny one uwzględnić opinie uczestników badania oraz doświadczenia zagraniczne pokazujące, iż niezależnie od sposobów pomiaru efektywności instrumentów i usług będących przedmiotem tej publikacji istnieje pełna zgodność opinii co do konieczności ich rozwoju, z bardziej precyzyjnym określeniem ich adresatów. Powinni nimi być bezrobotni stanowiący homogeniczne grupy (młodzi bezrobotni, osoby chronicznie bezrobotne, bezrobotni o zbliżonym poziomie wykształcenia). Umożliwiłoby to lepsze dostosowanie wykorzystywanych metod i środków do oczekiwań i możliwości uczestników i wpłynęłoby pozytywnie na efekty realizowanych działań.

Wyrażam podziękowanie Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, a zwłaszcza Kierownictwu i Pracownikom Departamentu Rynku Pracy w MPiPS za podjęcie inicjatywy badań i pełną życzliwość kooperację, ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o. za przeprowadzenie badań terenowych oraz całemu zespołowi realizującemu badania i zaangażowanemu w prace analityczne za owocną współpracę.

Piotr Błędowski

zeniobiorców pomocy społecznej w wybranych środowiskach lokalnych (Studia z polityki społecznej 1992), SGH, Warszawa 1993; Polityka społeczna w Polsce w okresie transformacji, red. U. Grzełowska, SGH, Warszawa 1994; Współczesne problemy rozwoju lokalnego w Polsce, red. A. Lisowski, „Monografie i Opracowania” nr 418, Of. Wyd. SGH, Warszawa 1997; Społeczne skutki reform gospodarczych a zadania dla polityki społecznej. Badania wśród bezrobotnych i świadczeniobiorców pomocy społecznej w wybranych miastach w latach 1992–1996, red. A. Kurzynowski, KES SGH, Warszawa 1997; Kwestie bezrobocia i ubóstwa w świetle badań w wybranych środowiskach lokalnych 1992–1997. Zadania dla polityki społecznej, red. A. Kurzynowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 1998; Polityka społeczna globalna i lokalna, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 1999; Rodzina polska – warunki bytu i funkcjonowanie w świetle badań Instytutu Gospodarstwa Społecznego w latach 1994–1998, red. W. Rakowski, „Monografie i Opracowania” nr 469, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2000; Sytuacja społeczno-zawodowa bezrobotnych kobiet. Bariery i stimulatory ich aktywizacji zawodowej, red. A. Kurzynowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2001; Potrzeby socjalno-medyczne ludności w wybranych rejonach, red. A. Kurzynowski, IGS SGH, Warszawa 2002; Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności, red. P. Błędowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2004.



Zenon Wiśniewski
Michał Moszyński

I. PROGRAMY DOSKONALENIA ZAWODOWEGO BEZROBOTNYCH W RFN I ICH EFEKTYWNOŚĆ

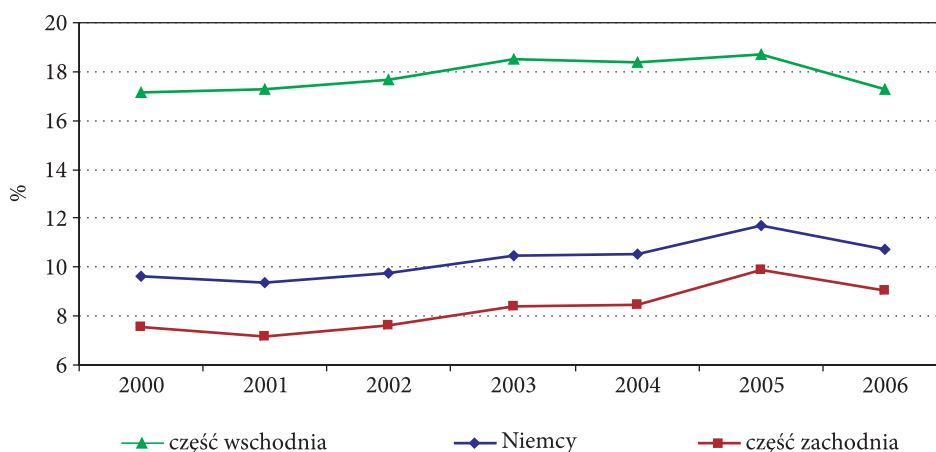
1. Wprowadzenie

Utrzymujące się bezrobocie jest największym problemem gospodarczym i społecznym Niemiec. Kolejne recesje, zbieżne w czasie z szokami naftowymi, powodowały skokowe przyrosty utrwalającego się następnie bezrobocia. Trend spadkowy, wyraźny pod koniec lat osiemdziesiątych, został odwrócony wraz ze zjednoczeniem, kiedy to zjawisko braku pracy wystąpiło ze wzmożoną siłą w obu częściach kraju. Wschodnie i zachodnie kraje związkowe różnią się zasadniczo pod względem przyczyn i rozmiarów bezrobocia, dlatego też wskazane jest prowadzenie analiz odrębnie dla obu obszarów. W części wschodniej ma ono w znacznej mierze charakter transformacyjny. Upadający przemysł byłej NRD uwolnił nadwyżki siły roboczej, a ukryte bezrobocie stało się oficjalne. Podłoże bezrobocia w Niemczech Zachodnich jest bardziej złożone. Jego przyczyn upatruje się w ramach instytucjonalnych – przeregulowanym rynku pracy i nieelastycznym systemie kształtowania płac utrzymywanych na zbyt wysokim poziomie. W perspektywie mikroekonomicznej rozbudowany system zasiłków minimalizował indywidualne koszty bezrobocia, a wysoki klin podatkowy redukował bodźce do podjęcia zatrudnienia. Nie bez znaczenia pozostaje efekt histerezy – utrwalania się bezrobocia wskutek deprecjacji kapitału ludzkiego i niedopasowań kwalifikacyjnych, które uniemożliwiają obsadzenie wolnych stanowisk pracy (*mismatch*).

W 2006 r. w nowych landach bez pracy pozostawało około 1,5 mln osób, co w odniesieniu do ludności aktywnej zawodowo oznaczało średnioroczną stopę bezrobocia na poziomie 17,3%. W rekordowym 2005 r. liczba bezrobotnych przekroczyła 1,6 mln, zaś stopa 18,7%. Tak silny przyrost wywołany był zmianą zasad statystyki, które dostosowano do standardów MOP. W szeregach bezrobotnych pojawiły się osoby pobierające świadczenia pomocy społecznej i pewna część tzw. cichej rezerwy – osób chcących podjąć pracę, ale nieposzukujących jej w sposób aktywny. Nowe reguły znacznie

ograniczyły porównywalność szeregów czasowych, dlatego też wszelkie trendy należy rozpatrywać ze szczególną ostrożnością. W 2006 r. bezrobocie w części zachodniej Niemiec w liczbach bezwzględnych wyniosło ponad 3 mln, zaś stopa bezrobocia była około dwukrotnie niższa niż w nowych landach i wynosiła 9,1% (wykres 1).

Wykres 1. Średnioroczna stopa bezrobocia wyrażona udziałem osób bezrobotnych w ludności aktywnej zawodowo w Niemczech w latach 2000–2006



Źródło: dane Bundesagentur für Arbeit.

W całej Republice Federalnej Niemiec było zarejestrowanych około 4,5 mln bezrobotnych (10,8%). Liczba osób bez pracy podlega znacznym wahaniom sezonowym, najgorsza sytuacja panuje na początku roku – w latach 2005 i 2006 bezrobocie przekroczyło 5 mln osób. Pewne oznaki poprawy można zauważyć, porównując dane z okresu styczeń 2006 r. – styczeń 2007 r., kiedy liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 0,8 mln.

Obok bezrobocia jawnego istnieje pokaźne bezrobocie ukryte o wysoce heterogenicznym charakterze, szacowane przez Radę Ekspertów (*Sachverständigenrat*) w 2006 r. na prawie 1,3 mln¹. Część tej kategorii – 390 tys. osób – stanowią pracobiorcy aktywni w różnych formach zatrudnienia subwencjonowanego, należącego do tradycyjnego instrumentarium niemieckiej polityki rynku pracy. Zaliczają się do niego m.in. działania tworzące miejsca pracy (*Beschäftigung schaffende Maßnahmen*), nowe formy prac publicznych za niewielkim wynagrodzeniem (*Arbeitsangelegenheiten*) i praca skrócona (*Kurzarbeit*). Rada Ekspertów do ukrytego bezrobocia wlicza także

¹ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2006/2007*, Wiesbaden 2006, s. 466.

osoby objęte szkoleniami, treningami i kształceniem zawodowym oraz pracobiorców przechodzących na wcześniejszą emeryturę².

Ogólne rozmiary bezrobocia, uwzględniające bezrobocie zarejestrowane i ukryte, wynosiłyby więc w Niemczech w 2006 r. około 5,8 mln osób. W obliczeniach całkowitych kosztów bezrobocia uwzględnia się nie tylko wypłaty zasiłków oficjalnie zarejestrowanym, ale i wydatki na politykę rynku pracy i utratę wpływów fiskalnych³.

Problem bezrobocia dotyka różne grupy społeczne w niejednakowym stopniu. Pewne kategorie osób są szczególnie narażone na utratę pracy lub mają trudności z jej podjęciem. Należy tu wymienić przede wszystkim młodych pracobiorców, osoby u schyłku życia zawodowego, słabiej wykwalifikowanych, niepełnosprawnych oraz obcokrajowców.

Tabela 1. Grupy problemowe według części Niemiec w 2006 r.
(w tys., dane średnioroczne)

Grupa problemowa	Niemcy ogółem	Część zachodnia	Część wschodnia
Osoby poniżej 25 roku życia	522,8	346,2	176,6
Osoby powyżej 50 roku życia	1161,2	758,0	403,2
Osoby powyżej 55 roku życia	567,9	385,9	182,0
Obcokrajowcy	643,7	555,2	88,5
Poważnie niepełnosprawni	169,5	124,5	45,0
Bezrobotni powyżej 12 miesięcy	1605,1	1078,2	526,9

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Jahreszahlen*.

Poważnym problemem i wyzwaniem dla służb zatrudnieniowych są długookresowo bezrobotni. W 2006 r. zasób bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej roku liczył przeciętnie 1,6 mln i był wyższy niż rok wcześniej o blisko 100 tys. osób. W Niemczech stopa bezrobocia długookresowego (w odniesieniu do aktywnych zawodowo) wynosiła 5%, podczas gdy w krajach UE-15 tylko 3,3%, a w Wielkiej Brytanii zaledwie 1%⁴. Długotrwale bezrobotni stanowią około 36% ogółu niemieckich bezrobotnych. Problem ten występuje z różnym nasileniem w zależności od płci i regionu. Bezrobocie trwa w Niemczech przeciętnie 39,6 tygodni (dane za 2005 r.)⁵. Średni czas pozostawania bez pracy nie zmienił się zasadniczo od 2000 r., w części zachodniej kraju lekko spadł, a we wschodniej – wzrósł o ponad 7 tygodni, co jest wyrazem trudniejszej sytuacji na rynku pracy w nowych landach.

² Tamże.

³ Wedle obliczeń Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung łączne koszty bezrobocia wynosiły w 2004 r. niemal 86 mld euro.

⁴ Dane Eurostatu za 2005 r.

⁵ Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt 2005*, Nürnberg 2005, s. 160.

2. Reformy Hartz

Od połowy lat dziewięćdziesiątych polityka rynku pracy w RFN stała się przedmiotem krytyki. Koalicja SPD–Zieloni przygotowała pakiet ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy, nazwany od nazwiska projektodawcy Hartz I, II, III i IV. Reformy wdrażane w latach 2003–2005 diametralnie zmieniły politykę rynku pracy, przebudowały system instytucji zatrudnieniowych i zasady statystyki. Główne cele przyświecające przemianom to aktywizacja długotrwale bezrobotnych, zwiększenie odpowiedzialności i samodzielności osób pozostających bez pracy, wspieranie samozatrudnienia oraz poprawa działania urzędów pracy i zwiększenie roli niepublicznych służb zatrudnienia.

Reformy można określić mianem „rewolucji na raty”, gdyż wprowadziły elementy odpowiedzialności za los i – zgodnie z mottem „wpierać, ale wymagać” – zerwały z praktyką utrzymywania bezrobotnych i pobierających świadczenia socjalne bez jakichkolwiek bodźców do podjęcia zatrudnienia. Dotychczasowy zasiłek dla bezrobotnych zintegrowano ze świadczeniami pomocy społecznej, tworząc zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*), który z reguły jest mniej korzystny od starych rozwiązań. Zdyscyplinowano bezrobotnych, skracając okres otrzymywania zasiłku z 32 do 12 miesięcy (dla osób powyżej 55 roku życia – 18 miesięcy) i przewidując wiele możliwości zawieszenia, opóźnienia i skrócenia okresu jego pobierania. Ma to przykładowo miejsce, gdy stosunek pracy będzie rozwiązany z winy pracobiorcy lub pracownik nie dochowa terminów meldunku w agencji pracy, nie weźmie udziału w badaniu psychologicznym czy też nie przyjmie oferty pracy⁶. Od czerwca 2006 r. jednolita kwota zasiłku w całych Niemczech wynosi 345 euro, niezależnie od stażu pracy i dochodów. Ważną zmianą jest wprowadzenie obowiązku przyjęcia każdej oferty pracy, którą bezrobotny jest w stanie wykonywać, również tych gorzej wynagradzanych i niewymagających kwalifikacji. Wiele kontrowersji wzbudziły obowiązkowe, niskopłatne prace publiczne, zwane z racji poziomu wynagrodzenia *Ein-Euro-Jobs*.

Przy urzędach pracy, przemianowanych w 2005 r. na agencje pracy (*Arbeitsagenturen*), powstały agencje usług personalnych (*Personal-Service-Agenturen*), których zadaniem jest zatrudnianie bezrobotnych w ramach pracy tymczasowej i ich szybkie wdrażanie do normalnych, stabilnych stosunków zatrudnieniowych. Poluzowano przepisy dotyczące pracy tymczasowej i wprowadzono w tej branży płacę taryfową. Bezrobotni mogą korzystać przy tym z innych, obok agencji pracy tymczasowej, podmiotów pośredniczących i posługiwać się specjalnym bonem. Realizacja bonu o wartości maksymalnie 2000 euro stanowi wynagrodzenie prywatnego pośrednika, jeśli jego działanie dało bezrobotnemu zatrudnienie objęte obowiązkiem ubezpieczenia

⁶ Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitslosengeld II/Sozialgeld*, Nürnberg 2007.

społecznego. Pierwsza rata jest wypłacana po 6 tygodniach zatrudnienia bezrobotnego, a druga po 6 miesiącach.

W celu lepszej obsługi bezrobotnych na szeroką skalę nastąpiło tworzenie wspólnot pracy (*Job-Center*) – wspólnych przedsięwzięć agencji pracy oraz jednostek samorządowych dających kompleksową pomoc i pośrednictwo poszukującym pracy. W szybszej integracji z rynkiem pracy pomaga osobisty opiekun, a reorganizacja pracy urzędów zwiększyła ich wydajność i tempo działań.

W reformach położono duży nacisk na wspieranie samozatrudnienia, umożliwiając bezrobotnym m.in. tworzenie tzw. jednoosobowych spółek akcyjnych (*Ich-AG*). Konstrukcja ta, niebędąca w prawnym znaczeniu prawdziwą spółką kapitałową, pozwalała na dofinansowanie przez okres do 3 lat. Ze względu na słabą efektywność tego instrumentu od 30 czerwca 2006 r. połączono go z innym świadczeniem pomocowym dla zakładających działalność gospodarczą. Inną ofertą dla chcących podjąć aktywność gospodarczą jest specjalna subwencja wypłacana równolegle do zasiłku dla bezrobotnych II i wynosząca z reguły 50% jego wysokości.

Jednym z zamysłów ustawodawcy było ograniczenie szarej strefy poprzez oferowanie absorbujących czasowo *Ein-Euro-Jobs* i stworzenie możliwości legalnego zarobku w sektorze niskich płac w ramach zatrudnienia objętego preferencyjnymi, obniżonymi składkami na ubezpieczenia społeczne. Najniższe obciążenia obowiązują przy zarobkach do 400 euro miesięcznie, a powyżej tego progu składki proporcjonalnie rosną.

3. Instrumenty szkolenia i doskonalenia zawodowego

W RFN regulacje dotyczące doskonalenia zawodowego bezrobotnych były do 1997 r. częścią ustawy o popieraniu pracy (*Arbeitsförderungsgesetz, AFG*). Zgodnie z tą ustawą urzędy pracy mogły wspierać uczestnictwo bezrobotnych posiadających kwalifikacje w całodziennych kursach doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego. Osoby skierowane na te kursy miały prawo do zasiłku na utrzymanie. Zasiłek ten, podobnie jak zasiłek dla bezrobotnych, obliczany był na podstawie ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia za pracę.

Najogólniej można wskazać na dwie podstawowe grupy instrumentów w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego bezrobotnych, tj. treningi i doskonalenie zawodowe. Ponadto rozróżnia się ponowną integrację zawodową osób niepełnosprawnych i kursy języka niemieckiego dla obcokrajowców. Podobnie jak we wcześniejszych rozwiązaniach, przewiduje się całodzienny udział bezrobotnych we wszystkich formach szkolenia. W nowym ustawodawstwie rozróżnia się też odrębną grupę instrumentów określoną jako doradztwo zawodowe i wspieranie kształcenia zawodowego, zorientowaną na młodzież wkraczającą na rynek pracy i osoby niepełnosprawne.

Treningi mają na celu poprawę możliwości powrotu bezrobotnych na rynek pracy. Za pomocą tego instrumentu zmierza się do ustalenia, czy osoba poszukująca pracy nadaje się do wykonywania określonego zawodu i podejmuje działania zwiększające perspektywy zawodowe bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem. W czasie treningów próbuje się ustalić wiedzę, umiejętności i potencjał osób poszukujących pracy, jak również wspiera poszukiwanie zatrudnienia, szczególnie poprzez szkolenie umiejętności samodzielnego ubiegania się o pracę i związane z tym doradztwo. Czas trwania treningów jest krótki – przeciętnie od 2 do 8 tygodni, maksymalnie nie przekracza 12 tygodni. Niejednorodność zadań przewidzianych do rozwiązania podczas treningów odzwierciedla się w różnorodności instrumentów, które mogą być łączone dla osiągnięcia zamierzonych celów.

Aby nabyć prawo do odbycia treningu, trzeba się zarejestrować w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy. Bezrobotni i osoby zagrożone bezrobociem mogą brać udział w treningach, o ile zapewnią one wzrost szans zatrudnieniowych. O spełnieniu tych warunków decyduje właściwa agencja pracy. Znaczna część działań w ramach treningów jest wystandaryzowana, dzięki czemu mogą one być przedmiotem procedury przetargowej. Usługi te nabywane są przez Federalną Agencję Pracy w Norymberdze.

Osoby biorące udział w treningach i procedurze określającej ich umiejętności otrzymują nadal zasiłek dla bezrobotnych, a niemające prawa do zasiłku otrzymują tylko wsparcie w wymiarze podstawowym. Ponadto agencja pracy może przejąć następujące koszty:

- kursów zawodowych, egzaminów i ubrania roboczego,
- dojazdu (do 476 euro miesięcznie),
- wyżywienia (do 136 euro) i utrzymania za granicą (do 340 euro),
- opieki nad dzieckiem (130 euro na dziecko).

Ustawodawca zabronił stosowania omawianych form pomocy, jeśli dane działanie miałoby prowadzić do zatrudnienia u pracodawcy, u którego dana osoba pracowała w ciągu ostatnich 4 lat przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

Drugą grupą są środki zorientowane na doskonalenie zawodowe. Celem tego instrumentu jest zachowanie i rozszerzenie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych. Doskonalenie zawodowe zawiera zazwyczaj praktyczne elementy w postaci praktyki albo pracy w firmie szkoleniowej. Doskonalenie zawodowe trwa od kilku miesięcy do roku. W ramach tej formy szkolenia można rozróżnić przekwalifikowania zawodowe, w czasie których bezrobotny uzyskuje nowy zawód lub specjalność zawodową. Przekwalifikowania trwają od 2 do 3 lat.

Wraz z wejściem w życie reformy Hartza bezrobotni nie są kierowani na szkolenia przez agencje pracy, lecz otrzymują boni szkoleniowy. Jest to nowy instrument alokacji szkoleń, który umożliwia potencjalnym uczestnikom swobodny wybór podmiotu szkolącego. Reforma wprowadziła też popytowo zorientowane planowanie celów

szkoleń zawodowych, powiązane z lepszym zarządzaniem ich jakością. Samo tylko wprowadzenie bonu szkoleniowego przyczynia się do wzrostu konkurencji między podmiotami edukacyjnymi.

Na bonie (o trzymiesięcznym okresie ważności) określony jest cel szkolenia, czas i region, na którego terenie bezrobotny może wybrać podmiot edukacyjny. Wszelkie informacje o usługach szkoleniowych dostępne są przez bazę danych KURSNET. Potencjalni uczestnicy programu muszą ponadto odbyć rozmowę z doradcą, w której potwierdzone zostanie wysokie prawdopodobieństwo uzyskania adekwatnej pracy przez bezrobotnego. Dopuszczone są tylko te instrumenty doskonalenia zawodowego, których prognozowany efekt zatrudnieniowy brutto w okresie 6 miesięcy po zakończeniu programu wynosi co najmniej 70%. Podstawą do określenia prognozowanego prawdopodobieństwa uzyskania pracy są dotychczasowe efekty kursów szkolenia zawodowego, tendencje rozwojowe na regionalnym rynku pracy i oczekiwane zapotrzebowanie na pracę. W RFN nie są jeszcze stosowane w agencjach pracy procedury *unemployment profiling* do prognozowania prawdopodobieństwa popadnięcia w bezrobocie długookresowe. Podmioty szkoleniowe muszą uzyskać certyfikat Federalnej Agencji Pracy uprawniający do szkolenia zawodowego bezrobotnych. Podmiot edukacyjny jest zobowiązany do przedłożenia agencji pracy bonu przed rozpoczęciem szkolenia.

Przyznanie bezrobotnemu świadczenia w postaci doskonalenia zawodowego lub treningu wiąże się z przejęciem przez agencję pracy kosztów szkolenia, dojazdu na szkolenie lub noclegu oraz wyżywienia. Należy podkreślić, że reforma Hartza ograniczyła finansowe zachęty dla uczestników szkoleń. Bezrobotni podczas całodziennego programu otrzymują nadal zasiłek na utrzymanie w wysokości 345 euro. W czasie doskonalenia zawodowego okres uprawniający do pobierania zasiłku dla bezrobotnych skraca się w wolniejszym tempie, tzn. 2 dni liczone są jako jeden dzień. Jeśli dana osoba po skończeniu doskonalenia zawodowego pozostaje nadal bezrobotna i nie ma prawa do zasiłku dla bezrobotnych, to może jeszcze otrzymywać ten zasiłek przez minimum 30 dni.

W przypadku udziału w szkoleniu, które nie jest wspierane przejęciem kosztów przez agencję pracy, możliwe jest równoległe pobieranie zasiłku pod warunkiem:

- uzyskania wcześniejszej zgody agencji pracy,
- gotowości natychmiastowego przerwania kursu, gdy możliwe jest podjęcie pracy,
- uzgodnienia z podmiotem kształcącym możliwości nagłego przerwania szkolenia.

W celu zwiększenia zatrudnialności osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem wprowadzono próbnie do końca 2007 r. środki włączające do rynku pracy. Instrument ten jest ukierunkowany na włączanie do aktywnego życia zawodowego bezrobotnych i zapewnia dodatkową pomoc osobom kształcącym się zawodowo. Bezrobotni w trakcie uczestnictwa w programie mogą otrzymywać dalej zasiłek dla bezrobotnych. Działanie to jest realizowane przez ośrodki, które w ramach publicznego

postępowania konkursowego zaproponowały koncepcje rokujące najlepszą skuteczność we włączaniu uczestników szkoleń do życia zawodowego. Nakłady ponoszone przez podmiot świadczący usługę są rozliczane ryczałtowo. Agencja zatrudnienia ustala system motywujący, składający się z zachęt i elementów kary, mający na celu konsekwentną i efektywną integrację uczestników ze światem pracy.

Narodowa polityka rynku pracy w dziedzinie podnoszenia kwalifikacji wspierana jest przez Europejski Fundusz Społeczny. Jest ona realizowana w latach 2000–2008 przez Federalną Agencję Pracy w Norymberdze na podstawie wytycznych Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych w ramach programu ESF–BA. Podobnie jak w innych krajach, zarówno rząd federalny, jak i landy przygotowują projekty, które są wspomagane finansowo i uzupełniają instrumentarium trzeciej księgi kodeksu socjalnego o dodatkową pomoc w zakresie szkolenia zawodowego i dodatkowe środki na kształcenie zawodowe zmierzające do polepszenia kompetencji językowych imigrantów.

Świadczenia te mają fakultatywny charakter i mogą być wypłacane, jeżeli zapewnione są środki finansowe. Działania finansowane z EFS muszą być powiązane ze wspomaganiami krajowymi w ramach trzeciej księgi kodeksu socjalnego. O konkretnych możliwościach wspomagania informują agencje pracy, które w razie potrzeby mogą opracować priorytety dla swoich regionalnych rynków pracy.

Doskonalenie zawodowe stanowiło rdzeń polityki rynku pracy w RFN. Szczególnie po zjednoczeniu Niemiec instrument ten odgrywał bardzo dużą rolę (por. tab. 2). Jednakże już w 1993 r. sytuacja się zmieniła i liczba uczestników rozpoczynających doskonalenie zawodowe zmalała do 642 tys. osób. Coraz mniejsza liczba uczestników programów doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych znajduje swoje odbicie w malejących wydatkach Federalnej Agencji Pracy na ten cel. O ile w 1992 r. wydano 9 mld euro na szkolenia, to w 2002 r. tylko 6,7 mld. W strukturze wydatków na doskonalenie zawodowe bezrobotnych przeważają koszty zasiłków na utrzymanie. W 1992 r. z wydatków ogółem w wysokości 9 mld euro na zasiłki na utrzymanie przypadało ponad 5,2 mld euro (57,8%). Zasiłki te częściowo obniżają wydatki Federalnej Agencji Pracy na zasiłki dla bezrobotnych.

W latach 2000–2003 przeciętny miesięczny koszt kursu doskonalenia zawodowego na bezrobotnego kształtował się w granicach 600–700 euro, a zasiłek na utrzymanie wynosił 1100–1200 euro.

Po wejściu w życie reformy Hartz II w 2003 r. wydatki na aktywne programy rynku pracy zostały ograniczone. Wynosiły one około 20 mld euro w 2004 r. Nowa strategia jest realizowana w sposób najbardziej konsekwentny w zakresie wspierania doskonalenia zawodowego. W wyniku reform wydatki na ten cel zmalały z 5 mld euro w 2003 r. do 1,8 mld euro w 2005 r. Tylko 131,5 tys. osób w obydwu częściach Niemiec rozpoczęło doskonalenie zawodowe w 2005 r.

Tabela 2. Bezrobotni rozpoczynający doskonalenie zawodowe według części Niemiec w latach 1991–2005

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
1991	1 486 049	593 904	892 145
1992	1 462 222	574 667	887 555
1993	642 286	348 133	294 153
1994	593 754	306 826	286 928
1995	659 059	401 596	257 463
1996	647 670	378 443	269 227
1997	441 300	275 269	166 031
1998	607 970	372 011	235 959
1999	490 796	307 479	183 317
2000	551 534	337 880	213 654
2001	449 622	261 199	188 423
2002	456 301	273 219	183 082
2003	246 245	153 975	92 270
2004	185 041	123 952	61 089
2005	131 521	91 096	40 425

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Berufliche Weiterbildung i Arbeitsstatistik – Jahreszahlen*, różne roczniki.

Od 1998 r. wyodrębnione zostały krótkookresowe treningi podnoszenia zdolności do pośrednictwa jako samodzielna kategoria ustawowa pod pojęciem treningu. Liczba osób objętych tym instrumentem rośnie, w szczególności dał się zauważyć znaczący przyrost liczby osób rozpoczynających treningi w 2002 r. Ten trend wskazuje na reorientację aktywnych programów zatrudnieniowych zmierzającą do aktywizacji bezrobotnych w krótkim okresie w celu zapobieżenia bezrobociu długookresowemu. Treningi dla bezrobotnych są o wiele tańszym instrumentem w porównaniu z tradycyjnym doskonaleniem zawodowym. W latach 2000–2003 wydatki miesięczne na uczestnika treningu wynosiły 500–600 euro. W 2003 r. treningi dla bezrobotnych rozpoczęło 1070 tys. osób, a rok później liczba ta osiągnęła już 1188 tys., w tym 788,5 tys. w części zachodniej (tab. 3). W 2005 r. liczba osób rozpoczynających krótkie treningi obniżyła się i wyniosła 894,5 tys. (w części wschodniej 287,3 tys.).

Tabela 3. Bezrobotni rozpoczynający treningi według części Niemiec w latach 1998–2005

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
1998	267 900	174 300	93 600
1999	431 556	264 811	166 745
2000	476 672	285 921	190 751

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
2001	565 132	338 516	226 616
2002	877 038	520 713	356 325
2003	1 070 137	694 322	375 815
2004	1 188 369	788 533	399 836
2005	894 476	607 222	287 254

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsstatistik – Jahreszahlen*, różne roczniki; *Geschäftsbericht* 1998.

4. Metody ewaluacji i pomiaru efektywności

Podstawą do badań efektywności instrumentów doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego w latach dziewięćdziesiątych były trzy oficjalne źródła informacji:

- próba losowa zatrudnionych Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodoznawstwa w Norymberdze (IAB),
- bank informacji Federalnego Urzędu Pracy o otrzymujących świadczenia z tytułu bezrobocia,
- informacja Federalnego Urzędu Pracy o uczestnikach doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego dla bezrobotnych.

Od 2000 r. pomiaru efektywności instrumentów polityki rynku pracy dokonuje się z wykorzystaniem 2,2-procentowej próby losowej zintegrowanych biografii zawodowych IAB. Jest to bogaty bank informacji z czterech administracyjnych źródeł informacji: historii zatrudnienia, historii otrzymujących świadczenia z tytułu bezrobocia, banku ofert poszukujących pracy i ogólnego banku informacji o środkach polityki rynku pracy. Próba ta jest reprezentatywna dla osób co najmniej z jednym meldunkiem w tych czterech źródłach. Zawiera ona 1,4 mln osób i 17 mln adnotacji.

Pierwsze koncepcje badań efektywności instrumentów polityki rynku pracy zostały opracowane na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia w IAB Federalnego Urzędu Pracy w Norymberdze⁷. Koncepcja obejmowała pięć etapów. Na pierwszym etapie badania należy zebrać informacje dotyczące stopnia realizacji programu i dokonać jego kwantyfikacji. Drugą fazą postępowania oceniającego jest rozpoznanie łańcucha przyczynowo-skutkowego. Należy w nim ustalić, które zmiany można uznać za efekt oddziaływania danego instrumentu, oraz rozróżnić zmiany o charakterze autonomicznym i zależne od innych czynników. Pojawia się tu wiele problemów metodologicznych związanych z klasyfikacją efektów. Podstawowy spro-

⁷ Zob. *Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB*, red. D. Mertens, BeitrAB 70, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1988.

wadza się do pytania, jakie zmiany nastąpiłyby również bez użycia tego instrumentu. Trzecim etapem analizy jest rozróżnienie między zamierzonym a niezamierzonym oddziaływaniem powziętych środków. Efekt uboczny stosowanych przedsięwzięć może mieć pozytywny, neutralny lub negatywny wpływ na osiągnięcie zamierzonego celu. Następnym krokiem badawczym jest analiza stopnia urzeczywistniania celu. W tym postępowaniu konfrontowane są wszystkie efekty z planowanym rezultatem. Szczególny nacisk należy położyć na analizę efektów ubocznych. Piąty etap obejmuje badanie efektywności zastosowanych instrumentów (*cost-benefits analysis*).

W stosunku do pierwszych studiów empirycznych oceniających efekty kształcenia i doskonalenia zawodowego bezrobotnych należy jednak podchodzić z pewnym dystansem ze względu na braki metodologiczne. Badając efekty programów doskonalenia zawodowego, próbowano znaleźć odpowiedź na dwa pytania:

- 1) Jaki jest wpływ danego instrumentu polityki rynku pracy na zmniejszenie rozmiarów bezrobocia? Chodzi o określenie liczby osób, które pozostawałyby bez pracy, gdyby nie zastosowano doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem.
- 2) W jakim stosunku pozostają nakłady na szkolenie i doskonalenie zawodowe do kosztów, które powstałyby z tytułu bezrobocia, gdyby mu nie przeciwdziałano? Koszty alternatywne są tutaj rozumiane jako pieniężna korzyść z tytułu udziału w programie zatrudnieniowym.

Reformy komisji Hartza wprowadziły m.in. nową jakość w ocenie niemieckiej polityki rynku pracy. Sprowadza się ona zarówno do kompleksowości badań, jak i szerszej palety stosowanych metod badawczych. Po pierwsze, podejmuje się próby analizy efektów poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w porównywalnych okresach. Po drugie, oprócz systematycznie prowadzonych badań z wykorzystaniem metod ekonometrycznych do określenia efektów prowadzone są również bogate analizy strategii implementacji różnych instrumentów. Po trzecie, badania nad instrumentami polityki rynku pracy poszerzone zostały o aspekty makroekonomiczne, jak również *benchmarking* agencji pracy odnoszących sukcesy. Po czwarte, badania zorientowane są na efekty netto poszczególnych instrumentów. Po piąte wreszcie, instytucjonalne uwarunkowania analizowane są nie tylko w ramach procesu implementacji, są również podejmowane organizacyjno-socjologiczne analizy wskazujące kierunki przebudowy służb zatrudnieniowych, a w szczególności Federalnej Agencji Pracy.

Podsumowując, można powiedzieć, że ewaluacja zgodnie z założeniami reformy Hartza powinna mieć w zasadzie interdyscyplinarny charakter i opierać się na innowacyjnej koncepcji badawczej łączącej wiele elementów w jedną całość. Ta innowacyjna koncepcja nie jest jeszcze konsekwentnie realizowana w praktyce, gdyż bardzo trudno jest dokonać systematycznego powiązania wszystkich jej elementów. Na przykład krótki okres stosowania nowych instrumentów i regulacji nie pozwala na uwzględnianie długookresowych efektów.

W sprawie ewaluacji programów zatrudnieniowych w ramach reformy Hartza pod koniec 2002 r. podjęta została przez Bundestag stosowna decyzja. To ogromne wyzwanie zostało podzielone na pięć następujących zadań:

Moduł 1 – Efekty instrumentów aktywnej polityki rynku pracy,

Moduł 2 – Przebudowa Federalnej Agencji Pracy,

Moduł 3 – Zobowiązania Federalnej Agencji Pracy,

Moduł 4 – Administracyjne wsparcie ewaluacji,

Moduł 5 – Zbieranie informacji, jej przetwarzanie i archiwizowanie w celu ewaluacji reform Hartza.

Bogaty zasób informacji na temat instrumentów i uczestników aktywnych programów zatrudnieniowych umożliwia prowadzenie szerokich analiz nad ewaluacją doskonalenia zawodowego bezrobotnych. W opracowaniach wykonywanych przez IAB i ośrodki akademickie podejmuje się próby oszacowania efektów netto doskonalenia zawodowego bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem za pomocą metod ekonometrycznych. Standardem stało się porównywanie położenia na rynku pracy uczestników programu z położeniem grupy kontrolnej. Grupę kontrolną tworzy się w ten sposób, że dobiera się do niej osoby o podobnych cechach do uczestników programu doskonalenia zawodowego. Różnice w położeniu obydwu grup na rynku pracy traktuje się jako efekt działania doskonalenia zawodowego.

Do oszacowania efektów programów doskonalenia zawodowego ze względu na postawiony cel stosuje się w RFN cztery płaszczyzny analizy:

- ewaluację mikroekonomiczną,
- ewaluację makroekonomiczną,
- analizę efektywności przez porównanie kosztów i korzyści,
- ocenę wdrożenia projektu.

W mikroekonomicznych analizach ocenia się wpływ treningów i doskonalenia zawodowego bezrobotnych na pozycję uczestników na rynku pracy. Pozycja ta określana jest najczęściej przez wzrost prawdopodobieństwa uzyskania pracy bądź przez porównanie wysokości osiągniętych dochodów. Aby ustalić wpływ uczestnictwa w programie, trzeba skonfrontować położenie jednostek na rynku pracy po zakończeniu uczestnictwa z pozycją osób, które nie uczestniczyły w programie. Grupa osób szkolonych powinna być taka sama jak grupa bezrobotnych nieuczestniczących w programie. Im więcej podobnych cech mają te grupy, tym większe są szanse na prawidłowe określenie efektu.

W ocenie wpływu doskonalenia zawodowego na zmienne makroekonomiczne uwzględnia się najczęściej rozmiary bezrobocia, stopę bezrobocia, przejścia z bezrobocia do zatrudnienia i płace. Bardzo często w pracach na temat makroekonomicznej oceny wykorzystuje się koncepcję rozszerzonej funkcji dopasowań. Zakłada się w niej, że aktywne programy zatrudnieniowe mogą oddziaływać na sprawność funkcjonowania rynku pracy, przyczyniając się do wzrostu przepływu z bezrobocia do zatrudnienia.

W ramach analiz dotyczących efektywności analizuje się z jednej strony koszty doskonalenia zawodowego, a z drugiej oszczędności związane z oszczędnościami z tytułu skrócenia 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.

Pierwsze kompleksowe badanie efektów reform Hartza w zakresie aktywnej polityki rynku pracy zostało po długich przygotowaniach zlecone w 2003 r. konsorcjum złożonemu z najlepszych placówek badawczych zajmujących się analizą rynku pracy. Systemowe podejście do badania uwzględnia jakościowe badania elementów procesu implementacji i niemierzalne jeszcze problemy „zatrudnialności” oraz ilościowe mikro- i makroekonometryczne oszacowania efektów wraz z analizą kosztów i korzyści.

Analizy z początku lat osiemdziesiątych wskazywały, że ukończenie przez bezrobotnych kursu podwyższania kwalifikacji lub przekwalifikowania zawodowego znacznie zwiększało szanse zatrudnienia. Wyrażało się to krótszym okresem pozostawania bez pracy. Najwyższą efektywnością charakteryzowały się szkolenia dla osób starszych i posiadających niższe kwalifikacje⁸. Po upływie roku do 2 lat po zakończeniu kursu około 70% uczestników pracowało w zawodach, w których ich szkolono, przy czym udział ten wzrastał wraz z upływem czasu.

Należy zapytać, czy te wyniki były również aktualne w warunkach wysokiego bezrobocia. Badania Hofbauera i Dadzia⁹, pokazujące drogi zawodowe osób kończących kursy doskonalenia zawodowego w 1982 r., zdają się potwierdzać tę tendencję. Okazuje się, że 56% spośród bezrobotnych uczestniczących w szkoleniu zawodowym w 2 lata po jego zakończeniu pozostawało w stosunku pracy powodującym obowiązek ubezpieczenia społecznego.

Analizowane wyniki badań dostarczają także dowodów na to, że doskonalenie zawodowe jest mniej efektywne w przypadku grup problemowych rynku pracy. Wśród absolwentów szkoleń mniejsze szanse na znalezienie pracy mieli długookresowo bezrobotni i osoby mieszkające w regionach o dużym bezrobociu. Z drugiej jednak strony okazuje się, że osoby o podobnej drodze zawodowej, ale bez ukończonego doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych, miały mniejsze szanse na rynku pracy w porównaniu z beneficjentami szkoleń¹⁰.

⁸ Ch. Büchtemann, *Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf – Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978–1982*, Forschungsberichte, T. 85, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983.

⁹ H. Hofbauer, W. Dadzio, *Mittelfristige Wirkung beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern nach Beendigung der Massnahme*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” Nr 2, 1987, s. 129 i n.

¹⁰ Tamże, s. 139.

W latach dziewięćdziesiątych w RFN we wszystkich przypadkach doskonalenia zawodowego bezrobotnych mieliśmy w krótkim okresie do czynienia z negatywnym efektem typu *lock in*, a w średnim i długim pojawiały się znaczące pozytywne efekty zatrudnieniowe¹¹. Efekt *lock in* najdłużej występował w przypadku przekwalifikowań zawodowych. W średnim i długim okresie najczęściej wskazywano na pozytywne efekty doskonalenia zawodowego w obydwu częściach Niemiec, przy czym na wschodzie efekty te były słabsze, a bardziej odczuwalny był efekt *lock in*.

Na początku lat dziewięćdziesiątych IAB prowadził analizy kosztów i korzyści stosowania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Przyjmował, że ogólny koszt bezrobocia rejestrowanego obejmuje bezpośrednie wydatki budżetów publicznych związane z tym zjawiskiem i – pośrednio – zmniejszone ich wpływy z tytułu braku dochodów osób pozostających bez pracy. Przy tak zdefiniowanym koszcie bezrobocia straty z tego tytułu szacowane były w części zachodniej w 1991 r. na 54,6 mld DM, co dawało około 32 300 DM na jednego bezrobotnego¹². Zakładano, że jedną połowę tych kosztów stanowią dodatkowe wydatki budżetów, a drugą zmniejszone wpływy. Udział świadczeń kompensacyjnych wypłacanych bezpośrednio bezrobotnym stanowił 29%, a zmniejszone wpływy z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych – 25%.

Ciekawe są rezultaty badań Lechnera, Miquela i Wunscha, które pokazują wzrost płac bezrobotnych rozpoczynających doskonalenie i przekwalifikowanie zawodowe w latach 1993–1994 w Niemczech Zachodnich¹³. Siedem lat po rozpoczęciu programu uczestnicy przekwalifikowań zawodowych zarabiali od 400 do 500 euro więcej w porównaniu z bezrobotnymi niebiorącymi udziału w tym przedsięwzięciu, a uczestnicy krótszych programów doskonalenia zawodowego od 150 do 250 euro.

Zbyt niska efektywność w zakresie doskonalenia zawodowego i przekwalifikowań bezrobotnych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych powodowała, że stały się one przedmiotem publicznej dyskusji¹⁴, a następnie reform w kodeksie socjalnym.

¹¹ M. Lechner, C. Wunsch, *Are the effects of training programmes in Germany sensitive to the choice and measurement of labour market outcomes?*, „Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung” Nr 3–4, 2006, s. 347–364.

¹² H.U. Bach, E. Spitznagel, *Arbeitsmarktpolitische Massnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte*, w: *Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt*, red. Ch. Brinkmann, K. Schober, Nürnberg 1992, s. 207–227.

¹³ M. Lechner, R. Miquel, C. Wunsch, *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*, „IZA Discussion Paper” Nr 1443, Bonn 2005; *The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification*, „Discussion Paper” Universität St. Gallen 2005.

¹⁴ Por. B. Fitzenberger, S. Speckesser, *Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” Heft 33, 2000, s. 357–370; R. Hujer, B. Fitzenberger, *Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, „Perspektiven der Wirtschaftspolitik” Heft 2, 2002, s. 139–158.

Znane są pierwsze wyniki badań nad efektami szkolenia zawodowego bezrobotnych po wprowadzeniu nowego kodeksu¹⁵.

Treningi dla bezrobotnych w landach zachodnich przynoszą, po początkowym efekcie *lock in* trwającym od 2 do 3 miesięcy, pozytywne efekty zatrudnieniowe, które często są znaczące statystycznie. Efekty te są podobne zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn, a ich wielkość uzależniona jest od okresu pozostawania bez pracy. W okresie od 4 do 12 miesięcy po treningu stopa zatrudnienia jest wyższa o 5 pkt. proc. dla mężczyzn i 10 pkt. proc. dla kobiet w porównaniu z bezrobotnymi nieobjętymi treningiem. Jest to efekt o długotrwałym charakterze.

Należy zaznaczyć, że absolutna stopa zatrudnienia uczestników treningu oraz bezrobotnych nieobjętych programem, uzależniona jest od czasu bezrobocia. Im dłuższy był okres pozostawania bez pracy przed treningiem, tym niższa była stopa zatrudnienia po ukończeniu kursu. Wskaźnik zatrudnienia dla osób pozostających bez pracy do 3 miesięcy wynosił około 40% po treningu, podczas gdy dla bezrobotnych ze stażem od 7 do 12 miesięcy tylko 25%. Okazuje się ponadto, że w Niemczech Zachodnich bezrobotne kobiety objęte tym instrumentem osiągają po programie nieco wyższą stopę zatrudnienia niż mężczyźni.

W Niemczech Wschodnich treningi nie dają pozytywnych efektów zatrudnieniowych. Efekty te są małe i nieistotne statystycznie. Wyjątek stanowią tutaj bezrobotni mężczyźni, rozpoczynający treningi między 7 a 12 miesiącem bezrobocia. Dla tej populacji efekt zauważalny jest jednak dopiero po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia treningu.

Jeśli porównamy we wschodniej części absolutne stopy zatrudnienia uczestników treningów i próby kontrolnej, to okazuje się, że mężczyźni w zasadzie wykazują się tylko nieznacznie niższymi możliwościami ponownej integracji z rynkiem pracy w porównaniu z landami zachodnimi. Natomiast w przypadku kobiet sytuacja jest gorsza i różnica ta wynosi 10 pkt. proc. na korzyść Niemiec Zachodnich.

W starych landach rezultaty doskonalenia zawodowego bezrobotnych (bez uwzględnienia praktycznych komponentów szkolenia) charakteryzują się dłuższym efektem *lock in* w porównaniu z treningami. Podczas pierwszych miesięcy udziału w programie stopa zatrudnienia jest niższa o 20 pkt. proc. w porównaniu z bezrobotnymi z grupy kontrolnej. *Lock in* efekt trwa do 12 miesięcy wśród osób, które rozpoczęły doskonalenie zawodowe w ciągu pierwszych 6 miesięcy swojego bezrobocia. U osób, które zostały objęte doskonaleniem zawodowym w późniejszym okresie bezrobocia, efekt *lock in* trwał krócej.

O ile wpływ doskonalenia zawodowego dla mężczyzn i kobiet w części zachodniej, rozpoczynających szkolenia w okresie od 3 do 6 miesiąca bezrobocia, jest mało

¹⁵ M. Biewen, B. Fitzenberger, A. Osikominu, R. Völter, *Beschäftigungseffekte ausgewählter Massnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*, „Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung” Nr 3–4, 2006, s. 365–390.

istotny statystycznie, to dla osób pozostających dłużej bez pracy jest on bardziej znaczący. Stopa zatrudnienia mężczyzn jest – po początkowej fazie *lock in* – o 7 pkt. proc. wyższa, a kobiet – o 10 pkt. proc.

W Niemczech Wschodnich, podobnie jak w przypadku treningów, jest mało dowodów na pozytywne efekty doskonalenia zawodowego (z wyjątkiem mężczyzn rozpoczynających program do 3 miesiąca pozostawania bez pracy). Ta konstatacja odnosi się szczególnie do kobiet, które długi okres po szkoleniu mają mniejsze szanse zatrudnienia w porównaniu z grupą kontrolną. Trudna sytuacja tej grupy problemowej odzwierciedla się w poziomie ich stopy zatrudnienia, która po zakończeniu oddziaływania efektu *lock in* nie przekracza 30% i jest znacznie niższa niż w części zachodniej.

Należy zaznaczyć, że doskonalenie zawodowe bezrobotnych w RFN może mieć też praktyczny charakter i odbywać się w formie praktyki lub wykonywania czynności zawodowych w tzw. firmach ćwiczeniowych. Ta forma praktycznego doskonalenia zawodowego daje szczególnie dobre rezultaty w części zachodniej wśród kobiet – efekt wynosi tutaj 10 pkt. proc. Takiego rezultatu nie stwierdza się u bezrobotnych mężczyzn. Te różnice można wytłumaczyć tym, że kobiety biorą udział w praktycznych szkoleniach w zawodach typowych dla sektora usług, gdzie są dobre szanse zatrudnienia. Mężczyźni najczęściej doskonalą swoje kwalifikacje w zawodach związanych z przemysłem przetwórczym, w którym szanse zatrudnienia są o wiele mniejsze. Natomiast praktyczne doskonalenie zawodowe nie przynosi żadnych pozytywnych rezultatów zatrudnieniowych w Niemczech Wschodnich.

Negatywny obraz części wschodniej w zakresie oddziaływania doskonalenia zawodowego odzwierciedla trudną sytuację na rynku pracy i można domniemywać, że uczestnicy programów szkoleniowych w obydwu częściach kraju różnią się między sobą w dość istotny sposób. W regionach o wysokim bezrobociu doskonalenie zawodowe pełni bowiem funkcję zastępczą w stosunku do zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku bezrobotnych, którym agencje pracy nie są w stanie udzielić pomocy.

Należy zaznaczyć, że najnowsze badania wskazują na lepsze efekty zatrudnieniowe doskonalenia zawodowego bezrobotnych po wprowadzeniu reform. Pozytywne rezultaty są widoczne zwłaszcza w zachodniej części Niemiec. Tendencja ta daje się zauważyć w czasie reform polityki rynku pracy, ograniczających drastycznie wydatki na doskonalenie zawodowe.

Od wprowadzenia reform minęło zbyt mało czasu, by móc rzetelnie ocenić ich efektywność. Pełny pakiet ustaw funkcjonuje dopiero od 2005 r. i nadal wdrażane są nowe rozwiązania i usprawnienia. Trudno zatem sformułować ogólną ocenę reform, zwłaszcza że badania efektywności poszczególnych rozwiązań, podzielonych na tzw. moduły, wciąż trwają i ich wyniki można uznać co najwyżej za wstępne. Ponadto nie mamy jeszcze dzisiaj do dyspozycji wyników analiz kosztów i korzyści.

Na uznanie zasługuje sam fakt podjęcia reform, ich kompleksowość oraz konsekwencja we wdrażaniu. Decydenci dojrzeli do działania, a fakt zainicjowania przemian

przez socjaldemokratyczną SPD, nawet za cenę utraty politycznego poparcia, podkreślał powagę sytuacji i pomógł utwierdzić opinię publiczną w przekonaniu o konieczności zmian.

Solidaryzm społecznej gospodarki rynkowej i rozbudowane państwo opiekuńcze prowadziły do wielu nadużyć ze strony osób żyjących z zasiłków i pomocy społecznej, co naruszało finansową stabilność budżetu państwa. Nowe regulacje tworzą lepsze ramy instytucjonalne szybszych przepływów z bezrobocia do aktywnego zatrudnienia. Efektywniejsze pośrednictwo, uelastycznienie usług służb zatrudnieniowych, wprowadzenie elementów rynkowych i konkurencyjnych, takich jak bony, przeniesienie większej odpowiedzialności za swój los na bezrobotnych i skierowanie instrumentarium polityki rynku w stronę aktywnych form walki z bezrobociem – to kroki w dobrym kierunku.

Oponenci reform Hartza są zdania, że przemiany stanowią demontaż państwa socjalnego. Podkreślają, że – wbrew zapowiedziom – zbyt duży nacisk położono na „wymagać”, a zbyt mały na „wspierać”. Wedle adwersarzy nowe rozwiązania instytucjonalne, głównie zmniejszenie wymiaru zasiłków, naruszają spójność społeczną, prowadzą do obniżenia standardu życia, zwłaszcza rodzin wielodzietnych, i godzą wręcz w godność człowieka w procesie pracy. Krytycy za szczególnie szkodliwą uważają ekspansję sektora niskich płac, w ramach *Ein-Euro-Jobs* i *Mini Jobs*, stanowiącego konkurencję dla pierwszego rynku pracy i oznaczającego w praktyce wyzysk pracowników¹⁶. Długookresowym skutkiem tworzenia stanowisk o niskich składkach na ubezpieczenie społeczne może być nadwężenie systemów zabezpieczenia społecznego i wzrost ryzyka pauperyzacji osób po przejściu na emeryturę. Krytycy reform argumentują, że zwiększanie elastyczności rynku pracy następuje w znacznym stopniu w wyniku pogarszania pozycji pracobiorców bądź spychania ich w pozorne samozatrudnienie. Jako niestabilne są postrzegane również stosunki zatrudnieniowe z udziałem agencji pracy tymczasowej, promowanych dzięki liberalizacji przepisów. Z drugiej strony ich ocena ulega zmianie, gdy spojrzysz na nie jak na alternatywę bezrobocia i dostrzeżesz sporą skuteczność w integrowaniu pracowników o słabszych szansach zatrudnieniowych. Należy zauważyć, że faktycznie część rozwiązań nie spełniła pokładanych w nich oczekiwań bądź wywołała nieplanowane efekty. Przykładowo: prywatni pośrednicy nie uzyskali lepszych wyników w poszukiwaniu pracy dla bezrobotnych niż instytucje publiczne, a bony wykorzystywane w pośrednictwie pracy dały wprawdzie pozytywne rezultaty zatrudnieniowe, ale osobom ich nieposiadającym utrudniły wyjście z bezrobocia¹⁷.

¹⁶ Według badań efekt substytucji miejsc pracy występuje tylko we wschodniej części Niemiec. Ch. Hohendanner, *Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?*, „IAB-Discussion Paper” Nr 8, 2007.

¹⁷ T. Kruppe, *Private Vermittlung als Unterstützung. Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*, „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” Nr 301, 2006.

Przyjmując za najogólniejszy miernik powodzenia reform stopę bezrobocia, nie można – jak dotąd – jednoznacznie mówić o ich sukcesie. Lekki spadek stopy bezrobocia w 2006 r. miał w znacznym stopniu podłoże koniunkturalne i nie dotknął podstawowych grup problemowych na rynku pracy – długotrwale bezrobotnych i słabo wykwalifikowanych.

Mimo dokonującego się w RFN postępu w badaniach nad efektywnością doskonalenia zawodowego bezrobotnych, wiele pytań pozostaje nadal bez odpowiedzi. Najbardziej kontrowersyjną kwestią jest skala stosowania tego instrumentu. Rozbudowany szeroko system szkoleń bezrobotnych w latach dziewięćdziesiątych prowadził do wzrostu ich nieefektywności. Szczególnie obniżała się jakość programów szkoleniowych dla bezrobotnych¹⁸. Rozszerzone programy zatrudnieniowe ograniczają także pośrednictwo pracy publicznych służb zatrudnieniowych, najbardziej efektywny instrument polityki rynku pracy. Badania ewaluacyjne po wprowadzeniu reform Hartza pokazują jednak znaczny wzrost efektów netto doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem.

Określenie roli doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych staje się bardzo istotne, gdyż w toczonej dyskusji programom zatrudnieniowym przypisuje się często zadania „na wyrost”. Wykorzystują to później oponenti, którzy podważają efektywność polityki rynku pracy i celowość jej finansowania. Szkolenie zawodowe nie jest też żadnym „złotym środkiem” umożliwiającym przezwyciężenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ono ukierunkowane na tworzenie nowych miejsc pracy. Jego rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa.

Reasumując, można wskazać cztery podstawowe rekomendacje zmierzające do zwiększenia efektywności programów szkolenia zawodowego dla bezrobotnych.

Po pierwsze, decydujące znaczenie ma właściwa ocena programu. Najczęściej ewaluacja posiada pobieżny charakter. Ze względu jednak na duże rozmiary wydatków na doskonalenie zawodowe bezrobotnych bardzo istotna jest właściwa ocena efektów. Często bowiem mamy do czynienia z sytuacją przemycania pod nową nazwą starych programów, które się nie sprawdziły i są nieefektywne.

Po drugie, istniejący konsens co do tego, że instrumentami szkolenia zawodowego powinny być objęte grupy problemowe (*targeting*), jest związany z pewnym ryzykiem. Zmniejsza się wprawdzie w ten sposób rozmiary programów zatrudnieniowych, powodując wzrost ich efektywności, może to jednak stworzyć zły wizerunek szkolonych bezrobotnych u pracodawców, którzy nie będą zainteresowani ich zatrudnianiem. Trzeba mieć zatem na uwadze ten aspekt i postępować racjonalnie.

¹⁸ Na ten problem zwraca się uwagę także w innych krajach. Por. L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström, *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, „Swedish Economic Policy Review” Nr 2, 2001.

Po trzecie, duże możliwości w procesie selekcji kandydatów do programu stwarza wykorzystanie *unemployment profiling*¹⁹. Profilowanie bezrobotnych, szczególnie z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego, pozwala zidentyfikować we wczesnym stadium bezrobocia osoby zagrożone długookresowym bezrobociem. Jest ono nowym instrumentem wspierania decyzji służb zatrudnieniowych, pozwalającym efektywniej wykorzystać ograniczone środki na aktywne programy zapobiegania bezrobociu.

Po czwarte, pozytywne rezultaty może przynieść wprowadzenie nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnieniowych i konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych (*job brokering, activation measures*). Implementacja tych systemów musi być powiązana z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań w zakresie zarządzania poprzez cele i solidną ocenę, zapobiegającą manipulacji. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia mogą bowiem w procesie rekrutacji uczestników programów zatrudnieniowych wybierać tylko tych, którzy mają najlepsze perspektywy uzyskania pracy, by w sztuczny sposób wykazać się bardzo dobrymi rezultatami.

¹⁹ Por. C. Hasluck, *Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. A Review Of Research Evidence*, Warwick Institute for Employment Research, Warwick 2004; H. Rudolph, *Profiling as an Instrument for Early Identification of People at Risk of Long-term Unemployment*, w: *Employability: From Theory to Practice*, red. P. Weinert, M. Baukens, P. Bollerot, M. Pineschi-Gapenne, U. Walwei, Library of Congress, Washington 2001.



*Monika Fedorczyk
Karolina Bojadziejewa-Wesołowska*

II. EFEKTYWNOŚĆ INSTRUMENTÓW AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY STOSOWANYCH W WIELKIEJ BRYTANII

Realizowany w Wielkiej Brytanii anglosaski model polityki rynku pracy (określany niekiedy jako liberalny i idealistyczny) jest nieco odmienny od modeli stosowanych w większości krajów europejskich. Do jego znamienych cech należy motywowanie bezrobotnych do podjęcia pracy poprzez odwoływanie się do ich poczucia odpowiedzialności i potrzeby bycia aktywnym zawodowo, przy jednoczesnym wypłacaniu stosunkowo niskich zasiłków i stosowaniu instrumentów o charakterze karnym. Dostęp do usług pomocy społecznej mają osoby, które na to „zapracowały” przez odejście od postawy roszczeniowej. W Wielkiej Brytanii takie podejście do problemu bezrobocia zapoczątkowała M. Thatcher, głosząc, że „należy skończyć z kulturą zależności”. Stosowane w Wielkiej Brytanii instrumenty aktywizacji osób bezrobotnych zakładają zindywidualizowane podejście do bezrobotnego. Doradztwo i działania prozatrudnieniowe są ściśle związane z obowiązkowym udziałem w programach aktywizacji bezrobotnych pod groźbą utraty prawa do zasiłków.

Wielka Brytania jest jednym z krajów Unii Europejskiej o najniższej stopie bezrobocia – 5,4% w czerwcu 2007 r.¹ Wydatki przeznaczane w tym kraju na zwalczanie bezrobocia liczone jako odsetek produktu krajowego brutto należą do najniższych w Europie², co wydaje się być potwierdzeniem tezy formułowanej przez ekspertów z Eurostatu, że związek między wydatkami na walkę z bezrobociem a poziomem bezrobocia jest nieistotny³.

¹ Dane Eurostatu dostępne na stronie internetowej epp.eurostat.ec.europa.eu

² Według szacunków Eurostatu wydatki na zwalczanie bezrobocia w Wielkiej Brytanii wynosiły w 2005 r. 0,8% PKB, w krajach EU-15 – 2,33%, a w UE-25 – 2,26% PKB. A. Melis, *Population and social conditions*, „Statistic in focus” (Eurostat) Nr 12, 2006

³ Tamże.

System przeciwdziałania bezrobociu i jego redukcji jest praktyczną realizacją zasady *welfare to work*, tj. praca jest najlepszą formą opiekuńczości ze strony państwa. Naczelnym celem polityki rynku pracy jest jak najszybsza aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo oraz uniezależnienie beneficjentów od programów społecznych, nie zaś ochrona osób długotrwale niezatrudnionych.

W 2006 r. rząd Wielkiej Brytanii opublikował *Zieloną księgę A new deal for welfare: Empowering people to work (Nowa umowa społeczna dla dobrobytu: motywowanie ludzi do pracy)*, która stała się przedmiotem konsultacji społecznych. Jest to dokument zawierający propozycje rządu dotyczące reformy rynku pracy, która stanowi trzeci etap zmian w sferze polityki społecznej i zatrudnienia. Pierwsze dwa etapy obejmowały stworzenie programu New Deal w 1998 r. i powołanie instytucji Jobcentre Plus w 2002 r. Ich realizacja spowodowała znaczącą poprawę sytuacji na rynku pracy – w porównaniu z rokiem 1997, poprzedzającym wprowadzenie programu New Deal, odnotowano wzrost zatrudnienia o 2,4 mln osób, zaś wskaźnik zatrudnienia osób w wielu produkcyjnym osiągnął do 2006 r. prawie 75%. Celem trzeciego etapu reformy obejmującej rynek pracy jest osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 80%.

Cechą wyróżniającą Wielką Brytanię spośród innych krajów Unii Europejskiej jest jej specyficzny ustrój terytorialny, który powoduje, iż poszczególne państwa wchodzące w skład Zjednoczonego Królestwa zachowują daleko idącą samodzielność, także w zakresie kształtowania polityki rynku pracy. Umożliwia to stosowanie odmiennych instrumentów oddziaływania na rynek pracy w Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Przykładem tego jest np. dalsze funkcjonowanie jedynie w Szkocji programu ILA (Individual Learnig Account), który w latach wcześniejszych obejmował całe Zjednoczone Królestwo. Umożliwia on uczestnictwo m.in. osób bezrobotnych w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe.

Za realizację polityki rynku pracy na szczeblu centralnym odpowiedzialne jest Ministerstwo Pracy i Emerytur⁴ (Department for Work and Pensions). Organem wykonawczym podległym Ministerstwu, realizującym program New Deal, jest Employment Service, na który składa się ponad 1100 biur pracy Jobcentre Plus (Centrum Zatrudnienia Plus), tworzących ogólnokrajową sieć. Część kompetencji dotyczących szkoleń zawodowych pozostaje w gestii Ministerstwa Edukacji i Umiejętności (Department of Education and Skills).

⁴ Do lipca 2001 r. realizacją programu New Deal kierował Department for Education and Employment, ale w wyniku zmiany struktury gabinetu w Wielkiej Brytanii utworzono Department for Work and Pensions z połączenia części DfEE i dawnego Department for Social Security.

1. Publiczne służby zatrudnienia w Wielkiej Brytanii

Celem Jobcentre Plus jest pomoc ludziom w wieku produkcyjnym, którzy korzystają z zasiłków dla bezrobotnych⁵, w znalezieniu i podjęciu pracy zarobkowej oraz pomoc pracodawcom w poszukiwaniu odpowiednich pracowników na wolne stanowiska pracy.

Funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia wpisuje się w urzeczywistnienie idei stworzenia administracji publicznej zorientowanej na relacje usługodawca – klient. Większość placówek Jobcentre Plus oferuje bezpośredni kontakt z pracownikiem socjalnym, proponując szybką i fachową usługę. Biura o nowoczesnym wystroju wewnątrz przypominają raczej firmy komercyjne niż biura administracji i są wyposażone w pomoce multimedialne przydatne w wyszukiwaniu ofert pracy. Jobcentre Plus zajmuje się również wypłatą zasiłków dla bezrobotnych. Współpracuje z władzami lokalnymi i administracją rządową w celu wykrywania oszustw zasiłkowych i zapobiegania im.

Institucja Jobcentre została założona w kwietniu 2002 r. i w pierwszych dwóch latach działania pomogła w podjęciu pracy 1,2 mln osób. Na uwagę zasługuje fakt, iż 160 tys. osób znalazło pracę za pośrednictwem Jobseeker Direct Telephone, tj. telefonicznego serwisu będącego jednym z udogodnień wprowadzonych w ramach Jobcentre Plus. Podstawową usługą świadczoną dla pracodawców jest wyszukiwanie odpowiednich na ich potrzeby pracowników. W pierwszych latach działania Jobcentre Plus stworzył również usługę *rapid response*, której celem jest wspieranie zarówno pracodawców, jak i pracowników podczas przeprowadzania zwolnień grupowych na dużą skalę. W ramach swoich działań Jobcentre oferuje osobom szukającym pracy: pomoc osobistego doradcy, dostęp do programów takich jak New Deal, pomoc w uzyskaniu dostępu do szkoleń i zdobywaniu doświadczenia zawodowego oraz możliwość zorganizowania opieki nad dziećmi na czas uczestnictwa osoby szukającej pracy w zajęciach aktywizacyjnych. Wybrane cele określone przez Jobcentre na lata 2006–2007 to:

- rozwój usług *on-line*, w tym stworzenie banku CV,
- rozwój technologii pozwalającej na wysyłanie *e-maili* i wiadomości tekstowych powiadamiających klientów o wolnych miejscach pracy i spotkaniach,
- umożliwienie klientom zadawania pytań dotyczących zasiłków w formie elektronicznej.

⁵ Zasiłek dla bezrobotnych (*jobseeker's allowance*) przysługuje poszukującym pracy, ale tylko tym osobom, które wcześniej płaciły składki na ubezpieczenie społeczne (National Insurance), lub tym, których przychód i oszczędności są poniżej określonego poziomu.

2. Aktywne instrumenty rynku pracy w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii stosuje się kilka rodzajów aktywnych instrumentów rynku pracy wspierających zatrudnienie. Należą do nich: zatrudnienie subsydiowane, pomoc w rozpoczęciu własnej działalności, dzielenie etatów (*job sharing*), praca w służbach środowiskowych, praca w sektorze non-profit, edukacja, szkolenia, treningi i staże w pełnym wymiarze godzin oraz inne działania prozatrudnieniowe. Każdy z wymienionych instrumentów skierowany jest do ściśle określonej grupy adresatów i ma na celu wyjście naprzeciw specyficznym potrzebom osób, które są nim objęte (np. *job sharing* nie oferuje szkoleń, ponieważ jest przeznaczony dla osób posiadających już odpowiednie kwalifikacje na rynku pracy, ale mających ograniczoną dyspozycyjność z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad członkami rodziny).

1) Zatrudnienie

- a) Zatrudnienie subsydiowane – pracodawca otrzymuje ze środków publicznych przez 6 miesięcy dopłatę w wysokości 60 funtów tygodniowo do każdej osoby zatrudnionej w pełnym wymiarze godzin i 40 funtów do każdej osoby zatrudnionej w niepełnym wymiarze godzin. Zobowiązanie pracodawcy obejmuje wypłatę pensji w kwocie nie niższej niż kwota subsydium. Ponadto pracodawca otrzymuje również 750 funtów na pokrycie kosztów szkolenia pracownika. Czas szkolenia powinien odpowiadać jednemu pełnemu dniu pracy w tygodniu przez cały okres zatrudnienia u danego pracodawcy. Szkolenie może być zrealizowane przez pracodawcę lub firmę zewnętrzną.
- b) Pomoc w rozpoczęciu własnej działalności – osoby, które zdecydowały się na samodzielne zatrudnienie, otrzymują grant w wysokości 400 funtów, wypłacany w ratach. Osoby prowadzące taką działalność nie są traktowane jako zatrudnione, a dochody uzyskane z pracy na własny rachunek są wpłacane na specjalne konto, z którego wypłat można dokonywać jedynie w uzgodnieniu z doradcą i przeznaczać je tylko na dalszy rozwój działalności. Wpłaty z konta nie mogą służyć pokryciu osobistych wydatków osoby objętej programem, aż do czasu jej pełnego uniezależnienia się od programu. Do tego czasu osoba objęta programem, jako niezatrudniona, nadal pobiera zasiłek dla bezrobotnych.
- c) *Job sharing* – stanowi alternatywną opcję zatrudnienia, kiedy dwie osoby pracują na jednym stanowisku pracy, każda z nich tylko przez część tygodnia. Nie jest to jednak tożsame z pracą na pół etatu – pracownicy dzielą się czasem pracy, płacą i urlopem. Rozwiązanie to jest przeznaczone głównie dla młodych rodziców, którzy po urodzeniu dziecka mają utrudniony powrót do pracy, ludzi, którzy dopiero zaczynają pracować, oraz planujących przejście na emeryturę. W 2000 r. około 1% zatrudnionych w Wielkiej Brytanii skorzystało

z tego rozwiązania, jednocześnie w ostatnich latach blisko 1/4 pracujących (głównie rodziców małych dzieci) wyrażała zainteresowanie taką formą zatrudnienia.

- 2) Praca w służbach środowiskowych⁶ (Environment Task Force) – ten wariant występuje w dwóch opcjach: pracy odpłatnej i nieodpłatnej. Pracodawca oferujący uczestnikom programu pracę odpłatną otrzymuje środki w wysokości 43 funtów tygodniowo oraz jednorazowy grant w wysokości 400 funtów na każdą zatrudnioną osobę. Środki te w całości muszą zostać przekazane zatrudnionym jako ich wynagrodzenie. Zysk pracodawcy uczestniczącego w programie polega więc na pozyskaniu pracowników bez konieczności wypłaty im wynagrodzeń ze środków własnych; ponieważ nie jest określone minimalne wynagrodzenie pracownika objętego tym programem, istnieje możliwość wypłacania wynagrodzenia równego wysokości subsydium. Osoby korzystające z tej opcji w świetle prawa traktowane są jako pracujące.

Druga z przewidzianych opcji, jaką jest praca nieodpłatna, to oferowanie uczestnikom programu w zamian za pracę zasiłku na doksztalcenie w wysokości dotychczas otrzymywanego zasiłku JSA oraz dodatkowo wypłacane w ratach 400 funtów (tzw. New Deal Grant).

Niezależnie od tego, którą z form rozliczenia wybierze pracodawca, dochody osoby uczestniczącej w programie powinny być wyższe od kwoty zasiłku JSA. Dodatkowo uczestnik otrzymuje zwrot kosztów przejazdu pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pracy. Celem tego programu jest wykształcenie nawyków i umiejętności, które mogą okazać się przydatne w późniejszej pracy, np. umiejętność pracy w grupie i organizacji czasu. W myśl założeń programu, umiejętności te uczestnik zdobywa w trakcie realizowania prac na rzecz środowiska naturalnego. Oceną zgodności projektów z polityką rządu zajmuje się Ministerstwo ds. Środowiska, Transportu i Regionów. Każdy uczestnik tej opcji bierze udział w obowiązkowym szkoleniu, którego celem jest poprawa kwalifikacji zawodowych bezrobotnego. Ponadto oferowana jest mu pomoc w znalezieniu pracy, którą miałby podjąć po zakończeniu uczestnictwa w programie. Reguły przeprowadzania szkoleń zawodowych oraz dostępne środki pieniężne na ten cel są takie same jak w przypadku zatrudnienia subsydiowanego.

- 3) Praca w sektorze non-profit – wybór tej opcji wiąże się z takimi samymi korzyściami i obowiązkami, co praca na rzecz służb ochrony środowiska naturalnego. Przydatne w przyszłej pracy umiejętności uczestnicy programu zdobywają, urzeczywistniając cele, do jakich została powołana dana organizacja non-profit.

⁶ Tłumaczenie za: T. Wiśniewski, „New Deal for 18–24 years olds” element brytyjskiego narodowego planu działania w zakresie walki z bezrobociem ludzi młodych, „Rynek Pracy” MGPIPS, nr 3 (135), 2003

- 4) Edukacja, szkolenia, treningi i staże w pełnym wymiarze godzin – celem uczestnictwa w tym module jest uzyskanie wiedzy i umiejętności, które umożliwią znalezienie zatrudnienia. Opcja ta przeznaczona jest dla osób, których wykształcenie nie przekracza poziomu N/SVQ2⁷ (co odpowiada polskiej średniej szkole zawodowej). Edukacja odbywa się według standardów określonych przez Training Standards Council (organ pełniący te same funkcje, co kuratoria oświaty w Polsce). Lista kwalifikacji możliwych do zdobycia przez uczestników modułu jest zawarta w Further and Higher Education Act 1992⁸. Szkolenia organizowane są przez wyspecjalizowane instytucje⁹ lub przez pracodawców. Kursy poddawane są kontroli, którą przeprowadza właściwy inspektorat szkoleń. Kluczową rolę w śledzeniu postępów uczestnika programu pełni jego doradca (*personal advisor*), którego zadaniem jest wizytowanie szkoleń i sprawdzanie postępów swojego podopiecznego.

Każdy uczestnik może brać udział w jednej opcji New Deal w danym okresie, jednak za zgodą doradcy szkolenie (trwające standardowo od 6 do 12 miesięcy) może zostać skrócone, gdy uczestnik docelowo wybrał inną opcję.

Szkolenia są bezpłatne, a uczestnicy dodatkowo otrzymują zasiłek równy temu, który pobierali przed przystąpieniem do programu. Osoby wybierające ten wariant są pozbawione świadczenia dostępnego w innych wariantach, tj. wspomnianego wcześniej grantu w wysokości 400 funtów. W zamian mają zapewnione przez organizatora szkolenia materiały edukacyjne, ubrania ochronne oraz środki na pokrycie kosztów przejazdu między miejscem zamieszkania a miejscem szkolenia, a także fundusze na zakup pomocy naukowych, sprzętu, ubrań i na pokrycie kosztów przejazdów związanych z poszukiwaniem pracy.

- 5) Działania prozatrudnieniowe – instrumenty ułatwiające rekrutowanie osób niezatrudnionych lub wspomagające ciągłość zatrudnienia osób, które są zagrożone utratą pracy. Cele te są osiąganymi poprzez subsydiowanie wynagrodzenia lub zwolnienie pracodawcy z części obciążeń socjalnych. Większość kosztów jest pokrywana przez pracodawców.

Dostępność różnych instrumentów aktywizacji bezrobotnych stanowi czynnik ułatwiający integrację na rynku pracy oraz nabycie przydatnych umiejętności i nawyków. Powiązanie korzystania z oferowanych instrumentów z prawem do uzyskiwania świadczeń pieniężnych stanowi dodatkową zachętę dla osób bezrobotnych do uczestnictwa w programach aktywizujących.

⁷ National/Scottish Vocational Qualification.

⁸ Ustawa o dalszej i wyższej edukacji z 1992 r., www.uk-legislation.hmso.gov.uk

⁹ Należą do nich m.in. Training and Enterprise Council, Local Enterprise Companies, FE Colleges, National Industry Training Organisation (NITO).

3. New Deal jako program redukcji bezrobocia w Wielkiej Brytanii

New Deal jest programem wykorzystującym aktywne instrumenty rynku pracy, wprowadzonym w Wielkiej Brytanii w 1998 r., w okresie rządów Partii Pracy. Głównym jego zadaniem jest redukcja bezrobocia poprzez oferowanie szkoleń, subsydiowanie zatrudnienia i wolontariat. W latach 2000–2006 na program wydano 3855 mln funtów¹⁰. Idea programu była wzorowana na podobnym rozwiązaniu funkcjonującym w Szwecji. New Deal ma na celu służyć szeroko rozumianą pomocą ludziom bezrobotnym z grup tzw. podwyższonego ryzyka. Poszczególne programy wchodzące w skład New Deal są w istocie połączeniem zarówno aktywnych, jak i pasywnych instrumentów rynku pracy. Zintegrowanie aktywnych i pasywnych instrumentów rynku pracy polega m.in. na uzależnieniu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych od uczestnictwa w odpowiednim programie. Wprowadzona została możliwość odebrania zasiłku dla osób bezrobotnych osobom, które odmówiły podjęcia oferowanego im adekwatnego do ich umiejętności zatrudnienia. W ramach tego programu od 1999 r. istnieje system ulg podatkowych dla pracowników o niskich dochodach, którego celem jest motywowanie pracowników do podjęcia i utrzymania pracy (Working Families Tax Credit).

Obecnie w ramach New Deal realizowane są następujące programy:

New Deal for Young People (NDYP) – skierowany do osób bezrobotnych w wieku od 18 do 24 lat, które otrzymywały zasiłek JSA przez 6 miesięcy lub dłużej. Udział w programie jest obowiązkowy dla wszystkich bezrobotnych w tej grupie wieku.

New Deal 25 Plus – program adresowany do osób w wieku 25 lat i więcej. Jest obowiązkowy dla osób, które pobierają zasiłek JSA przez co najmniej 18 z ostatnich 21 miesięcy. Osoby, które korzystają z zasiłku JSA, mają obowiązek uczestniczenia w co-roczonej rozmowie z pracownikiem Jobcentre Plus, zwanej *restart interview*.

New Deal for Lone Parents – wprowadzony w październiku 1998 r., skierowany głównie do samotnych rodziców otrzymujących zasiłek dla osób o niskich dochodach. Mogą jednak z niego skorzystać wszyscy rodzice, którzy samotnie wychowują dzieci do lat 16 i jednocześnie nie pracują lub pracują nie dłużej niż 16 godzin tygodniowo. Udział w tym programie jest dobrowolny; samotni rodzice otrzymujący zasiłek dla osób o niskich dochodach, których najmłodsze dziecko ukończyło 3 lata, są zachęceni do udziału w tym programie.

New Deal for Disabled – pomaga w podjęciu pracy osobom otrzymującym zasiłek dla niepełnosprawnych. Ma na celu podniesienie szans zawodowych tej grupy bezrobotnych.

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie danych Department for Work and Pensions (www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2006/dr06/annexa/table.10.asp), dane dotyczące okresu 2005–2006 są szacunkowe.

New Deal 50 Plus – program dla osób szukających pracy mających powyżej 50 lat. Udział w programie jest dobrowolny, a przystąpić do niego mogą osoby, które pobierają zasiłek JSA przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy. Osoby, które po ukończeniu programu znalazły zatrudnienie, mogą skorzystać z dofinansowania w wysokości do 1500 funtów na szkolenia podnoszące ich kwalifikacje zawodowe (*training grant*). Program ten jest jednym z najlepiej ocenianych przez pracodawców, gdyż dzięki niemu mogą oni znaleźć pracowników wysoko wykwalifikowanych i posiadających duże doświadczenie zawodowe.

New Deal for Partners – skierowany do partnerów osób bezrobotnych.

Kluczowe dla walki z bezrobociem w Wielkiej Brytanii jest ograniczenie bezrobocia ludzi młodych i bezrobocia długookresowego, stąd też znaczenie programów skierowanych do tych właśnie grup docelowych jest większe niż w innych przypadkach. Ponadto NDYP pełni funkcję programu pilotażowego. Rozwiązania, które sprawdzą się w czasie realizacji tego programu, są włączane do programów skierowanych do innych grup docelowych.

Udział w programie pozwala jego uczestnikom na wybór jednego z czterech następujących aktywnych instrumentów rynku pracy:

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

Program NDYP jest adresowany do ludzi młodych i obejmuje wszystkich bezrobotnych, którzy pozostawali bez pracy przez 6 miesięcy i pobierali zasiłek JSA. Przed upływem 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku mogą przystąpić do programu osoby zakwalifikowane do grupy podwyższonego ryzyka (osoby, które utraciły pracę w wyniku zwolnień grupowych, byli żołnierze, osoby zwolnione z zakładów karnych, samotnie wychowujący dzieci, osoby, dla których angielski nie jest językiem ojczystym, osoby nieposiadające podstawowych umiejętności, tj. czytania, pisania i liczenia).

NDYP składa się z trzech etapów: wejścia, wyboru i udziału w jednej z czterech opcji, działań końcowych.

Wejście (*gateway*) jest pierwszym elementem programu NDYP i polega na intensywnym poszukiwaniu pracy, z pomocą i pod kierownictwem doradcy przydzielonego przez służby zatrudnienia. Osoba szukająca pracy spotyka się ze swoim osobistym doradcą nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie. Bezrobotny ma obowiązek nakreślenia, wraz z doradcą, swojego indywidualnego planu działania w celu zdobycia pracy. Ponadto uczestniczy w szkoleniach, których celem jest doskonalenie umiejętności szukania pracy i autoprezentacji podczas rozmów kwalifikacyjnych. Szkolenia z tego zakresu są prowadzone przez firmy zewnętrzne.

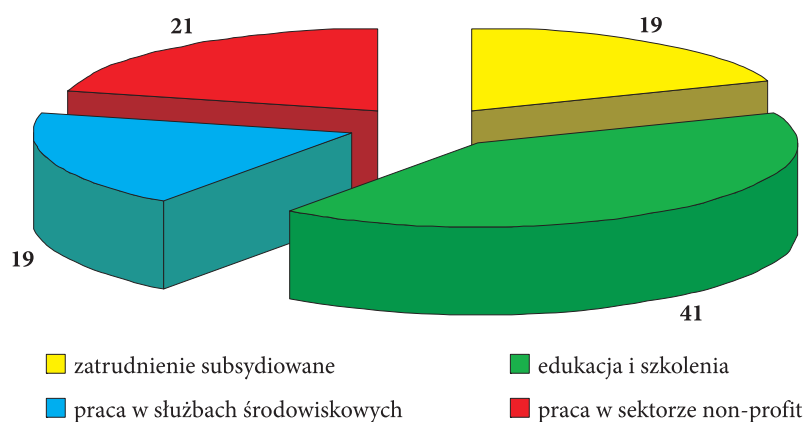
W trakcie trwania etapu *gateway* diagnozowane są problemy osób bezrobotnych, mające wpływ na funkcjonowanie na ich rynku pracy (narkomania, alkoholizm,

bezdolność itp.). Osoby, których dotyczą owe problemy, obejmowane są szczególną opieką. Zgodnie z założeniami programu, pierwszy etap ma trwać nie dłużej niż 4 miesiące, jednak w praktyce jest niekiedy wydłużany. Wycofanie się bezrobotnego z programu na tym etapie skutkuje utratą zasiłku JSA.

Jeśli wysiłki podejmowane na etapie *gateway* nie doprowadzą do podjęcia pracy przez osobę bezrobotną, jest ona zobowiązana do wyboru jednej z czterech opcji New Deal. Osoby objęte programem mogą liczyć na pomoc doradców przy wyborze odpowiedniego dla nich wariantu. Po podjęciu decyzji osoba bezrobotna może skorzystać z kilkudniowego okresu próbnego w danej opcji. Przewidziane jest również prowadzenie rozmów z potencjalnymi pracodawcami oraz wizyty w firmach i instytucjach organizujących poszczególne opcje programu. W przypadku gdy osoba nie podejmie samodzielnie decyzji, wybór dokonuje jej doradca.

Każda z tych opcji (z wyjątkiem edukacji i szkoleń w pełnym wymiarze godzin, które mogą trwać nawet do roku) trwa do 6 miesięcy. Dla osób, które wybrały inną opcję niż edukacja i szkolenia, pracodawcy zobowiązani są do stworzenia możliwości odbycia szkolenia w wymiarze co najmniej jednego dnia w tygodniu, aby osoby biorące udział w programie uzyskały formalnie potwierdzone umiejętności i kwalifikacje.

Wykres 1. Bezrobotni w Wielkiej Brytanii według udziału w opcjach NDYP (w %)



Źródło: 18–24 *New Deal Statistical First Release*, National Statistic, September 2001.

Po zaostrzeniu przepisów, co nastąpiło w marcu 2000 r., osoby odmawiające uczestnictwa w dostępnych opcjach tracą prawo do zasiłku JSA¹¹ oraz status osoby bezrobotnej, stając się tym samym osobą bierną zawodowo.

¹¹ Pierwsza nieuzasadniona odmowa uczestnictwa w programie jest karana wstrzymaniem zasiłku na 2 tygodnie, druga odmowa skutkuje zawieszeniem zasiłku na 4 tygodnie, a trzecia – na 6 miesięcy, co jest równoznaczne z jego utratą.

Działania końcowe (*follow-through*) są trzecim etapem programu NDYP. Polega on na dalszej pomocy i doradztwie osobom, które nie znalazły zatrudnienia, mimo uczestnictwa w jednej z czterech opcji.

Wszyscy uczestnicy w ostatnim miesiącu korzystania z programu mają obowiązek spotkać się ze swoim opiekunem w celu określenia możliwości znalezienia pracy niesubsydiowanej. Jeśli bezrobotny nie ma szans na zatrudnienie na normalnym rynku pracy, może ubiegać się o zasiłek JSA. Może zostać on przyznany na okres 6 miesięcy jedynie w sytuacji, kiedy dana osoba wywiązała się z umowy. Jeśli w trakcie pobierania zasiłku nie znajdzie zatrudnienia, osoba bezrobotna ponownie przejdzie przez całą procedurę, poczynając od etapu *gateway*.

Osoby, które nie wywiążą się z obowiązków wynikających z uczestnictwa w programie New Deal, czyli opuszczą stanowisko pracy lub szkolenie przed upłynięciem wyznaczonego terminu bez powodu, tracą prawo do pobierania zasiłku JSA. Osoby, które zrezygnowały z udziału w wybranych przez siebie opcjach z uzasadnionych przyczyn, mogą ponownie przystąpić do jednej z nich. Osoby, które opuściły program po odbyciu większości okresu umownego, mogą liczyć na pomoc w znalezieniu pracy niesubsydiowanej. W rzeczywistości program New Deal można opuścić na dwa sposoby: albo poprzez znalezienie niesubsydiowanego zatrudnienia, albo rezygnując z zasiłku JSA.

4. Aktywizacja osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy

Wyniki badań dotyczące poziomu bezrobocia w Wielkiej Brytanii wskazują na znaczne różnice w jego wysokości w zależności od regionu. Program Employment Zone (strefa zatrudnienia) jest realizowany na terenie 13 obszarów charakteryzujących się najwyższymi wskaźnikami bezrobocia długoterminowego. Adresowany jest do osób należących do jednej z pięciu następujących grup:

- 1) osoby powyżej 25 roku życia pobierające zasiłek JSA przez co najmniej 18 z ostatnich 21 miesięcy; dla tych osób udział w programie jest obowiązkowy;
- 2) osoby, które ukończyły program NDYP i pobierają zasiłek JSA od 6 miesięcy bez przerw lub z przerwami, które łącznie nie przekraczają 28 dni;
- 3) osoby, którym specyficzne okoliczności lub sytuacja życiowa utrudniają podjęcie pracy; mogą one dobrowolnie przystąpić do programu w dowolnym momencie, jednak po przystąpieniu do programu mają obowiązek dalszego w nim uczestnictwa;
- 4) samotni rodzice, którzy pracują nie więcej niż 16 godzin tygodniowo i nie pobierają zasiłku JSA; udział jest dobrowolny i nie ma wpływu na uprawnienia do zasiłku;

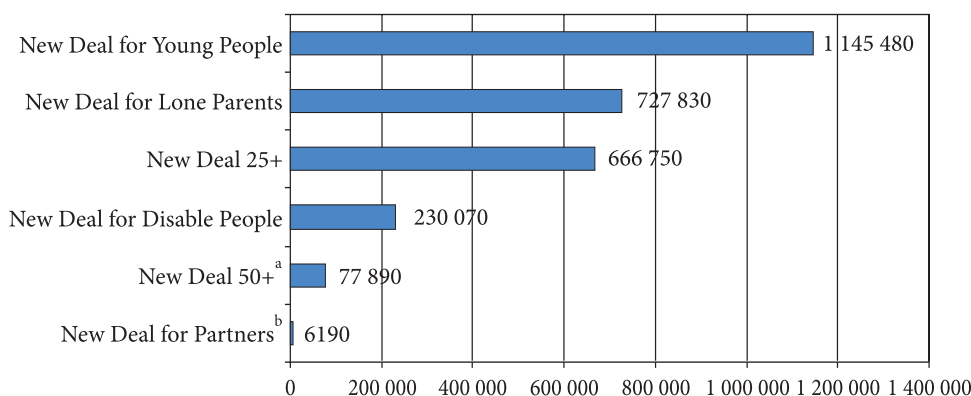
- 5) osoby otrzymujące *pension credit*¹², o ile pracują nie więcej niż 16 godzin tygodniowo; udział w programie jest dobrowolny i nie ma wpływu na uprawnienia do zasiłku.

Pathways to Work¹³ to program skierowany do osób pobierających zasiłek chorobowy wypłacany z funduszy publicznych w przypadku niezdolności do pracy trwającej ponad 18 tygodni. Program ma na celu uniezależnienie beneficjentów i umożliwienie im zarabiania na swoje utrzymanie, co jest osiąganego poprzez pomoc w przełamywaniu barier związanych ze stanem zdrowia i wsparcie finansowe. Do kwietnia 2008 r. planuje się objęcie tym programem wszystkich osób otrzymujących zasiłek chorobowy.

Program składa się z następujących po sobie etapów obejmujących ocenę indywidualnych możliwości podjęcia pracy, uczestnictwo w rozmowach kwalifikacyjnych, uczestnictwo w programach pomagających w przygotowaniu się do podjęcia pracy (m.in. dla osób niepełnosprawnych) i możliwość uzyskania dopłaty do wynagrodzenia w przypadku podjęcia pracy.

Spośród dostępnych programów New Deal największą popularnością cieszą się te skierowane do ludzi młodych i do rodziców samotnie wychowujących dzieci. Wykres 2 ilustruje liczbę osób przystępujących do poszczególnych programów.

Wykres 2. Liczba uczestników poszczególnych programów New Deal



Uwaga: dane skumulowane od rozpoczęcia programu do listopada 2006 r.

^a Dane dotyczą okresu styczeń 2004 r. – listopad 2006 r.

^b Dane dotyczą okresu kwiecień 2004 r. – listopad 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów DWP, www.dwp.gov.uk

Program New Deal jest finansowany z podatków od przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Wcześniej były to przedsiębiorstwa państwowe, a po ich sprzedaży wiele

¹² Zasiłek emerytalny przysługujący osobom po 60 roku życia.

¹³ Ścieżki do zatrudnienia.

z nich okazało się bardzo dochodowymi. Rząd Partii Pracy zdecydował o nałożeniu podatku na zyski tych przedsiębiorstw, a zdobyte w ten sposób fundusze przeznaczył na funkcjonowanie i rozwój programu. Na pierwsze lata funkcjonowania tego programu przeznaczono kwotę 3,5 mld funtów.

Na tle innych krajów UE Wielka Brytania charakteryzuje się stosunkowo niskimi wydatkami na zwalczanie bezrobocia. W 2004 r. przeznaczyła ona na walkę z bezrobociem 0,8% swojego produktu krajowego brutto, z czego największą grupę stanowiły wydatki na usługi rynku pracy zmierzające do integracji osób bezrobotnych oraz pomoc pracodawcom w rekrutacji i selekcji pracowników (0,36% PKB). Kolejną grupą były wydatki na zasiłki i wcześniejsze emerytury (0,28% PKB). Aktywne instrumenty rynku pracy pochłaniały stosunkowo najmniej środków – udział wydatków na ten cel wynosił 0,16% PKB. W raporcie Eurostatu dotyczącym wydatków na politykę rynku pracy w 2004 r.¹⁴ zwraca się uwagę, że dominującą tendencją w większości krajów należących do UE jest przeznaczanie największej ilości środków na zasiłki i wcześniejsze emerytury. Wielka Brytania, obok Litwy i Bułgarii, stanowi pod tym względem wyjątek.

W całej Unii Europejskiej szkolenia są usługą pochłaniającą najwięcej środków pieniężnych. Wydatki na szkolenia w UE-25 stanowiły aż 44,4% wszystkich wydatków na aktywne instrumenty rynku pracy. Wielka Brytania przeznaczana na tę formę walki z bezrobociem ponad 82% wszystkich wydatków na politykę rynku pracy, co stawia ją na pierwszym miejscu wśród wszystkich krajów unijnych pod względem udziału wydatków na szkolenia (wykres 3).

Kolejną pod względem udziału wydatków pozycją w Unii Europejskiej są działania prozatrudnieniowe, które stanowią w Unii 18,5% wszystkich wydatków na aktywne instrumenty rynku pracy. Na tle innych krajów UE udział środków przeznaczanych przez Wielką Brytanię na ten instrument jest najniższy i wynosi 1,0% ogółu środków przeznaczanych na aktywne instrumenty rynku pracy. Autorzy raportu Eurostatu zwracają uwagę na fakt, iż w Wielkiej Brytanii stosuje się alternatywne rozwiązania nieujmowane jako aktywne instrumenty rynku pracy, które mają na celu motywowanie osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia zamiast korzystania z zasiłków. Jednym z takich rozwiązań jest system ulg podatkowych, które zwiększają dochód netto osób o niskich zarobkach, a zwłaszcza osób, które mają na utrzymaniu członków rodziny. Udział wydatków Wielkiej Brytanii na tworzenie nowych miejsc pracy użytecznych publicznie stawia ten kraj na jednym z ostatnich miejsc w UE.

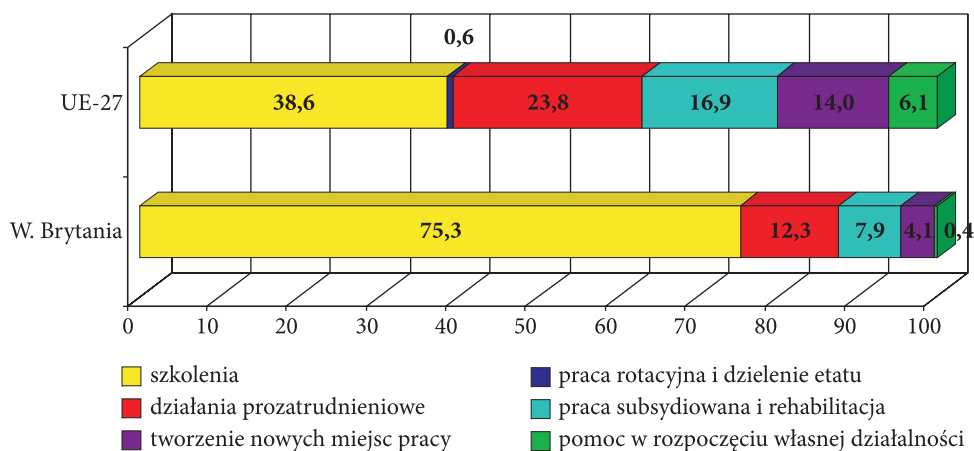
Z raportu Eurostatu¹⁵ wynika, iż w 2005 r. więcej niż w połowie krajów UE największa część wydatków przeznaczana na aktywną politykę rynku pracy była

¹⁴ *Expenditure on Labour Market Policies in 2004*, „Statistics in Focus. Population and Social Conditions” (Eurostat) Nr 12, 2006.

¹⁵ Jak wyżej.

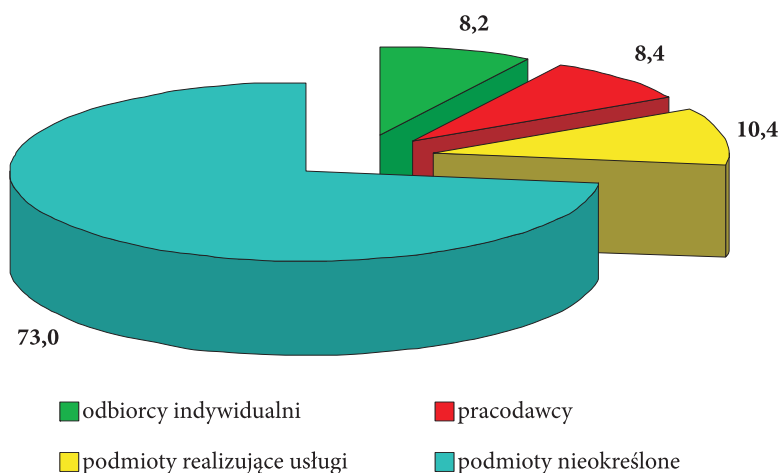
przekazywana pracodawcom. Na tym tle wyróżniała się Wielka Brytania, w której największy odsetek wydatków przekazywano podmiotom świadczącym aktywne usługi rynku pracy (66,9%). Wykres 4 ilustruje podział środków pieniężnych przeznaczonych na aktywne instrumenty rynku pracy przekazywanych poszczególnym grupom odbiorców.

Wykres 3. Udział wydatków na aktywne instrumenty polityki rynku pracy w Wielkiej Brytanii i UE w 2005 r. (w %)



Źródło: Eurostat, Statistical Books. Labour Market Policy 2007, s. 8.

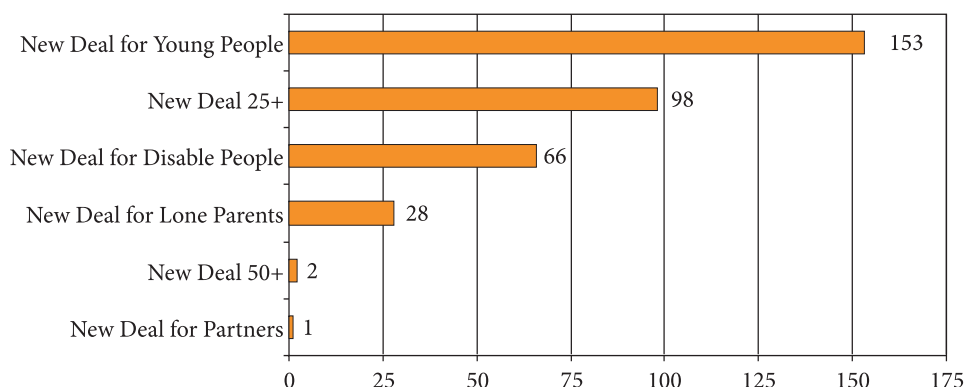
Wykres 4. Podział środków przeznaczonych na aktywne instrumenty rynku pracy między beneficjentów w 2005 r. (w %)



Źródło: Eurostat, Statistical Books, poz. cyt., s. 8.

Podział wydatków przeznaczonych na finansowanie programów w ramach New Deal jest odzwierciedleniem priorytetów rządu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Uznanie bezrobocia ludzi młodych za najważniejszy problem powoduje przeznaczenie na program do nich skierowany (NDYP) największej ilości środków finansowych. Obrazuje to wykres 5.

Wykres 5. Wydatki na poszczególne programy w 2006 r., bez wydatków na administrację i zasiłki (w mln funtów)



Źródło: www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2006/dr06/annexa/table10.asp

5. Efekty programu New Deal

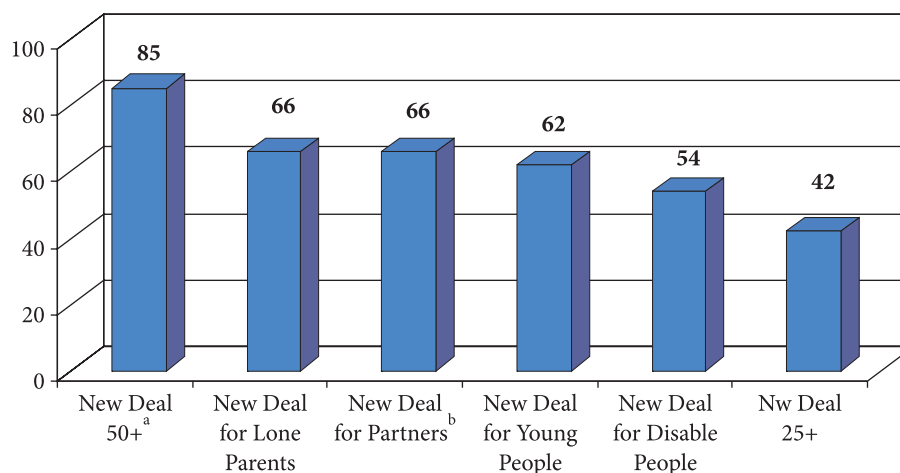
Od momentu rozpoczęcia programu New Deal do sierpnia 2005 r. wzięło w nim udział 2,38 mln osób. Z 2,31 mln osób, które przystąpiły do New Deal do maja 2005 r., 1,47 mln znalazło pracę, co oznacza, że 63% uczestników programu podjęło zatrudnienie (wykres 6).

Program New Deal jest przykładem zmiany podejścia do polityki zatrudnienia. Do najistotniejszych jego cech można zaliczyć:

- kompleksowość – program ten jest połączeniem aktywnych i pasywnych instrumentów polityki rynku pracy, wykorzystującym skoordynowane w jedną całość niemalże wszystkie możliwe sposoby walki z bezrobociem;
- powszechność – uczestnictwo w programie New Deal jest prawem i obowiązkiem każdego, kto spełnia określone kryteria;
- ciągłość pomocy – wspomaganie uczestnika programu w wielu działaniach mających na celu znalezienie pracy;
- zindywidualizowane podejście – na każdym z etapów bezrobotny jest objęty opieką osobistego doradcy;

- sprawowanie kontroli – funkcjonujący system informatyczny pozwala gromadzić wiele danych dotyczących uczestnika programu, co jest istotne w sytuacji, gdy karą za brak uczestnictwa w programie może być odebranie zasiłku JSA.

Wykres 6. Uczestnicy poszczególnych programów, którzy znaleźli zatrudnienie (w %)



Uwaga: wskaźnik został obliczony jako proporcja między liczbą osób, które przystąpiły do programu a liczbą osób, które znalazły zatrudnienie.

Dane obejmują okres od rozpoczęcia programu do listopada 2006 r.

^a Dane dotyczą okresu styczeń 2004 r. – listopad 2006 r.

^b Dane dotyczą okresu kwiecień 2004 r. – listopad 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów DWP, poz. cyt.

Program NDYP został oceniony przez National Audit Office¹⁶. Autorzy raportu stwierdzili, że wpłynął on pozytywnie zarówno na poziom zatrudnienia osób młodych, jak i na sytuację ekonomiczną kraju poprzez zwiększanie dochodu narodowego.

Uczestnicy programu New Deal uważają niektóre z kursów oferowanych osobom bezrobotnym za niepotrzebne, podkreślając, że ich ukończenie powoduje spadek motywacji do podjęcia pracy. Zdaniem wielu bezrobotnych organizatorzy szkoleń dysponują niewystarczającymi zasobami kadrowymi i finansowymi. W wypowiedziach osób objętych programem pojawiają się również opinie, że uczestnictwo w szkoleniach jest stratą czasu. Zdaniem niektórych uczestników celem New Deal jest głównie zniechęcanie osób bezrobotnych do ubiegania się o zasiłek poprzez obowiązkowy udział w rozlicznych zajęciach.

¹⁶ Odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli.

Warto podkreślić, że ocena programu dokonywana przez jego uczestników nie pozwala na oszacowanie wpływu zjawiska zwanego *deadweight*¹⁷. Nie może być również podstawą określenia zysku netto dla uczestników szkolenia. Krytycy twierdzą także, iż celem władz jest zaniżenie statystyk, ponieważ osoby, które biorą udział w programie New Deal, nie są liczone jako otrzymujące zasiłek.

6. Sposoby pomiaru efektywności programu New Deal

Najczęstszymi sposobami oceny programów przeciwdziałających bezrobociu, stosowanymi również w Wielkiej Brytanii, są:

- zmiana wskaźnika bezrobocia liczonego według definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy¹⁸,
- zmiana liczby zatrudnionych w poszczególnych grupach wieku.

Inną metodą oceny programu jest obliczanie efektywności zatrudnieniowej z wykorzystaniem wskaźnika stanowiącego proporcję między liczbą uczestników programu, którzy znaleźli pracę stałą, a liczbą wszystkich osób objętych programem w danej w jednostce czasu. W Wielkiej Brytanii za pracę stałą uznaje się taką, która trwa nie krócej niż 13 tygodni. Zasadniczym problemem w stosowaniu tej metody jest brak dostępności danych o losach osób, które opuszczają program i nie pobierają zasiłku JSA. Organy administracyjne odpowiedzialne za statystyki dotyczące efektywności programu New Deal przyznają, że nie posiadają informacji o blisko 1/5 osób, które przestają być uczestnikami programu i nie pobierają zasiłku JSA. Dbając o możliwie najbardziej precyzyjne dane, dwukrotnie szacują efektywność poszczególnych programów lub opcji, przyjmując następujące założenia:

- żadna z osób, które nie pobierają zasiłku JSA, nie pracuje;
- wszystkie osoby, które nie pobierają zasiłku JSA, znalazły zatrudnienie.

W tabeli 1 przytoczono wyniki dotyczące efektywności zatrudnieniowej dla poszczególnych opcji programu NDYP w maju 2001 r. W zależności od przyjętych założeń rozbieżności między wartościami wskaźnika efektywności są znaczące.

Warto zwrócić uwagę, że wszystkie z zaprezentowanych metod oceny skuteczności działania programów zwalczania bezrobocia nie są wolne od wpływu czynników makroekonomicznych, czyli nie można jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie,

¹⁷ Zjawisko *deadweight* polega na tym, iż zmierzone przez ewaluatorów efekty realizowanego programu lub projektu zostałyby osiągnięte nawet wówczas, gdyby na danym obszarze lub w danym sektorze nie był realizowany program lub projekt będący przedmiotem ewaluacji. Aby ocenić wielkość efektu *deadweight*, należy stworzyć sytuację, jaka zaistniałaby, gdyby program nie był realizowany, i porównać ją z sytuacją, w której program jest wdrażany.

¹⁸ Za bezrobotnych uważa się osoby niezatrudnione, ale gotowe i chętne do podjęcia pracy.

na ile zatrudnienie danej osoby jest skutkiem objęcia jej programem, a na ile wynika z sytuacji na rynku pracy.

Tabela 1. Efektywność zatrudnieniowa dla poszczególnych opcji programu NDYP, maj 2004 r. (w %)

Założenie	Zatrudnienie subsydiowane	Edukacja i szkolenia w pełnym wymiarze godzin	Praca w sektorze non-profit	Praca w służbach środowiskowych
Żadna z osób, której status zawodowy jest nieznan, nie jest zatrudniona	47,14	20,99	23,86	18,78
Wszystkie osoby, których status zawodowy jest nieznan, są zatrudnione	57,16	30,41	31,86	26,77

Źródło: R. Dorsett, *The New Deal for Young People, Effect of the Options on the Labour Market Status of Young Men*, Policy Studies Institute, Revised, October 2004.

W Wielkiej Brytanii ocenia się skuteczność programów skierowanych do osób bezrobotnych, stosując również wskaźnik „zatrudnialności” (*employability*), będący miarą wzrostu perspektyw zawodowych uczestników programu. W terminie „zatrudnialność” mieści się zarówno uzyskanie certyfikatu potwierdzającego odbycie szkoleń zawodowych na poziomie średniej szkoły zawodowej, jak i inne elementy niezaliczane do kwalifikacji zawodowych, np. obowiązkowość, umiejętność pracy w zespole, nawyk wczesnego wstawania.

Zmiany tych elementów są niezwykle trudno uchwytnie, ponieważ w znacznym stopniu dotyczą stylu życia i cech osobowościowych jednostek. Przy ocenie zatrudnialności przyjęto założenie, że wraz z upływem czasu pozostawania bez pracy szanse na zatrudnienie danej osoby spadają, a po przekroczeniu pewnego poziomu proces staje się nieodwracalny¹⁹.

Szacunek kosztów netto jest najważniejszym wskaźnikiem przy ocenie wpływu programu na wydatki publiczne. Szacunki muszą brać pod uwagę prawdopodobny wpływ programu na inne części budżetu, a zwłaszcza:

- 1) zmniejszenie wydatków na zasiłki dla osób bezrobotnych i inne świadczenia w wyniku redukcji bezrobocia będącej efektem programu;
- 2) zwiększenie dochodu do opodatkowania w wyniku zwiększenia zatrudnienia i dochodu narodowego.

Inną metodą oceny programu jest obliczanie efektywności kosztowej (*cost effectiveness*), czyli średnich rocznych wydatków na jedną osobę objętą programem, która

¹⁹ Dlatego jednym z najważniejszych celów programu New Deal jest utrzymywanie osób w stałej gotowości do pracy.

znalazła zatrudnienie. Wskaźnik ten pokazuje koszty osiągnięcia założonego celu. W Wielkiej Brytanii wynoszą one od 5 do 8 tys. funtów. W tej metodzie oceny nie uwzględnia się innych korzyści będących celem programu, m.in. wzrostu zatrudnialności uczestników i zmniejszenia ryzyka wykluczenia społecznego.

Innym sposobem oceny efektywności programu jest zastosowanie metody *difference-in-difference* (różnica w różnicy)²⁰. Metoda ta opiera się na porównaniu różnych wskaźników przed i po programie dla grupy docelowej i osób, które nie spełniły wymogów uczestnictwa (grupa porównawcza). Przyjmuje się założenie, że zmiany związane z upływem czasu, inne niż wynikające z uczestnictwa w programie, nie mają wpływu na różnice pomiędzy grupą docelową i porównawczą. Zasadność tego założenia opiera się na stabilności różnic pomiędzy grupą docelową i porównawczą przed wprowadzeniem programu.

Przykładem zastosowania tej metody jest ocena programu NDYP. W tym przypadku grupę docelową stanowią osoby w wieku od 18 do 24 lat, pobierające zasiłek JSA przez 6 miesięcy, zaś grupę porównawczą – osoby w wieku od 30 do 39 lat, pobierające zasiłek JSA przez 6 miesięcy. Pod uwagę brana jest ocena bezpośredniego wpływu wprowadzenia NDYP na przejście z bezrobocia do zatrudnienia zarówno osób, które pozostawały bez pracy przez 6 miesięcy, jak i osób, które były bezrobotne krócej. Wyróżnia się dwie podstawowe grupy osób, na które program miał wpływ:

- osoby, które przed wprowadzeniem NDYP pobierały zasiłek dłużej niż 6 miesięcy, ale z powodu obowiązkowego udziału w programie zrezygnowały z zasiłku po to, by nie brać udziału w programie;
- osoby, które przed wprowadzeniem NDYP wyszły z bezrobocia przed upływem 6 miesięcy, ale zdecydowały się pobierać zasiłek, żeby zostać objęte programem i skorzystać z oferowanych w jego ramach usług.

Zaprezentowane modele oceny efektywności programów mających na celu zmniejszenie poziomu bezrobocia są wykorzystywane w Wielkiej Brytanii głównie do oceny programu New Deal for Young People ze względu na jego kluczowe znaczenie dla realizacji priorytetów polityki rynku pracy. Należy jednak podkreślić, że konstrukcja tych modeli jest uniwersalna i dlatego można je wykorzystywać do oceny efektywności różnych programów.

²⁰ J. Heckman, J. Smith, *The pre-programme earnings dip and the determinants of participation in a social programme; implications for simple programme evaluation strategies*, „The Economic Journal” Vol. 109, 1999, s. 313–348; J. Heckman, J. Smith, *Experimental and non-experimental evaluation*, w: G. Schmid, J. O’Reilly, K. Schomann, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Elgar, Cheltenham 1996.

Piotr Błędowski

III. EFEKTYWNOŚĆ INSTRUMENTÓW AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY STOSOWANYCH W SZWECJI

1. Wprowadzenie

Model szwedzki, często utożsamiany z modelem państwa opiekuńczego, nie może pozostawiać poza zakresem swego oddziaływania rynku pracy. Instytucja państwa jawi się w tym przypadku w roli arbitra i regulatora, podejmującego wysiłek połączenia ważnych społecznie egalitarnych celów z mechanizmem rynku i konsekwencjami działania tego mechanizmu dla osób zatrudnionych i poszukujących pracy¹. Takie cele, jak wysoki poziom uczestnictwa w rynku pracy, wysokie (prawie pełne) zatrudnienie, dynamiczny wzrost gospodarczy i niska inflacja są powszechnie uznawane za niemożliwe do równoczesnego urzeczywistnienia. W latach pięćdziesiątych XX w. w dwóch krajach – Niemczech i Szwecji – niezależnie od siebie podjęto próbę zintegrowanego osiągnięcia tych celów. W Niemczech Zachodnich stało się to za sprawą idei społecznej gospodarki rynkowej, a w Szwecji cele te zostały ujęte w modelu Rehna-Meidnera. Wprawdzie z czasem okazało się, że niektóre z podstawowych właściwości tego modelu tracą na znaczeniu w następstwie rozwoju gospodarczego, ale Szwecja odznacza się stosunkowo niskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi poziomem bezrobocia. Prawo do zatrudnienia jest traktowane jako jedno z podstawowych praw obywatelskich, a jego zagwarantowanie jest obowiązkiem państwa i samorządów terytorialnych.

Początek lat dziewięćdziesiątych przyniósł Europie kryzys gospodarczy, który nie ominął również Szwecji. W jego konsekwencji liczba zatrudnionych zmniejszyła

¹ Jak zauważa Y. Stryjan, szwedzkie ministerstwo pracy nosi nazwę Ministerstwa Rynku Pracy. Ma to podkreślać znaczenie wszechstronnej polityki rynku pracy, a nie tylko spraw dotyczących zatrudnienia. Zob. Y. Stryjan, *Socjaldemokracja, rynek pracy i trzeci sektor – przypadek szwedzki*, referat na konferencji zamieszczony na stronie ae.katowice.edu.pl/konferencje/rynek/

się w latach 1989–1992 o blisko 14,5% i spadła do poziomu 3,85 mln². W następstwie tej zmiany bezrobocie szybko wzrosło do nienotowanego od zakończenia II wojny światowej poziomu przekraczającego 10%. Wówczas też zrezygnowano z promowania pełnego zatrudnienia jako jednego z najważniejszych celów szwedzkiej polityki rynku pracy. Wprawdzie kolejne lata przyniosły poprawę na rynku pracy, ale w połowie pierwszej dekady XXI w. stopa bezrobocia utrzymuje się na poziomie około 7%.

Obliczane dla ludności w wieku 16–64 lata wskaźniki zatrudnienia zwiększyły ponownie swoją wartość, osiągając około 74%, jednak rząd szwedzki określił jako docelowy poziom zatrudnienia 80%³. W strukturze grupy osób w wieku produkcyjnym, ale trwale pozostających poza rynkiem pracy, 37,5% stanowią osoby, które uznaje się za trwale niezatrudnialne (przechodzący na wcześniejszą emeryturę i renciści) i udział tych osób rośnie⁴.

Mimo ogólnego pogorszenia, sytuacja na szwedzkim rynku pracy kształtuje się nadal dość korzystnie, co wyraża się w niższym niż przeciętny dla Unii Europejskiej wskaźniku stopy bezrobocia. Dotyczy to zarówno UE w jej obecnym kształcie, jak i starej Unii, na którą składało się 15 państw członkowskich. W tabeli 1 przedstawione zostały informacje o stopie bezrobocia w Unii Europejskiej, a na ich tle – w Szwecji oraz dwóch krajach o najniższej i najwyższej w 2006 r. stopie bezrobocia, tzn. w Holandii i w Polsce⁵. Jak widać, w ostatnich latach (z wyjątkiem roku 2006) wskaźnik stopy bezrobocia w Szwecji charakteryzował się stopniowym wzrostem. Jest to spowodowane nie tylko sytuacją na rynku pracy w Szwecji, ale i ogólnymi tendencjami światowymi. Tym niemniej polityka rynku pracy w Szwecji ma na celu ograniczenie stopy bezrobocia i ułatwienie znalezienia zatrudnienia osobom zarejestrowanym jako bezrobotne poprzez przygotowanie zawodowe i zmianę kwalifikacji na bardziej poszukiwane.

Generalnie stopa bezrobocia wśród mężczyzn jest nieco wyższa niż wśród kobiet (w 1995 r. wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 9,7% i 7,8%, w 2000 r. – 5,9% i 5,3%, a w 2006 r. – 6,9% i 7,1%). Wynika to m.in. z niższego wskaźnika aktywności zawodowej kobiet, ale również stąd, iż niektóre z programów aktywnej polityki

² Obliczenia własne na podstawie danych ze strony internetowej Szwedzkiego Urzędu Statystycznego: scb.se

³ Mierzona stosunkiem liczby pracujących w wieku 16–64 lata do ogółu ludności w tej grupie wieku wyniosła w 2003 r. 74,3%, czyli utrzymywała się powyżej wartości celu określonego w strategii lizbońskiej na rok 2010. Zob. A. Szymańska, *Polityka zwiększania efektywności rynku pracy w Unii Europejskiej: lekcje dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2004, s. 12.

⁴ Y. Stryjan, poz. cyt.

⁵ Taki sam wskaźnik jak w Holandii notowany był w 2006 r. w Danii, ale w ciągu ostatnich lat wskaźnik stopy bezrobocia dla Holandii kształtował się generalnie na nieco niższym poziomie niż dla Danii. Podobnie dopiero w 2007 r. Polska wyprzedziła Słowację.

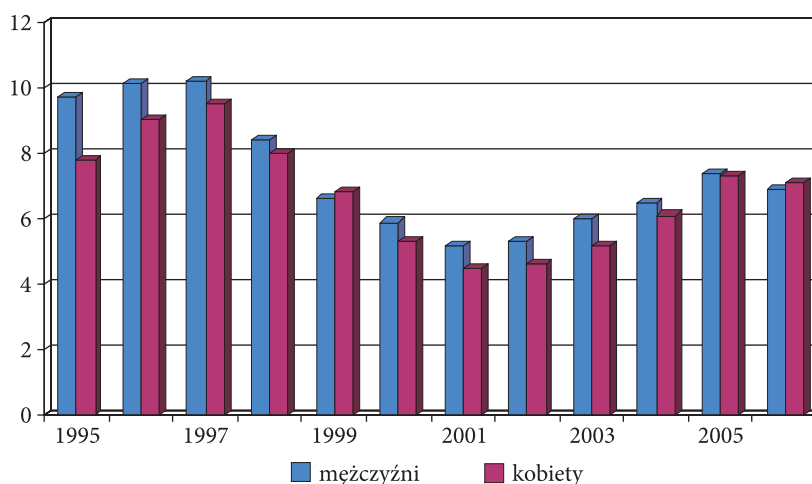
ryнку pracy są adresowane wyłącznie do kobiet, co pośrednio zwiększa ich szanse zawodowe⁶.

Tabela 1. Stopa bezrobocia w Szwecji i wybranych krajach UE w latach 1995–2007

Kraj	Rok												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27	x	x	x	x	x	8,6	8,4	8,8	9,0	9,0	8,7	7,9	7,1
EU-15	10,0	10,1	9,8	9,2	8,5	7,6	7,2	7,5	7,9	8,0	7,9	7,4	7,0
Szwecja	8,8	9,6	9,9	8,2	6,7	5,6	4,9	4,9	5,6	6,3	7,4	7,0	6,1
Polska	x	x	10,9	10,2	13,4	16,1	18,2	19,9	19,6	19,0	17,7	13,8	9,6
Holandia	6,6	6,0	4,9	3,8	3,2	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2

Źródło: dane Eurostatu dostępne na stronie: epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071

Wykres 1. Stopa bezrobocia wśród kobiet i mężczyzn w Szwecji w latach 1995–2006



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu dostępne na stronie: epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985_ad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071

⁶ W III kwartale 2006 r. ponad 20% zatrudnionych w Szwecji pracowało w niepełnym wymiarze czasu. Było to 11% mężczyzn i 37,8% kobiet. Dzięki temu nie powiększyli oni rzeszy bezrobotnych. F. Romans, O.S. Hardason, *Labour Market Latest Trends*, „Eurostat” Nr 3, 2007. Należy podkreślić, że na tle krajów europejskich Szwecja stwarza bardzo dobre warunki do podejmowania (zwłaszcza przez kobiety) pracy w niepełnym wymiarze czasu. Zob. A. Bergemann, G.J. van den Berg, *Active Labour Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey*, „IZA Discussion Paper” Nr 2365, Bonn 2006.

Warto zwrócić uwagę, iż Szwecja jest krajem, w którym odsetek długookresowych bezrobotnych w stosunku do ogółu osób zarejestrowanych jako bezrobotne należy do najniższych w Europie. W 2003 r. wyniósł on 17,8%, podczas gdy w EU-15 – 43,4%⁷. Wskazuje to na stosunkowo dużą skuteczność polityki rynku pracy, zapobiegającej utrwalaniu się strukturalnego bezrobocia i charakteryzującej się znaczną fluktuacją bezrobotnych. Potwierdza to pośrednio wysoka stopa zatrudnienia w gospodarce Szwecji.

2. Usługi i instrumenty rynku pracy

Znaczenie przypisywane przez szwedzkie społeczeństwo i władze państwowe aktywnej polityce rynku pracy wynika nie tylko z modelu polityki państwa opiekuńczego, ale i po części z pozycji związków zawodowych. W Szwecji 79% zatrudnionych należy do związków zawodowych (w Polsce około 15%)⁸. Konsekwencją sytuacji politycznej na rynku pracy jest stosunkowo duży zakres regulacji na rynku pracy. Państwo sprawuje kontrolę nad podstawowymi procesami, biorąc na siebie odpowiedzialność za sytuację na rynku pracy i promując w związku z tym takie działania, które sprzyjają osiągnięciu celu ekonomicznego i politycznego, jakim jest utrzymanie stopy bezrobocia na możliwie niskim poziomie. Po części zwiększa to znaczenie aktywnej polityki rynku pracy, mającej na celu nie tylko zwalczanie bezrobocia, ale i zapobieganie temu zjawisku.

Schemat 1 obrazuje zasady doboru bezrobotnych do uczestnictwa w programach aktywnej polityki rynku pracy. Zasady te odnoszą się nie tylko do udziału w szkoleniach, stażach oraz praktykach zawodowych w miejscu pracy, ale do wszystkich narzędzi wykorzystywanych w Szwecji. Jak można dostrzec, w określeniu tych zasad uwzględnia się w dużym stopniu sytuację na lokalnych rynkach pracy. Jest to racjonalne, gdyż w różnych częściach kraju lokalne potrzeby mogą kształtować się w odmienny sposób. Ponadto kwalifikacja do udziału w programie jest związana 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 decydujących o powodzeniu programu. Staranny dobór uczestników zmniejsza ryzyko porażki oraz pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

⁷ Podaję za: A. Szymańska, poz. cyt., s. 11.

⁸ *Elastyczność polskiego rynku pracy*, red. M. Boni, w: *Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 73, Warszawa 2004, s. 37.

Na sytuację na rynku pracy w Szwecji duży wpływ ma wysoki poziom mobilności zawodowej pracowników i osób poszukujących zatrudnienia. Wiąże się to z wysokim odsetkiem ludności w wieku produkcyjnym uczestniczącej w kształceniu ustawicznym⁹. Objętym nim jest około 40% ludności Szwecji w przedziale wieku od 25 lat do granicy wieku emerytalnego. W Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosi średnio 11%, a w Polsce – zaledwie 5,6%¹⁰. Innym ważnym elementem ułatwiającym osiągnięcie celów aktywnej polityki rynku pracy jest duża elastyczność rynku pracy w Szwecji, wyrażająca się m.in. w wysokim odsetku (zwłaszcza kobiet) zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu, wysokim odsetku zatrudnionych na czas określony oraz w możliwości podejmowania pracy w zmiennych porach dnia¹¹. Sprzyja to zatrudnieniu w takim wymiarze, jaki jest dostosowany do możliwości pracownika oraz potrzeb pracodawcy. W rezultacie aktywną polityką rynku pracy są zainteresowani wszyscy aktorzy tej polityki.

Wiele przyczyn – a wśród nich stosunkowo wysoki poziom wykształcenia szwedzkich pracowników oraz wspomniany wcześniej wysoki odsetek osób objętych kształceniem ustawicznym – powoduje, że zakres świadczenia takich usług, jak szkolenia, staże czy przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jest stosunkowo niewielki. Urzędy zatrudnienia w Szwecji zwracają większą uwagę na poradnictwo i współpracę z pracodawcami w celu tworzenia nowych miejsc pracy¹². Zakres działań podejmowanych przez podmioty aktywnej polityki rynku pracy w Szwecji obrazuje tabela 2.

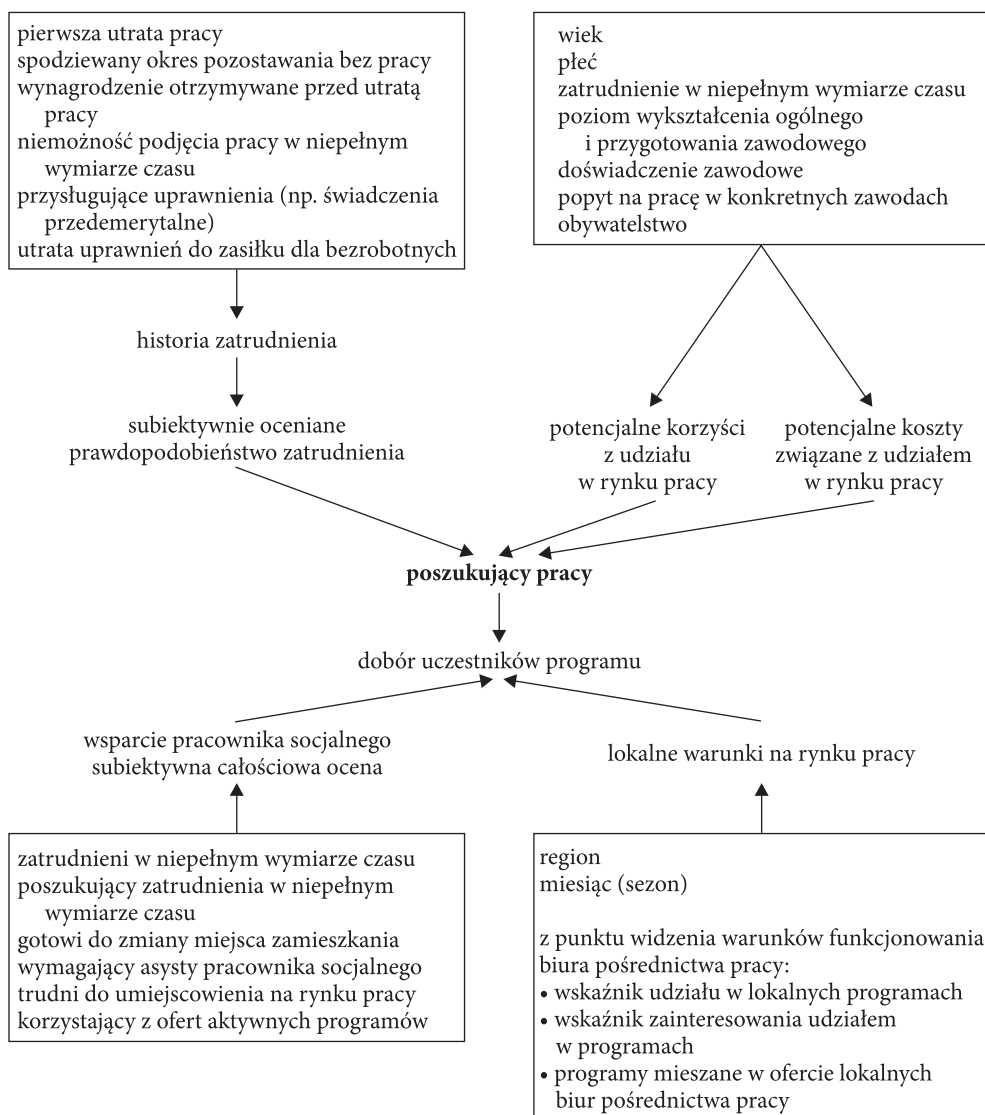
⁹ J.W. Albrecht, G.J. van den Berg, S.B. Vroman, *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels*, „Working Paper” Nr 4, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2004.

¹⁰ M. Boni, *Elastyczność i sprawność rynku pracy w Polsce*, w: *Elastyczność i sprawność rynku pracy*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 87, Warszawa 2006, s. 22.

¹¹ Obszernej i wnikliwej analizie elastyczności zatrudnienia w krajach europejskich poświęcony jest artykuł jak wyżej.

¹² Zob. np. P. Hägglund, *Are There Pre-Programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? Evidence from Three Randomised Experiments*, „Working Paper” Nr 2, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2006. Autor opisuje trzy programy finansowane ze środków państwowych, mające na celu wyłonienie możliwie najlepszych strategii zwalczania zatrudnienia nadających się do wykorzystania w innych ośrodkach. Do wykorzystywanych w programach narzędzi należały: pomoc w poszukiwaniu pracy zgodnej w wykształceniem, wywiady w bezrobotnymi, poradnictwo mające na celu najlepsze wykorzystanie kwalifikacji zawodowych osoby bezrobotnej, monitoring form poszukiwania pracy i kontakty z pracodawcami. Badanie wykazało m.in. istnienie zależności między udziałem w programach realizowanych przez biura zatrudnienia a skróceniem okresu pozostawania bez zatrudnienia.

Schemat 1. Czynniki selekcji uczestników programów aktywnej polityki rynku pracy w Szwecji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Sianesi, *Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance*, The Institute for Fiscal Studies, London 2002, s. 11.

Tabela 2. Podstawowe dane dotyczące programów aktywizujących bezrobotnych

Program	Cel	Grupa docelowa	Instytucja zatrudniająca	Szkolenie	Refundacja wydatków ^a	Bodźce dla pracodawców	Koszt ^b
Usługi w zakresie zatrudnienia	szybkie obsadzenie wolnych miejsc pracy, pomoc i szkolenie w zakresie poszukiwania pracy			aktywizujące	zasilek z ubezpieczenia dla bezrobotnych lub świadczenia pieniężne dla osób bez prawa do zasiłku, jeśli przysługują		
Szkolenia przygotowujące do poszukiwania pracy	wyposażenie bezrobotnych w umiejętności ułatwiające znalezienie pracy	osoby w wieku ponad 20 lat	pracodawcy prywatni i publiczni	zawodowe w pełnym wymiarze czasu	TA/BA; szkolenia bezpłatne		1753
Praca zawodowa							
<ul style="list-style-type: none"> • Pośrednictwo pracy dla osób z przygotowaniem zawodowym 	dążenie do skrócenia okresu bezrobocia poprzez utrzymywanie kontaktów z rynkiem pracy i wzmacnianie dobrych nawyków	osoby w wieku 20 lat i więcej	90% podmiotów publicznych i organizacji non-profit		TA/BA	bezpłatna praca	1169
<ul style="list-style-type: none"> • Przygotowanie do wykonywania pracy zawodowej 	utrzymanie kontaktu ze środowiskiem pracowniczym w celu rozpoczęcia szkolenia w miejscu pracy, zdobycia doświadczenia zawodowego i związanych z tym zaświadczeń	osoby w wieku 20 lat i więcej	prywatne i publiczne	praktyczne szkolenie zawodowe	TA/BA	czesne (2000 SEK miesięcznie) opłacane przez rząd	879

Program	Cel	Grupa docelowa	Instytucja zatrudniająca	Szkolenie	Refundacja wydatków ^a	Bodźce dla pracodawców	Koszt ^b
Praca okresowa							
• Roboty publiczne	specjalnie tworzone miejsca pracy okresowej w celu podtrzymania umiejętności i nawyków zawodowych, także w celu skrócenia okresu bezrobocia	osoby w wieku ponad 25 lat	2/3 w sektorze publicznym (instytucje samorządowe i państwowe)		zgodnie z układem zbiorowym	dofinansowanie w wysokości 50% kosztów pracy, ale nie więcej niż do kwoty 7000 SEK miesięcznie	1157
• Zastępowanie stale zatrudnionych osobami uczącymi się zawodu	poprawa umiejętności pracowników stale zatrudnionych przy równoczesnym czasowym zatrudnieniu bezrobotnych	osoby w wieku 20 lat i więcej	80% w sektorze publicznym	praktyka zawodowa w miejscu pracy	zgodnie z układem zbiorowym	dofinansowanie w wysokości 50% kosztów pracy, ale nie więcej niż do kwoty 7000 SEK miesięcznie; odliczenie od podatków kosztów szkolenia; dofinansowanie szkolenia do 20 000 SEK na zatrudnionego	964
Subsydiowanie zatrudnienia	ustanowienie stałego stosunku zatrudnienia	osoby w wieku co najmniej 20 lat; bezrobotni od co najmniej 6 miesięcy	wyłącznie sektor prywatny; od 1997 r. wyłączone z programu niektóre działy przemysłu	praktyka zawodowa w miejscu pracy	zgodnie z układem zbiorowym	dofinansowanie w wysokości 50% kosztów pracy, ale nie więcej niż do kwoty 7000 SEK miesięcznie	751

^a TA jest zasilkim szkoleniowym – ekwiwalentem zasiłku z ubezpieczenia dla bezrobotnych lub świadczenia pomocy finansowej dla bezrobotnych pozabawionych prawa do zasiłku, do których osoby uczestniczące w programach mogą mieć prawo; BA to kwota bazowa (103 SEK dziennie w 1998 r., obecnie około 114 SEK), o ile jednostka

nie ma uprawnień do innych świadczeń.

^b Łączny koszt miesięczny w przeliczeniu na uczestnika programu (w USD w 1998 r.); dane na podstawie AMS (1998 r.); wielkości w koronach szwedzkich przeliczone na dolary amerykańskie po przeciętnym kursie dla 1998 r. 7,952 SEK = 1,00 USD.

Źródło: na podstawie: B. Sianesi, *Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s; Overall Effectiveness and Differential Performance*, The Institute for Fiscal Studies, London 2002, s. 21.

3. Efektywność usług i instrumentów polityki rynku pracy

Badanie efektywności usług i instrumentów polityki rynku pracy¹³ napotyka wiele trudności metodologicznych. Problemy te dotyczą m.in. identyfikacji poszczególnych usług oraz określenia ich bezpośredniego oraz pośredniego wpływu na sytuację na rynku pracy osoby korzystającej z usług lub instrumentów¹⁴. Mimo wielu zastrzeżeń metodologicznych, potrzeba oceny efektywności podejmowanych działań jest oczywista choćby z punktu widzenia racjonalnego wykorzystywania środków publicznych oraz określania preferencji polityki rynku pracy.

Aktywna polityka rynku pracy poszukuje coraz lepszych możliwości wykorzystania swoich narzędzi. W miejsce dość statycznego ich podziału, jaki obowiązywał jeszcze w latach dziewięćdziesiątych¹⁵, wprowadzane są coraz częściej programy łączące poszczególne zadania. Jednym z pierwszych krajów, w którym wprowadzone zostały takie rozwiązania, jest Szwecja¹⁶. Jak wynika z informacji zebranych w tabeli 1, niektóre z programów zostały specjalnie dedykowane wybranym grupom na rynku pracy, głównie osobom młodym. O znaczeniu, jakie publiczne instytucje rynku pracy w Szwecji przywiązują do aktywnych instrumentów rynku pracy, świadczy fakt, że udział wydatków na nie w PKB wyniósł w 2002 r. 1,4% i był jednym z najwyższych we wszystkich krajach OECD¹⁷. Wyższym udziałem mogły wykazać się jedynie Holandia i Dania, a więc również kraje o bardzo niskiej stopie bezrobocia. Pośrednio wskazuje to na wysoką efektywność tego rodzaju działania.

Badaniem dotyczącym efektywności usług i instrumentów rynku pracy w Szwecji podjętym w największej skali jest badanie realizowane w latach 1987–1996 na terenie

¹³ Ogólna analiza wyników realizowanych w Szwecji programów aktywizujących przeprowadzana jest głównie na podstawie analiz przy wykorzystaniu metod ekonometrycznych i statystycznych. Dotyczy to zwłaszcza ośrodka w Uppsali, który specjalizuje się w ocenie efektywności polityki rynku pracy na podstawie modeli ekonometrycznych. W dalszej części raportu ograniczymy się do części opisowej, a wyniki liczbowe tych analiz zostaną pominięte.

¹⁴ J. Kluge, *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, „Diskussion Paper” Nr 2018, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2006, s. 3.

¹⁵ Do narzędzi tych zalicza się: szkolenia; programy intensyfikujące zatrudnienie w sektorze prywatnym; adresowane głównie do osób niepełnosprawnych programy zatrudnienia w sektorze publicznym; pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia; programy podnoszenia kwalifikacji adresowane do osób w wieku co najmniej 25 lat oraz programy adresowane do osób niepełnosprawnych. W 2003 r. w krajach UE-15 pierwsze dwa narzędzia pochłaniały łącznie 59% ogółu wydatków na aktywną politykę rynku pracy. Kolejne 35% przeznaczono na wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy oraz pomoc w uzyskaniu zatrudnienia przez osoby bezrobotne. Zob. *European Social Statistics. Labour Market Policy – Expenditure and participants – Data 2003*, Office for Official Publications of the European Commission, Luxembourg 2005.

¹⁶ L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström, *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, „CESifo Working Paper” 675 (4), Munich 2002.

¹⁷ *Employment Outlook*, OECD, Paris 2004.

działania 260 samorządów terytorialnych¹⁸. Dotyczyło ono efektywności robót publicznych, szkoleń oraz innych programów mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych.

Najważniejsze wnioski płynące z tego badania są następujące¹⁹:

- występują efekty polegające na zwiększeniu zatrudnienia, ale przede wszystkim dzięki zastosowaniu tych aktywnych instrumentów polityki rynku pracy, które umożliwiają dotowanie zatrudnienia i wykorzystanie różnych form 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;
- większość instrumentów aktywnej polityki rynku pracy zwiększa udział siły roboczej w rynku pracy, choć zazwyczaj krótkookresowo;
- dostosowanie się siły roboczej do optymalnego poziomu zatrudnienia następuje bardzo powoli.

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

J. Kluge w swojej pracy poświęconej analizie badań nad efektywnością instrumentów rynku pracy w Europie podkreśla wysoki poziom tej efektywności w Szwecji, często czyniąc z doświadczeń szwedzkich punkt odniesienia i okazję do porównań z innymi krajami. Podkreśla przy tym, iż Szwecja należy do krajów, w których aktywna polityka rynku pracy prowadzona jest najdłużej²⁰. Na 23 ocenione programy aktywizacji bezrobotnych 9 zostało ocenionych pozytywnie, to znaczy uznano, iż przyniosły one efekty w postaci zmniejszenia liczby bezrobotnych. Niestety, ostatnie lata charakteryzują się tym, że oceny efektywności podejmowanych na rynku pracy działań są mniej pozytywne. Wynika to jednak przede wszystkim z ogólnego rozwoju sytuacji na rynkach pracy w krajach europejskich, a nie z zawodności szwedzkich rozwiązań. Wzrastająca konkurencja międzynarodowa i globalizacja gospodarki powodują, że stosowane dotychczas działania przynoszą gorsze niż dotąd efekty.

Tabela 3 zawiera przegląd najciekawszych analiz poświęconych efektywności stosowanych w Szwecji programów. Jak można dostrzec, oceny efektywności są coraz bardziej umiarkowane, przy czym na podkreślenie zasługuje stosunkowo wysoka ocena efektywności tych programów, które mają na celu zwiększenie zatrudnienia

¹⁸ M. Dahlberg, A. Forslund, *Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden*, Uppsala 1999.

¹⁹ Tamże, s. 2 i n.

²⁰ J. Kluge, *op. cit.*, s. 17.

w sektorze prywatnym, oraz tych badań, które pokazują, że efektywność szkoleń może okazać się większa po upływie pewnego czasu, nieraz dłuższego niż rok.

Równocześnie daje się zauważyć, że coraz trudniej o jednoznaczne oceny. W przypadku badań zakończonych już w bieżącej dekadzie przeważają takie, które charakteryzują się mieszanymi ocenami. Pozytywnym efektem towarzyszą negatywne, a wpływ zarówno jednych, jak 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 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.

Inną konsekwencją zachodzących zmian w ocenie poszczególnych działań jest trudność w znalezieniu punktu odniesienia do oceny efektywności. Zmieniają się bowiem nie tylko warunki funkcjonowania gospodarki i otwartość przedsiębiorców na sugerowane lub wspierane przez administrację publiczną działania, ale i nastawienie samych bezrobotnych. Ponieważ relacja między wysokością spodziewanych dochodów z pracy a wysokością realnych dochodów z tytułu świadczeń socjalnych kształtuje się na niekorzyść tych pierwszych, maleje zainteresowanie działaniami na rynku pracy. Sytuację komplikują dodatkowo podejmowane w ostatnich latach decyzje o zmniejszeniu wysokości świadczeń przysługujących bezrobotnym uczestniczącym w programach aktywnej polityki rynku pracy.

Grupą zasługującą na szczególną uwagę ze strony podmiotów polityki rynku pracy są ludzie młodzi. W jednym z monograficznych opracowań dotyczących programów adresowanych do ludzi młodych wiele uwagi poświęcono zagadnieniu oceny efektywności takich programów²¹. Za najważniejsze miary efektywności programów adresowanych w Szwecji do młodych bezrobotnych uznaje się: ocenę rocznych dochodów w poszczególnych podgrupach bezrobotnych; prawdopodobieństwo ponownego zatrudnienia oraz prawdopodobieństwo udziału w systematycznie prowadzonych programach edukacyjnych. Zebrane w Szwecji doświadczenia pozwalają uznać, że staże były bardziej przydatne w uzyskaniu zatrudnienia niż same szkolenia. Cytowane opracowanie poświęcone jest rezultatom dwóch najważniejszych programów adresowanych do młodych bezrobotnych, a mianowicie stażom i szkoleniom zawodowym²². W wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, że wysokość rocznych

²¹ Zob. L. Larsson, *Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes*, Office of Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2000.

²² Programem objęto osoby w wieku 18–24 lata, o ile były zarejestrowane jako bezrobotne przez okres co najmniej 4 miesięcy w przypadku osób w wieku 20–24 lata lub przez co najmniej 8 tygodni w przypadku osób młodszych.

Tabela 3. Mikroekonomiczna ewaluacja programów aktywnej polityki rynku pracy w Szwecji

Badanie/Źródło	Rodzaj programu	Grupa docelowa	Okres objęty badaniem	Zmienne objęte analizą	Wyniki
J. Albrecht, G.J. van den Berg, S. Vroman, <i>The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels</i> , „IZA Discussion Paper” 1503, Bonn 2005	programy edukacyjne dla dorosłych	bezrobotni w wieku 25–55 lat	1990–2000	wynagrodzenia, prawdopodobieństwo zatrudnienia po szkoleniu	pozytywne efekty zatrudnienia młodych mężczyzn; brak efektów w postaci podniesienia średniego dochodu mężczyzn; brak efektów w odniesieniu do kobiet objętych programem
D. Andrén, T. Andrén, <i>Assessing the Employment Effects of Labor Market Training Programs in Sweden</i> , „Working Papers in Economics” 70, Göteborg 2002	szkolenia zawodowe	bezrobotni	1993–1997	prawdopodobieństwo zatrudnienia po szkoleniu	slabe pozytywne efekty w odniesieniu do bezrobotnych pochodzenia szwedzkiego; negatywne efekty w odniesieniu do bezrobotnych obcokrajowców w pierwszym roku realizacji programu, pozytywne w kolejnych latach
T. Andrén, B. Gustafsson, <i>Income Effects from Labor Market Training Programs in Sweden During the 80's and 90's</i> , „International Journal of Manpower” 25, Nr 8, 2004	szkolenia zawodowe	bezrobotni	1984/1985 1987/1988 1990/1991	wynagrodzenia	pozytywne efekty w odniesieniu do bezrobotnych pochodzenia szwedzkiego i obcokrajowców z pierwszych dwóch kohort objętych badaniami; negatywne efekty w odniesieniu do obcokrajowców i brak efektów w odniesieniu do bezrobotnych szwedzkiego pochodzenia z trzeciej kohorty; niska płaca dla młodszych zatrudnianych i osób z niższym poziomem wykształcenia; lepsze warunki płacy dla mężczyzn niż dla kobiet
K. Carling, L. Gustafsson, <i>Self-employment grants versus subsidized employment: Is there a difference in the re-employment risk?</i> , „IEAU Working Paper” 6, Uppsala 1999	<ul style="list-style-type: none"> • programy dot. samozatrudnienia • zatrudnienie subsydiowane 	bezrobotni zarejestrowani w okresie czerwiec 1995 r. – grudzień 1996 r.	1995–1999	okres trwania zatrudnienia	okres zatrudnienia jest dłuższy w przypadku uczestników programów promujących samozatrudnienie niż korzystających z zatrudnienia subsydiowanego

Badanie/Źródło	Rodzaj programu	Grupa docelowa	Okres objęty badaniem	Zmienne objęte analizą	Wyniki
A. Forslund, P. Johansson, L. Lindqvist, <i>Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?</i> , „IFAU Working Paper” 18, Uppsala 2004	zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym	bezrobotni	1998–2002	okres trwania bezrobocia	pozytywny efekt w postaci skrócenia średniego okresu trwania bezrobocia uczestników programu do 8 miesięcy; negatywny: stworzenie warunków do efektów substytucji (zastępowania pracowników zatrudnionych w firmie przez uczestników subsydiowanych programów)
P. Frederiksson, P. Johansson, <i>Employment, mobility, and active labor market programs</i> , „IFAU Working Paper” 3, Uppsala 2003	programy tworzenia miejsc pracy, szkolenia	bezrobotni	1993–1997	podjęcie zatrudnienia	negatywne: zmniejszenie odpływu do zatrudnienia o blisko 40% w obu programach; długookresowe negatywne efekty dla tworzenia miejsc pracy przez przedsiębiorców niekorzystających z zatrudnienia subsydiowanego
A. Harkman, F. Jansson, A. Tamás, <i>Effects, deficits and prospects – An evaluation of Labour Market Training in Sweden</i> , „Arbetsmarknadsstyrelsen Working Paper” 5, 1996	szkolenia zawodowe		1993	stałe zatrudnienie i wynagrodzenie po 6 miesiącach i 2,5 roku	pozytywne efekty dla zatrudnienia i wynagradzania w dłuższym okresie; brak efektów krótkookresowych dla zatrudnienia
L. Larsson, <i>Evaluating social programs: active labor or market policies and social insurance</i> , „IFAU Dissertation Series” 1, Uppsala 2002	<ul style="list-style-type: none"> praktyki zawodowe dla osób w wieku do 24 lat szkolenia zawodowe 	bezrobotni w wieku 20–24 lata	1985–1995	<ul style="list-style-type: none"> wynagrodzenia prawdopodobieństwo zatrudnienia prawdopodobieństwo podjęcia nauki 	negatywne efekty w odniesieniu do wysokości dochodów i prawdopodobieństwa zatrudnienia
K. Richardson, G.J. van den Berg, <i>The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work</i> , „Swedish Economic Policy Review” 8, 2001	szkolenia zawodowe w miejscu pracy	bezrobotni	1993–2000	skala przejścia ze stanu bezrobocia do zatrudnienia	niedoczulalne efekty w odniesieniu do skrócenia okresu zatrudnienia w początkowym okresie; znaczące efekty skali przejścia do zatrudnienia po zakończonym projekcie

Badanie/Zródło	Rodzaj programu	Grupa docelowa	Okres objęty badaniem	Zmienne objęte analizą	Wyniki
H. Sacklén, <i>An evaluation of the Swedish trainee replacement schemes</i> , „IFAU Working Paper” 7, 2002	zatrudnienie subsydiowane w sektorze publicznym	bezrobotni	1991–1997	prawdopodobieństwo ponownego zatrudnienia	pozytywne: zwiększenie w długim okresie prawdopodobieństwa zatrudnienia o 5 do 10 pkt. proc.
A. Stenberg, <i>The Adult Education Initiative in Sweden – Second year Effects on Wage Earnings and the Influence on Branch Mobility</i> , „Umeå Economics Studies” 593, Umeå 2003	<ul style="list-style-type: none"> • programy edukacyjne dla dorosłych • szkolenia zawodowe w miejscu pracy 	bezrobotni	1996–2000	wynagrodzenia, mobilność międzybranżowa	negatywne efekty w odniesieniu do płac i mobilności zawodowej w porównaniu z tradycyjnymi instrumentami polityki rynku pracy
A. Stenberg, <i>Comprehensive Education for the Unemployed – Evaluating the Effects on Unemployment of the Adult Education Initiative in Sweden</i> , „Labour” 19, 2005	<ul style="list-style-type: none"> • programy zawodowe dla dorosłych • szkolenia zawodowe 	bezrobotni	1997–2002	wielokrotność zatrudnienia, okres trwania bezrobocia	zmniejszenie wielokrotności bezrobocia, ale wydłużenie okresu trwania bezrobocia w porównaniu z tradycyjnymi instrumentami polityki rynku pracy

Zródło: opracowanie na podstawie: J. Kluve, *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, „Discussion Paper” Nr 2018, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2006, s. 33 i n.

dochodów pozostaje w związku ze źródłem utrzymania. Jako miarę efektywności stosuje się wysokość dochodów w pierwszym lub w drugim roku po rozpoczęciu programu. W przypadku osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych ich dochody wyraźnie odbiegają od dochodów osoby utrzymującej się z pracy zarobkowej. Uzyskanie pracy odbija się zatem natychmiast na wysokości rocznych dochodów. W badaniu szwedzkim nie uwzględniono liczby przepracowanych godzin, a jedynie łączną sumę dochodów, toteż miernik ten nie jest bardzo dokładny, ale – biorąc pod uwagę trudności z dostępem do szczegółowych informacji na temat dochodów konkretnych osób – może być uznany za wystarczający.

Badanie nie wykazało 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. Zaskakujący jest fakt, iż program, którym objęto ponad 2200 osób w wieku do 24 lat, nie przyniósł istotnych efektów w postaci spadku bezrobocia w tej grupie. Analiza wyników badania pokazuje jednak, że w drugim roku po zakończeniu programu 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. W trakcie trwania programu zanotowano większy spadek bezrobocia w grupie kontrolnej, niebiorącej udziału w szkoleniach i nieuczestniczącej w stażach zawodowych. Po upływie roku wyniki tej grupy uległy jednak relatywnemu pogorszeniu. Analiza wykazała również generalnie nieco lepsze wyniki w grupie tych, którzy odbyli staż w porównaniu z wynikami osób objętych szkoleniem zawodowym. Analiza efektów programu z uwzględnieniem płci uczestników pokazuje, że w pierwszym okresie sytuacja mężczyzn jest gorsza niż sytuacja kobiet. W ciągu 2 lat różnica ta ulega zmniejszeniu, ale efekt w postaci podjęcia kształcenia przez kobiety nadal przewyższa wartość tego efektu dla mężczyzn.

W innym badaniu dotyczącym efektywności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wobec bezrobotnych, którzy nie przekroczyli 25 roku życia²³, zwraca się uwagę na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne. Większa niż dawniej liczba młodych wiekiem bezrobotnych sprawia, że trudniej niż dawniej jest dochować zasady, iż młodzi bezrobotni powinni zostać objęci specjalnymi programami aktywizującymi w ciągu pierwszych 100 dni trwania bezrobocia²⁴. 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. 205 z 281 samorządów terytorialnych prowadziło programy aktywizujące młodych bezrobotnych. W pozostałych

²³ A. Forslund, O. Nordström Skans, *Swedish Youth Labour Market Policies Revisited*, „Working Paper” Nr 6, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2006.

²⁴ Tamże, s. 7.

samorządach nie ma wprawdzie programów adresowanych specjalnie do młodych bezrobotnych, ale mogą oni uczestniczyć w innych programach, prowadzonych z myślą o bezrobotnych bez wskazania kategorii wieku. Programy podejmowane 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 biorący udział w stażach zawodowych. Ta uwaga jest godna podkreślenia, gdyż podobny wniosek pojawia się także w innych badaniach szwedzkich. 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 mobilizować do poszukiwania zatrudnienia także poza programem finansowanym ze środków publicznych.

Niektóre z badań realizowanych pod kątem oceny efektywności instrumentów rynku pracy w Szwecji dotyczyły również oceny sytuacji bezrobotnych innego niż szwedzkie, a szczególnie nieeuropejskiego pochodzenia. Sytuacja migrantów jest stosunkowo dobra, gdyż przysługuje im prawo do udziału w zdecydowanej większości programów adresowanych do bezrobotnych²⁵.

W odróżnieniu od wielu innych krajów, np. Wielkiej Brytanii, 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 tę 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 istotnego 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 roku. Wprawdzie w takiej sytuacji nie można wykluczyć działania innych czynników niż uwzględnione w programie, ale stosowanie takiej samej metodologii do zdecydowanej większości analiz ułatwia dokonywanie porównań.

²⁵ T. Lundqvist, *Organised Interests, Labour Market and Migration: the Swedish Model*, „Working Paper” Nr 3, Institute for Futures Studies, Stockholm 2004.

*Monika Fedorczyk
Karolina Bojadziejewa-Wesołowska*

IV. PROGRAMY AKTYWIZUJĄCE DLA OSÓB BEZROBOTNYCH W BUŁGARII

Bułgaria jest jednym z dwóch nowych członków Unii Europejskiej, których akcesja do Wspólnoty nastąpiła z dniem 1 stycznia 2007 r. Od 1990 r. Bułgaria przeszła proces demokratyzacji, dzięki czemu z kraju o ustroju komunistycznym i słabo rozwiniętej gospodarce stała się republiką spełniającą wymogi stawiane przez Unię zarówno w zakresie zapewnienia funkcjonowania procedur demokratycznych, jak i wskaźników makroekonomicznych.

Bułgaria należy do tych krajów europejskich, w których w ostatnich latach odnotowano znaczący spadek liczby osób bezrobotnych. Od stycznia 2006 r. do października 2007 r. stopa bezrobocia systematycznie spadała z 11,7% do 6,7%. Istotnym sukcesem rządu Bułgarii w zakresie polityki rynku pracy jest ponad 2-krotne zmniejszenie liczby osób bezrobotnych w wieku do 29 lat – z 102 874 w styczniu 2006 r. do 48 024 w październiku 2007 r. Ponadto liczba osób pozostających bez pracy przez ponad rok w tym samym okresie zmniejszyła się z 244 622 do 144 614¹. Te dwie grupy bezrobotnych (osoby młode i osoby długoterminowo pozostające bez pracy) są uznawane za najtrudniejsze do aktywizacji zawodowej. Tak znaczące zmiany świadczą zarówno o wysokiej efektywności programów zwalczania bezrobocia, umiejętnym korzystaniu z dobrej koniunktury gospodarczej, jak i o skutecznym wykorzystaniu środków unijnych.

W procesie przemian ekonomiczno-społecznych Bułgarię dotknęły dwa kryzysy ekonomiczno-finansowe (w 1991 r. i na przełomie lat 1996/1997), którym towarzyszyły niekorzystne dla społeczeństwa zjawiska: hiperinflacja, spadek produkcji i wzrost liczby

¹ Mimo znaczącego spadku liczby osób bezrobotnych długoterminowo, stanowią one nadal ponad 50% wszystkich zarejestrowanych, co stanowi poważną barierę aktywizacji. Narodowa Agencja Zatrudnienia, www.az.government.bg

osób bezrobotnych. W latach 1989–1999 standard życia obniżył się o 70%, a produkt krajowy brutto spadł o 30%². Kryzysy te okazały się głębsze niż w innych państwach bloku wschodniego z uwagi na niski poziom rozwoju gospodarczego, brak sektora prywatnego, słabość powiązań ekonomicznych z krajami wysoko rozwiniętymi oraz silne uzależnienie od państw RWPG, zwłaszcza od ZSRR. Efektem spadku produkcji było zmniejszenie zatrudnienia i wzrost bezrobocia. W wyniku przyspieszenia prywatyzacji i restrukturyzacji jego stopa w 1999 r. osiągnęła 19,9%.

Płace w Bułgarii należą do najniższych w Europie. W latach 1998–2000 minimalna płaca wynosiła równowartość 60 euro, a średnia płaca – równowartość 120 euro³. W styczniu 2007 r. płaca minimalna podniosła się do poziomu 92 euro, niemniej jednak pozostała ona najniższa w krajach UE. Innym niekorzystnym zjawiskiem obserwowanym w Bułgarii jest największy wśród krajów Unii odsetek osób zatrudnionych na pełen etat, których wynagrodzenie jest równe płacy minimalnej.

W wyniku przemian gospodarczych i politycznych nastąpiło rozwarstwienie społeczeństwa. Obecnie można wyróżnić biedniejsze regiony oraz grupy społeczne, które są w wyraźnie gorszej sytuacji (np. mniejszość romska). Odmienny status społeczny poszczególnych grup etnicznych w Bułgarii znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze bezrobotnych. Przynależność do mniejszości tureckiej lub romskiej kilkakrotnie zwiększa ryzyko długoterminowego bezrobocia i ubóstwa. W 2003 r. wśród bezrobotnych było 17,3% Bułgarów, 48,4% Turków i 52,9% Romów⁴.

Wprowadzenie całościowych reform gospodarczych po 1997 r., w tym prywatyzacji i polityki finansowej, zaowocowało wzrostem gospodarczym, na który głównie wpłynął rozwój przemysłu i usług, a szczególnie turystyki. Dodatkowo rozpoczęto nowe inwestycje oraz zintensyfikowano wymianę handlową z zagranicą. Efektem tego jest wzrost produktu krajowego brutto (od 2000 r. rośnie on 4–6% rocznie, a w 2004 r. wzrost ten wyniósł 6,3%) i trwały spadek bezrobocia.

Przemianom gospodarczym w Bułgarii towarzyszyły również niekorzystne procesy demograficzne, tj. ujemny przyrost naturalny i znaczny odpływ migracyjny do bogatszych krajów Europy, głównie do Grecji i Hiszpanii. Mała mobilność przestrzenna Bułgarów w obrębie kraju ma duże znaczenie z uwagi na zróżnicowanie gospodarcze poszczególnych regionów. Młodzi Bułgarzy są bardziej skłonni do emigracji zagranicznej niż do przeprowadzki do innego regionu w poszukiwaniu pracy.

² M. Jeliaskowa, *Bulgaria, The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave*, „Statements and Comments” May 2004, s. 1.

³ Tamże, s. 1.

⁴ S. Kovacheva, *Constellation of Disadvantage and Policy Dilemmas in Youth Transitions from School to Work in Bulgaria*, www.socwork.net/2006/2/soialreports/kovacheva

Od 1985 r. liczba mieszkańców Bułgarii systematycznie spada. Przewidywania ONZ zawierają szacunki, które mówią, że do 2050 r. populacja Bułgarii zmniejszy się o 48%⁵.

Sytuacja demograficzna i gospodarcza w Bułgarii powoduje, że relacje między liczbą zatrudnionych a liczbą emerytów są niekorzystne i kształtują się na poziomie od 1 do 0,98⁶ (dane za 2003 r.). Ponadto Bułgaria cechuje się niższymi niż w innych krajach europejskich wskaźnikami ekonomicznej aktywności ludności i zatrudnienia. Wskaźnik ekonomicznej aktywności ludności w wieku produkcyjnym wynosił w 2001 r. 50,4%, a wskaźnik zatrudnienia 40,6%, podczas gdy wartość tych samych wskaźników dla UE-15 wynosiła odpowiednio 69,2% i 64,1%.

1. Przesłanki wprowadzenia i cele reform rynku pracy

Od początku transformacji systemowej do 2002 r. polityka przeciwdziałania bezrobociu koncentrowała się wokół systemu ubezpieczenia społecznego bezrobotnych. Dlatego też przez pierwsze 10 lat zmian polityczno-ekonomicznych pasywne instrumenty rynku pracy wyraźnie zdominowały aktywne formy pomocy osobom bezrobotnym, co również wiązało się z przeznaczaniem nieznacznych środków na aktywne instrumenty rynku pracy.

W latach 1999–2001 obserwowano w Bułgarii, poza wysokim poziomem bezrobocia, znaczący wzrost wydatków na pomoc społeczną. W 1999 r. liczba bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej wyniosła 117 tys., a w 2001 r. – 1676 tys. Wzrostowi liczby beneficjentów pomocy społecznej towarzyszył również znaczący wzrost wydatków na pomoc dla bezrobotnych – w 1999 r. Bułgaria wydała na ten cel 35,9 mln lewa, a 2 lata później już 68,3 mln lewa⁷.

Wzrost liczby osób bezrobotnych pobierających zasiłek wiązał się również z niekorzystnymi zjawiskami na rynku pracy. Niepokojącym zjawiskiem był niewątpliwie wysoki udział ludzi młodych. Osoby do 30 roku życia stanowiły około 60% beneficjentów zasiłków z tytułu pozostawania bez pracy.

Znaczna część bezrobotnych uzależniła się od świadczeń z pomocy społecznej, co spowodowało zmniejszenie ich motywacji do powrotu na rynek pracy. Dla innych osób zasiłki były formą dodatkowego dochodu do kwot uzyskiwanych za pracę „na

⁵ M. Jeliaskova, poz. cyt.

⁶ S. Lissev, W.B. Szyber, *Przeciwdziałanie bezrobociu w Bułgarii – nowe podejście*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2005, s. 21.

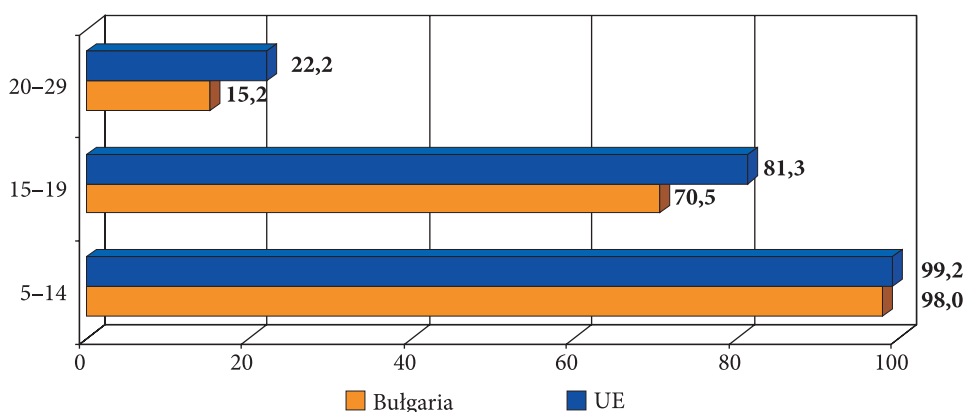
⁷ Nacjonalna Programa „Ot socjalni pomoshiti kym osigurjavane na zaetost” 2004 (Narodowy Program „Od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia” 2004), za: S. Lissev, W.B. Szyber, tamże.

czarno”. Pierwszym krokiem do wprowadzenia istotnych reform rynku pracy było rozpoznanie przyczyn zaistniałej sytuacji. Do najistotniejszych problemów zaliczono:

- niedostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy,
- duży odsetek uczniów przerywających naukę,
- nierówne szanse na znalezienie pracy dla różnych grup etnicznych,
- gorszą sytuację kobiet na rynku pracy,
- duże zróżnicowanie poszczególnych regionów pod względem gospodarczym,
- niedostosowanie prawa pracy, w tym ograniczone możliwości pracy tymczasowej i w niepełnym wymiarze godzin,
- niechęć pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia, przy jednocześnie ograniczonych możliwościach odbywania praktyk zawodowych przez studentów.

W latach 2001 i 2005 Komisja Europejska zaleciła skupienie uwagi na zagadnieniach związanych z przejściem ludzi młodych z systemu edukacji do pracy zawodowej. Kwestie związane z tym obszarem stają się istotnym problemem nie tylko w Bułgarii, ale również w innych krajach UE. Wielu młodych Bułgarów stosunkowo wcześnie kończy edukację, co powoduje brak wiedzy i kwalifikacji, które umożliwiłyby skuteczne poszukiwanie zatrudnienia. Trudności związane z podjęciem pracy przez ludzi młodych są szczególnie dotkliwie odczuwane w Bułgarii z uwagi na istniejące bariery o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturowym. Najczęściej deklarowanym powodem decyzji o przerwaniu nauki są sprawy rodzinne, co w praktyce oznacza ubóstwo, uprzedzenia etniczne, trudności z dojazdem do szkoły. Dla porównania na wykresie 1 przedstawione zostały dane dotyczące odsetka osób objętych edukacją w poszczególnych grupach wiekowych w Bułgarii i UE-25.

Wykres 1. Osoby objęte edukacją w poszczególnych grupach wiekowych w Bułgarii i UE-25 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bułgarskiego Ministerstwa Finansów (2005).

Problemem obserwowanym w ostatnich latach w Bułgarii jest porzucanie edukacji na jej pierwszych etapach, co powoduje wzrost zagrożenia analfabetyzmem. W 2003 r. około 3% uczniów klas 1–4 szkoły podstawowej zrezygnowało z nauki. Dzieci z regionów wiejskich kończą edukację średnio o 3 lata wcześniej niż ich rówieśnicy z miasta. Uważa się, że największym mankamentem obecnego systemu średnich szkół zawodowych jest prowadzenie ich bez odpowiedniego zaplecza technicznego oraz niedostosowanie programu do współczesnych warunków gospodarowania. Brak współpracy między szkołami i firmami działającymi na rynku powoduje, że edukacja ta ma charakter głównie teoretyczny, ukierunkowany na przekazywanie informacji, zamiast uczenia umiejętności i zdobywania kwalifikacji. Istniejące niedopasowanie pomiędzy specjalizacjami przemysłowymi, oferowanymi przez średnie szkoły zawodowe, a zapotrzebowaniem na rynku pracy, gdzie najbardziej dynamicznie rozwijającym się sektorem są usługi, powoduje, że szanse absolwentów na znalezienie zatrudnienia w wyuczonym zawodzie są niewielkie.

Skutkiem tego jest niechęć pracodawców do zatrudniania absolwentów. Pracodawcy nie są również skłonni do finansowania szkoleń przyszłym pracownikom. Z badań Narodowego Instytutu Statystyki⁸ przeprowadzonych w 2004 r. wynika, że jedynie 2,6% przedsiębiorstw zorganizowało szkolenia wprowadzające dla osób bez wcześniejszego doświadczenia w pracy. W szczególnie trudnej sytuacji osób poszukujących pierwszej pracy są ludzie młodzi, co wynika z faktu, iż w Bułgarii zasiłki dla bezrobotnych są ściśle związane z okresem wcześniejszego zatrudnienia i płaceniem składek na ubezpieczenie społeczne, a tym samym nie obejmują poszukujących pierwszej w swoim życiu pracy⁹.

W Bułgarii istnieją znaczące nierówności sytuacji społeczno-ekonomicznej w zależności od przynależności do grupy etnicznej. Najlicniejszą mniejszość etniczną stanowią Turcy (9,3% populacji), następnie Romowie (4,7%)¹⁰. Przynależność do mniejszości etnicznej zwiększa kilkakrotnie ryzyko wczesnego porzucenia nauki, długoterminowego bezrobocia i ubóstwa. Podczas gdy ponad połowa dorosłych Bułgarów ma wykształcenie średnie, a 1/4 wyższe, tylko co czwarty Bułgar pochodzenia tureckiego ma wykształcenie średnie, a zaledwie 3% wyższe. Wśród Romów mniej niż 10% ma wykształcenie wyższe niż podstawowe¹¹.

Zanim rząd bułgarski przeprowadził gruntowną reformę systemu przeciwdziałania bezrobociu, podejmował wiele działań mających na celu poprawę sytuacji na rynku pracy. Od 1998 r. sukcesywnie wprowadzano programy prozatrudnieniowe. Rok później rozpoczęto program wspierający zakładanie własnej działalności gospodarczej, w ramach którego bezrobotnym oferowano szkolenia i doradztwo. W tym samym

⁸ S. Kovacheva, poz. cyt., s. 3.

⁹ Tamże, s.11.

¹⁰ Dane ze Spisu Powszechnego 2001.

¹¹ S. Kovacheva, poz. cyt., s. 4.

roku wprowadzono program skierowany do bezrobotnych o najmniejszych szansach na rynku pracy (mniejszość romska, bezrobotni długoterminowo). W 2000 r. rząd Bułgarii przyjął **Narodowy Plan Zatrudnienia** oparty w znacznej mierze na zaleceniach wspólnotowych.

Próby przeciwdziałania opisanym niekorzystnym zjawiskom na rynku pracy oraz prowadzone od 2002 r. negocjacje w sprawie członkostwa Bułgarii w UE spowodowały, że zgodnie z zaleceniami i wytycznymi unijnymi rozpoczęto reformę polityki rynku pracy. Jedną z najważniejszych zmian było zwiększenie zakresu stosowania aktywnych instrumentów.

Kolejny Narodowy Plan Zatrudnienia, przyjęty w kwietniu 2003 r., zakładał rozwój aktywnych instrumentów rynku pracy, stymulujących zatrudnienie długoterminowe i szkolenia podnoszące kwalifikacje. Budżet przeznaczony na ten plan był 3-krotnie wyższy niż w roku poprzedzającym. W listopadzie 2003 r. Bułgaria przyjęła strategię zatrudnienia na okres 2004–2010, w ramach której za priorytety uznano instrumenty sprzyjające rozwojowi gospodarki i stopniowe zmniejszanie stopy bezrobocia do poziomu poniżej 10%.

Narodowy Plan Zatrudnienia oparty na tej strategii został przyjęty w 2004 r. Nowe programy zostały skierowane głównie do producentów rolnych i kobiet mogących podjąć samozatrudnienie.

Narodowy Plan Zatrudnienia 2007–2010 uwzględnia wytyczne Komisji Europejskiej oraz założenia sformułowane w Narodowym Planie Działania. Plan ten jest zgodny z celami wytyczonymi w strategii lizbońskiej. Za kwestie priorytetowe uznano:

- wzrost aktywności ekonomicznej ludności i podniesienie poziomu zatrudnienia,
- skuteczne wprowadzenie grup zwiększonego ryzyka na rynek pracy,
- stworzenie gospodarki opartej na wiedzy poprzez dostosowanie edukacji i systemu dobrowolnych szkoleń.

Szczegółowe cele zostały określone w następujących sposób:

- 1) zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15–64) do poziomu ponad 59%,
- 2) zredukowanie poziomu bezrobocia do 9%,
- 3) zapewnienie subsydiowanych miejsc pracy dla 82 tys. osób,
- 4) wspieranie inwestycji w kapitał ludzki i zorganizowanie szkoleń dla 32 tys. osób¹².

Obecnie w ramach Narodowego Planu Zatrudnienia realizowanych jest 35 programów przy wykorzystaniu 30 instrumentów rynku pracy, przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia. Część tych instrumentów ma na celu zachęcić pracodawców do zatrudniania nowych pracowników poprzez zapewnienie pracy subsydiowanej

¹² European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, www.eurofund.europa.eu/euro/2007/02/articles/bg/0702019i.htm

i ulg podatkowych, inne zaś promują założenie własnej działalności gospodarczej przez bezrobotnych.

Niekorzystne trendy demograficzne (tj. ujemne saldo migracyjne i starzenie się społeczeństwa) spowodowały, że uwzględniono potrzebę stworzenia programów zwiększających kwalifikacje i zatrudnialność dostępnych zasobów siły roboczej (w tym osób starszych). Inwestowanie w kapitał ludzki i naukę trwającą przez całe życie jest postrzegane jako efektywne narzędzie, pozwalające jednocześnie zdobywać nowe umiejętności i podnosić kwalifikacje zawodowe. Zwiększenie zatrudnialności i poprawa warunków pracy mają na celu ustabilizowanie i uregulowanie strumieni migracyjnych.

Realizując zalecenia UE i szukając rozwiązań adekwatnych do sytuacji na rynku pracy, rząd Bułgarii w ramach Narodowego Planu Działania 2002 wprowadził nową politykę zatrudnienia pod nazwą **Narodowego Programu „Od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia”**. Początkowo objął on swoim zasięgiem 11 gmin, ale z powodu dużego zainteresowania bezrobotnych i miejscowych władz rząd rozszerzył jego działanie na cały kraj. Program ten jest największym z realizowanych obecnie programów i w 2006 r. objęto nim 82,5 tys. osób, co stanowi 67,3% uczestników wszystkich programów¹³.

Podstawowym założeniem programu jest uznanie, że najlepszym sposobem pomocy osobom bezrobotnym jest wspomaganie zatrudnienia. Program narodowy skierowany jest przede wszystkim do osób pozostających bez pracy nie mniej niż 24 miesiące i korzystających z pomocy społecznej. Obok tej grupy program obejmuje również rodziny z co najmniej jednym dzieckiem, którego oboje rodzice są bezrobotni i otrzymują pomoc społeczną, oraz osoby, które sprawują opiekę nad ciężko chorymi i osobami niepełnosprawnymi. Istotą programu jest tworzenie nowych miejsc pracy zarówno przez podmioty publiczne, tj. gminy, państwo i ich przedsiębiorstwa, jak i firmy prywatne czy organizacje typu non-profit. Program realizowany jest w następujących obszarach:

- działalność komunalno-bytowa,
- działalność o charakterze długookresowym, np. zalesianie,
- usługi socjalne dla niepełnosprawnych.

W ramach programu potencjalni pracodawcy przygotowują projekty uruchomienia nowych miejsc pracy, a urzędy pracy wybierają spośród osób bezrobotnych odpowiednich kandydatów i kierują ich do pracodawców. Bezrobotni objęci programem zyskują zatrudnienie przez okres nie dłuższy niż 36 miesięcy, w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin. Oprócz wynagrodzenia za pracę osoby biorące udział w programie uzyskują dodatki wynikające z kodeksu pracy oraz świadczenia wynikające z systemu ubezpieczeń społecznych.

¹³ Narodowa Agencja Zatrudnienia, „Biuletyn” 2006 [w:] 4.2 Programmes and measures for employment and training in 2006 (dostępny na stronie www.az.government.bg)

Program ten jest realizowany przez: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, podlegające mu agencje (Zatrudnienia, Pomocy Społecznej oraz Główną Inspekcję Pracy), przedstawiciele terenowej administracji rządowej, Trójstronną Radę (reprezentującą związki zawodowe, organizacje pracodawców i rząd), gminy, pracodawców biorących udział w programie oraz inne instytucje, które są nim zainteresowane.

Finansowanie programu jest podzielone między budżet państwa a pracodawców zapewniających miejsca pracy. Z budżetu finansowane są wynagrodzenia, ustawowo przysługujące dodatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne. Pracodawcy natomiast ponoszą koszty związane z utworzeniem i wyposażeniem nowych miejsc pracy.

1.1. Programy dla osób młodych

Podobnie jak w innych krajach UE, problem bezrobocia ludzi młodych jest uznawany za kluczowy, dlatego też Bułgaria kieruje do tej grupy specjalnie przygotowane programy zwiększające ich szanse na rynku pracy.

1) Programy skierowane do osób ubogich

Najważniejszym spośród tej grupy programów jest Narodowy Program „Od wsparcia państwa do zapewnienia zatrudnienia”. Głównym jego celem jest zapewnienie zatrudnienia i integracja społeczna osób bezrobotnych otrzymujących comiesięczną pomoc socjalną poprzez tworzenie miejsc pracy w sektorze użytecznym publicznie i w usługach socjalnych. Innym celem jest zwiększenie zatrudnialności osób młodych poprzez ich udział w szkoleniach podnoszących kwalifikacje i umiejętności (m.in. nauka czytania i pisanie). Ponadto w ramach tego programu młodzi bezrobotni, którzy stale opiekują się niepełnosprawnym lub przewlekle chorym członkiem rodziny, uzyskują pomoc w sprawowaniu tej opieki.

2) Programy skierowane do absolwentów wyższych uczelni

Programy „Zatrudnienie osób młodych – absolwenci uczelni w administracji publicznej” i „Kariera start” zapewniają płynne przejście od edukacji do zatrudnienia. Z chwilą uzyskania dyplomu wyższej uczelni młodzi ludzie objęci programem znajdują tymczasowe zatrudnienie w administracji publicznej, gdzie zdobywają pierwsze udokumentowane doświadczenie zawodowe. Program „Kariera start” trwa 9 miesięcy, a jeśli to możliwe, jego uczestnicy mogą zostać zatrudnieni na dotychczasowo zajmowanym lub podobnym stanowisku w danej instytucji administracji.

Oba wspomniane programy mają na celu nie tylko zapobieganie bezrobociu młodych, lecz również wypełnienie luki w systemie szkolnictwa wyższego polegającej na ograniczonych możliwościach odbywania praktyk zawodowych i szkoleń w toku studiów.

3) Programy umożliwiające zdobywanie kwalifikacji zawodowych

W ramach tych programów oferowane są szkolenia o różnym poziomie zaawansowania: dla osób początkujących, zaawansowanych oraz dla osób, które chcą się przekwalifikować. Część programów zapewnia, obok szkoleń, doradztwo przy wyborze odpowiedniego zawodu oraz pomoc w negocjowaniu warunków umowy o pracę.

- Szkolenie z zakresu obsługi komputera zostało wprowadzone w 2003 r. w celu zapewnienia możliwości odbycia szkolenia i stażu młodym bezrobotnym.
- Uczestnikami projektu pilotażowego „Szkolenie rzemieślnicze w systemie dualnym” są osoby młode w największym stopniu zagrożone bezrobociem, tj. młodzież bez formalnego wykształcenia i kwalifikacji. W opracowaniu projektu wykorzystano z doświadczeń niemieckich. Jego istotą jest połączenie nauki szkolnej na poziomie średniej szkoły zawodowej z praktyczną nauką zawodu w zakładach rzemieślniczych. Podczas odbywania praktyk młodzież doskonali praktyczne umiejętności pod okiem doświadczonych pracowników.
- „Podstawowe umiejętności komputerowe” to program skierowany do osób młodych ze średnim i wyższym wykształceniem, zarejestrowanych jako bezrobotni. W realizację programu zaangażowało się 13 instytucji, m.in. Microsoft oraz bułgarsko-niemiecki instytut szkoleniowy. Dla 10% najlepszych absolwentów tego kursu biura pracy znajdują miejsca, w których mogą odbyć staże zawodowe. Zainteresowanie osób bezrobotnych tym programem było o 121% wyższe niż przewidywano.

4) Programy skierowane do młodzieży z grup podwyższonego ryzyka

Programy „Społeczna integracja i spełnienie zawodowe młodzieży z domów dziecka i edukacja dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej w Bułgarii” oraz „Integracja młodzieży opuszczającej domy dziecka” mają na celu integrację społeczną oraz edukację beneficjentów programu.

5) Program wspierający tworzenie nowych miejsc pracy dla osób młodych

„Zachęcenie pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy dla osób uczących się zawodu w celu nabywania kwalifikacji zawodowych i/lub odbywania staży przez osoby bezrobotne poniżej 29 roku życia” jest programem, w którym mogą wziąć udział osoby młode z niskim poziomem wykształcenia. Wprowadzenie tego instrumentu stało się możliwe po dokonaniu nowelizacji ustawy o zatrudnieniu, zwiększającej możliwości subsydiowania miejsc pracy. W ramach tego programu pracodawcy, którzy zdecydują się na stworzenie w swoim zakładzie nowych miejsc pracy, otrzymują przez 6 miesięcy środki na pokrycie wynagrodzeń, premii i obowiązkowych składek ubezpieczeniowych, a także kosztów szkolenia bezrobotnych. O trafności projektu może świadczyć znaczący wzrost liczby uczestników – pomiędzy rokiem 2003 i 2004 liczba uczestników potroiła się.

Program „Beautiful Bulgaria” został uruchomiony na terenie całego kraju po spektakularnym sukcesie małego, pilotażowego projektu „Beautiful Sofia”, zainicjowanego w 1997 r. przez władze samorządowe miasta we współpracy z Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Od 2000 r. działa on przy współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przy wykorzystaniu środków unijnych. W 2005 r. program uniezależnił się od UNDP i jest nadzorowany i finansowany przez resort pracy.

Program „Beautiful Bulgaria” jest skierowany do długoterminowo bezrobotnych mieszkających w miastach o wysokim wskaźniku bezrobocia długoterminowego

i zniszczonej infrastrukturze. Osobom zarejestrowanym jako bezrobotne oferowane są szkolenia z zakresu budownictwa, a następnie tymczasowe zatrudnienie w firmach, które – w ramach programu – odbudowują i odnawiają zabytkowe budynki, parki i obiekty infrastruktury turystycznej. Prowadzone działania przynoszą wielorakie korzyści:

- umożliwiają podnoszenie kwalifikacji i umiejętności długoterminowo bezrobotnych, tym samym zwiększając ich szanse na zatrudnienie;
- zapewniają tymczasowe zatrudnienie i dochód długoterminowo bezrobotnym oraz ich reintegrację na rynku pracy;
- wspierają i wzmacniają pozycję małych i średnich przedsiębiorstw będących uczestnikami programu;
- poprawiają warunki życia mieszkańców miast objętych projektem;
- podnoszą atrakcyjność bułgarskich miast pod względem turystycznym, stwarzając warunki do wzrostu zatrudnienia w sektorze turystycznym;
- pozytywnie oddziałują na środowisko (w ramach programu przeprowadza się oczyszczanie parków i koryt rzecznych oraz usuwa nielegalne wysypiska);
- tworzą udogodnienia dla osób niepełnosprawnych;
- wspierają samozatrudnienie.

W ramach programu „Beautiful Bulgaria” oferowane są trzy rodzaje szkoleń skierowanych do długoterminowo bezrobotnych, trwające około 2 miesięcy. Są to:

- szkolenia związane z budownictwem, obejmujące osiem specjalizacji: malowanie, hydraulikę, tynkarstwo, dekarstwo, blacharstwo, stolarstwo, naprawę dachów, pielęgnację parków i ogrodów;
- szkolenia związane z turystyką – przygotowujące do zawodów: kucharz, barman, kelner, recepcjonista, przewodnik turystyczny, przewodnik górski, pokojówka, opiekunka do dzieci;
- szkolenie „załóż swój biznes” – na podstawie analizy zapotrzebowania na usługi turystyczne, dokonywanej przez władze samorządowe miast, zatrudnia się firmy do przeprowadzenia szkoleń w określonym zakresie.

W każdym mieście w szkoleniach obejmujących również praktyki bierze udział 20 bezrobotnych wyselekcjonowanych przez urzędy pracy.

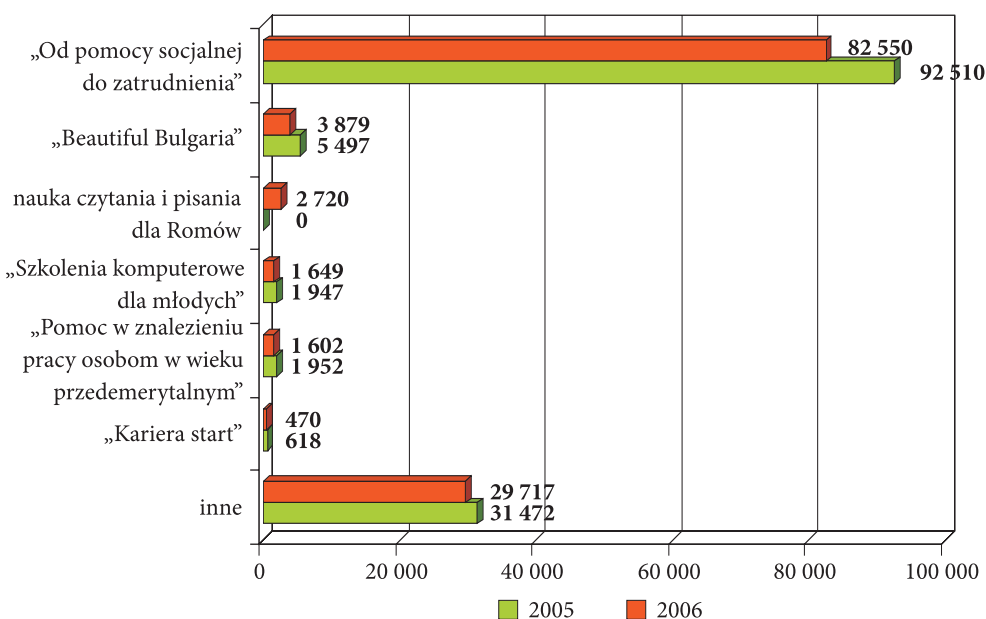
Do 2001 r. w programie wzięło udział 2,5 tys. osób, a do 2004 r. programem objęto ponad 40 tys. bezrobotnych, z czego więcej niż 12 tys. znalazło stałe zatrudnienie. Kolejna edycja tego programu, rozpoczęta w lutym 2007 r., obejmuje 143 nowe projekty szczegółowe, na których realizację przeznaczono 10 mln euro¹⁴.

Liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy wykazuje tendencję wzrostową. W latach 1998–2000 objęto nimi 20,4% bezrobotnych, a do 2003 r. odsetek ten wzrósł do 33,8%. W 2006 r. wyniósł on 34,4% bezrobotnych i w porównaniu

¹⁴ www.beautifulbulgaria.com

z roku 2005 wzrósł o 2,6 pkt. proc. Udział osób bezrobotnych w programach aktywizacyjnych rośnie, ale z uwagi na spadek bezrobocia liczba uczestników niektórych programów maleje.

Wykres 2. Liczba bezrobotnych, którzy zostali objęci poszczególnymi programami w latach 2005–2006



Źródło: Narodowa Agencja Zatrudnienia, www.az.government.bg

1.2. Publiczne służby zatrudnienia

Podmiotem odpowiedzialnym za politykę rynku pracy jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jego organem wykonawczym jest Narodowa Agencja Zatrudnienia (Agencja po zaeosta), która wprowadza w życie politykę ustaloną przez rząd i promuje zatrudnienie. Agencja działa na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia, kodeksu pracy i innych obowiązujących aktów prawnych.

Do celów strategicznych Agencji należą:

- w perspektywie krótkoterminowej: wzrost zatrudnienia i redukcja bezrobocia,
- w perspektywie długoterminowej: wzrost aktywności ekonomicznej ludności i wzrost zasobów pracy.

Najważniejsze funkcje Agencji są następujące:

- rejestracja bezrobotnych aktywnie szukających pracy i zbieranie informacji o dostępnych miejscach pracy;

- świadczenie usług mediacyjnych w zakresie zatrudnienia;
- współpraca z władzami samorządowymi i pracodawcami przy opracowywaniu planów działania uwzględniających interesy poszczególnych regionów i kraju;
- udział w opracowywaniu i implementacji programów, instrumentów zatrudniania i szkoleń skierowanych do określonych grup bezrobotnych mających trudności z integracją z rynkiem pracy;
- wprowadzanie (niezależnie oraz przy współpracy z innymi instytucjami) projektów i programów związanych z zatrudnieniem, szkoleniami podnoszącymi kwalifikacje zawodowe oraz integracją społeczną, realizowanych z funduszy Komisji Europejskiej i innych instytucji finansujących;
- organizowanie szkoleń motywacyjnych i ponoszących kwalifikacje dla osób bezrobotnych i zatrudnionych;
- pomoc i mediacje w podejmowaniu pracy przez obywateli Bułgarii poza terenem kraju oraz przez obcokrajowców w Bułgarii;
- analiza potrzeb rynku pracy i przewidywanie zmian.

W skład Narodowej Agencji Zatrudnienia wchodzi 109 urzędów pracy (*biuro na truda*), rozmieszczonych na terenie całego kraju. Ponadto w Sofii od 1991 r. działa również Urząd Pracy dla Studentów. Jednostka ta współpracuje ze wszystkim instytucjami związanymi ze szkolnictwem wyższym w regionie sofijskim. Do jej zadań należy m.in. nawiązywanie kontaktów z pracodawcami i zbieranie informacji o dostępnych miejscach pracy odpowiednich dla studentów; rejestracja i informacja oraz świadczenie usług mediacyjnych dla studentów szukających pracy, a także udzielanie studentom konsultacji przy wyborze zatrudnienia związanego z ich przyszłą karierą zawodową.

1.3. Wydatki na instrumenty rynku pracy

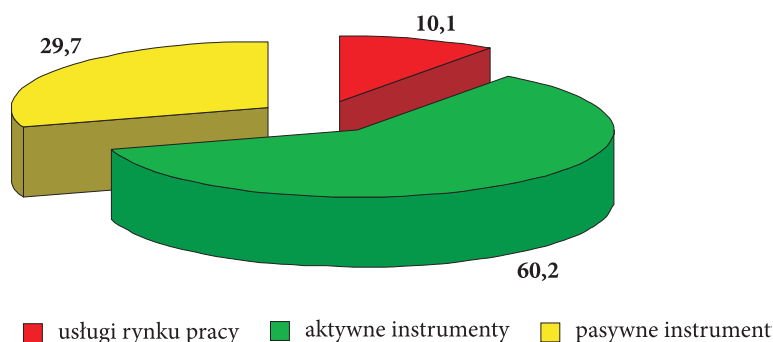
W roku 2005 Bułgaria wydała na politykę rynku pracy 0,717% swojego PKB, tj. równowartość 156,9 mln euro, co sytuuje ją w grupie krajów UE o najniższym poziomie wydatków na ten cel. Zmianę w priorytetach polityki rynku pracy w Bułgarii, będącą wynikiem przeprowadzonych reform, odzwierciedla podział środków przeznaczonych na aktywne i pasywne instrumenty rynku pracy. W 2005 r. na pierwszą z wymienionych kategorii przeznaczono 94,4 mln euro (co stanowi 0,432% PKB), a na drugą – 46,7 mln euro (0,213% PKB)¹⁵.

Na aktywne instrumenty rynku pracy Bułgaria przeznaczyła największy spośród wszystkich krajów UE-27 odsetek funduszy skierowanych na politykę rynku pracy – aż 60,2% (2005 r.). Dla porównania dla UE-15 odsetek ten wynosił 24,7%, podczas gdy dla Wielkiej Brytanii – 17,2%, dla Niemiec – 18,6%¹⁶. Trzeba jednak pamiętać, że wydatki Bułgarii ogółem na politykę rynku pracy kształtują się na bardzo niskim poziomie.

¹⁵ Eurostat, Statistical Books. Labour Market Policy 2007.

¹⁶ Tamże.

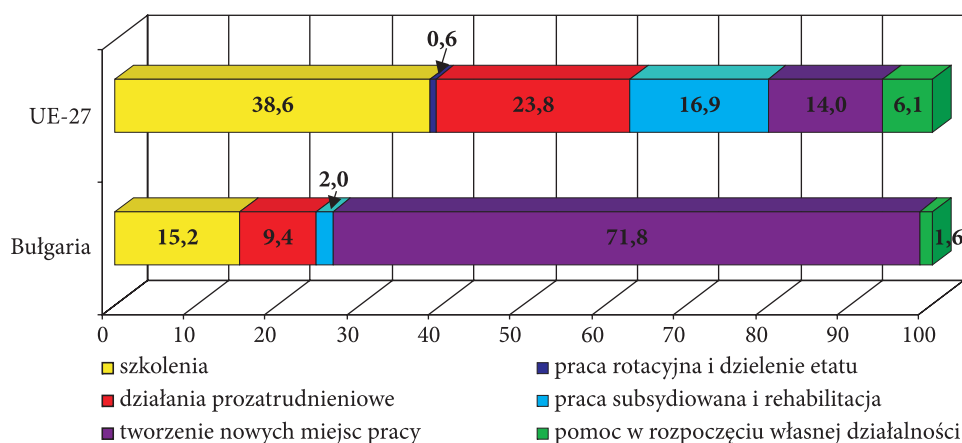
Wykres 3. Podział środków przeznaczonych na politykę rynku pracy w Bułgarii, 2005 r. (w %)



Źródło: Eurostat Statistical Books. *Labour Market Policy*, 2007 ed.

W ramach aktywnej polityki rynku pracy największe środki przeznaczono w tymże roku na tworzenie nowych miejsc pracy – 67,9 mln euro, najmniej zaś na pomoc w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej – 1,5 mln euro. Warto zauważyć, że – jak wskazują dane Eurostatu – Bułgaria nie wprowadziła jeszcze rozwiązania, które w innych krajach Europy Zachodniej cieszy się dużym zainteresowaniem, tj. pracy rotacyjnej i dzielenia etatu. Instrumenty te umożliwiają pracę zawodową osobom obciążonym obowiązkami opiekuńczymi wobec członków swojej rodziny, np. młodym rodzicom.

Wykres 4. Struktura środków przeznaczonych na aktywne instrumenty rynku pracy w Bułgarii na tle krajów UE-27, 2005 r. (w %)



Źródło: Eurostat, Statistical Books, poz. cyt.

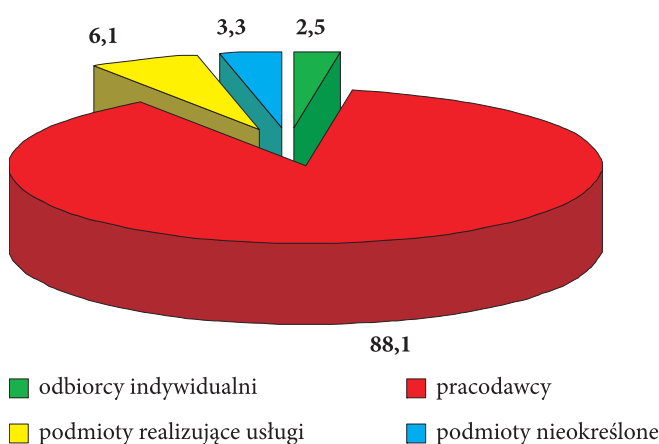
Tworzenie nowych miejsc pracy stanowiło w 2005 r. tę formę aktywnej polityki rynku pracy, która została uznana w Bułgarii za priorytetową, co wiązało się również

z przeznaczeniem na ten cel największych funduszy. Najwięcej środków wydano na tworzenie miejsc pracy w ramach programu „Od pomocy społecznej do zatrudnienia” (50,9 mln euro, co stanowi prawie 75% wydatków przeznaczonych tę grupę aktywnych usług rynku pracy).

Najwięcej środków z funduszy przeznaczonych na szkolenia w 2005 r. władze Bułgarii wydały na dobrowolne szkolenia dla osób bezrobotnych, organizowane przez Narodową Agencję Zatrudnienia (6 mln euro, co stanowi około 42% wydatków), i zachęty dla pracodawców do organizowania staży podnoszących kwalifikacje zawodowe (3,7 mln euro, tj. około 26%). Nieco mniejszym wydatkiem były zachęty dla pracodawców do organizowania staży dla bezrobotnych poniżej 29 lat (2,5 mln euro, tj. 17%).

W ramach działań prozatrudnieniowych rząd bułgarski najwięcej funduszy skierował na wspieranie zatrudnienia osób starszych, w tym emerytów – 5,9 mln euro, a więc ponad 66% środków przeznaczonych na te rodzaj działań. W 2005 r. najmniej środków Bułgaria przeznaczyła na zachęty do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej. W ramach tego najwyższy odsetek został przeznaczony na wspieranie działalności gospodarczej wśród producentów rolnych (0,8 mln euro, co stanowi ponad 53% wydatków na tę grupę aktywnych usług rynku pracy). Z raportu Eurostatu¹⁷ wynika, ponad połowa krajów UE największą część wydatków przeznaczoną na aktywną politykę rynku pracy przekazuje pracodawcom. Bułgaria zajmuje najwyższą pozycję pod tym względem.

Wykres 5. Podział środków przeznaczonych na aktywne instrumenty rynku pracy między beneficjentów, 2005 r. (w %)



Źródło: Eurostat, Statistical Books, poz. cyt.

¹⁷ Tamże.

2. Metody mierzenia efektywności

Efektywność aktywnych instrumentów rynku pracy jest monitorowana przez rząd Bułgarii. Narodowa Agencja Zatrudnienia zbiera dane dotyczące liczby uczestników poszczególnych programów, liczby osób, które wcześniej pracowały, wydatków i efektywności dobrowolnych szkoleń (liczba osób, które znalazły zatrudnienie po ukończeniu szkolenia) oraz liczby nowo powstałych miejsc pracy. Ponadto Agencja składa coroczny raport o rozwoju rynku pracy i polityce rynku pracy i publikuje wskaźniki dotyczące aktywnych metod rynku pracy w wydawanym przez siebie „Biuletynie”.

Skuteczność aktywnych programów rynku pracy w postaci długoterminowego, stałego zatrudnienia mierzona wzrostem liczby uczestników, którzy znaleźli zatrudnienie po ukończeniu szkoleń w ramach określonego programu, została zmierzona w latach 2001–2003 i okazała się stosunkowo wysoka. Spadek z 61,6% w 2001 r. do 48,9% w 2003 r. jest częściowo skutkiem nagłego wzrostu liczby uczestników, którzy ukończyli szkolenie. Aby poprawić relacje między szkoleniami a zatrudnieniem, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało w 2004 r. metodologię służącą określanie zapotrzebowania pracodawców na pracowników o określonych kwalifikacjach.

Odsetek osób, które po zakończeniu programu znów stały się bezrobotne, jest zmienny w zależności od programu i indywidualnych cech uczestników. W 2003 r. tylko 40% uczestników programu „Od pomocy społecznej do zatrudnienia” ponownie zostało zarejestrowanych jako bezrobotni, co oznacza, że 60% znalazło zatrudnienie po zakończeniu pracy wykonywanych w zakresie przewidzianym programem.

Innym przykładem może być program kierowany do kobiet planujących założyć własną działalność jako dostawcy usług socjalnych, w którym na 226 uczestniczek tylko 15 ponownie zarejestrowało się jako osoby bezrobotne¹⁸.

Badania dotyczące efektywności narodowego programu aktywizacji bezrobotnych „Od pomocy społecznej do zatrudnienia” przeprowadzono również w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju¹⁹. Przedmiot badania stanowiły następujące kwestie:

- ocena adekwatności programów w odniesieniu do potrzeb poszczególnych grup,
- ewaluacja programu na podstawie danych wyjściowych i osiągniętych rezultatów,
- pomiar negatywnych efektów ubocznych programu (efektu substytucji i efektu przeniesienia),
- ocena skuteczności (rozumianej jako koszt osiągnięcia rezultatu).

¹⁸ I. Beleva, *Active Labour Market Policy in Bulgaria*, Economic Restructuring and Labour Markets in the Accession Countries, July 2004, s. 16–19.

¹⁹ M. Zlatareva, RBEC Workshop on the UNDP Evaluation Policy, Istanbuł, Turcja, 6–8 grudnia 2006 r., UNDP Bułgaria.

Zastosowano metodologię *follow-up survey* – badanie statusu uczestników z uwzględnieniem zatrudnienia, warunków życia, integracji społecznej, zatrudnialności i innych wymiarów co najmniej rok po zakończeniu uczestnictwa w programie, oraz metodę grup porównawczych (*control group approach*), polegającą na porównaniu sytuacji osób bezrobotnych uczestniczących w programie z sytuacją osób bezrobotnych, które nigdy nie zostały objęte programem.

Za pozytywne efekty programu uznano jego przyczynienie się do:

- odbudowania nawyków przydatnych podczas pracy i poprawę dyscypliny pracy u osób długoterminowo bezrobotnych;
- podniesienia pewności siebie, poprawy sytuacji finansowej i kontaktów społecznych uczestników;
- poprawy warunków życia i zapewnienia ciągłości prac publicznych przynoszących korzyść lokalnym społecznościom;
- zwiększenia aktywności firm prywatnych i samorządowych.

Najwyższą efektywność programu odnotowano w grupach o najgorszej sytuacji na rynku pracy oraz wśród osób otrzymujących pomoc społeczną.

Wśród negatywnych aspektów wskazano na niezadowalający wpływ programu na:

- podniesienie kwalifikacji i umiejętności osób bezrobotnych;
- przejście od bezrobocia do stałego zatrudniania;
- przewyciężenie efektu *lock-in* (uczestnicy programu wykazywali tendencję do pozostawiania na stanowiskach subsydiowanych);
- zredukowanie efektu przeniesienia (*displacement*), tj. część miejsc pracy utworzonych w ramach programu powstałaby również wtedy, gdyby programu nie było.

W roku 2003 bułgarskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało zestaw kryteriów, pozwalających wybrać pracodawców, którzy mogą otrzymać subsydia na utworzenie nowych miejsc pracy i przeprowadzenie szkoleń dla bezrobotnych. W 2004 r. podjęto dalsze prace nad systemem ewaluacji aktywnych instrumentów rynku pracy, które w założeniach miały dopełnić system nadzoru jakości świadczonych usług dla bezrobotnych. Wyniki prac nie zostały udostępnione do tej pory.

* * *

Przemiany społeczno-gospodarcze, jakie miały miejsce od zmiany ustroju, oraz sytuacja na rynku pracy w Bułgarii i Polsce wykazują pewne podobieństwa. W ostatnich latach w obu tych krajach spadła liczba osób bezrobotnych, a jednocześnie odnotowano wzrost gospodarczy, czego świadectwem może być wzrost produktu krajowego brutto.

Z uwagi na istniejące podobieństwa między Bułgarią i Polską warto rozważyć możliwość wykorzystania rozwiązań, które sprawdziły się w Bułgarii, np. zatrudnienie osób bezrobotnych na wzór programu „Beautiful Bulgaria” do poprawy infrastruktury miejskiej choćby w związku ze zbliżającymi się Mistrzostwami Świata w Piłce Nożnej – EURO 2012.

V. Efektywność aktywnych instrumentów rynku pracy stosowanych w Hiszpanii

Hiszpania jest przykładem kraju, który dzięki przystąpieniu do Unii Europejskiej dokonał ogromnego skoku gospodarczego i w ostatnich latach jego wskaźniki dotyczące sytuacji na rynku pracy zbliżyły się do średnich wskaźników unijnych. Najnowsze dostępne dane (za II kwartał 2007 r.) wskazują na niewielki, ale stały wzrost wskaźnika zatrudnienia, który obecnie wynosi 65,8% (przy średniej unijnej 65,3%), a wskaźnik bezrobocia utrzymuje się na poziomie 8,1% (przy średniej unijnej 7,1%)¹.

Cechą charakterystyczną hiszpańskiego rynku pracy jest bardzo wysoki odsetek osób zatrudnionych czasowo, który w 2006 r. wyniósł 34% ogółu zatrudnionych (36,7% kobiet), czyli ponad 2-krotnie przekroczył średnią unijną (UE-27 – 14,3%)². Należy jednocześnie podkreślić, że większość tego typu umów o pracę była zawierana ze względu na wymagania pracodawcy, a nie wynikała z wyboru pracownika³. Przyczyn tak wysokiego odsetka umów na czas określony hiszpańscy badacze doszukują się w reformach zapoczątkowanych pod koniec lat siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych po upadku dyktatury generała Franco. Ówczesne władze zamiast całościowych reform służących powstaniu elastycznego rynku pracy, m.in. na skutek silnej pozycji związków zawodowych, jak i obaw, że nadmierny koszt reform społecznych może wpłynąć na destabilizację sytuacji politycznej, stworzyły system chroniący rynek pracy i pracownika. Cechował się on wysokimi kosztami zatrudnienia i zwolnienia pracownika w przypadku pracy etatowej, a elastyczność osiągnięto poprzez rozbu-

¹ „Quarterly EU Labour Market Review” European Commission, Autumn 2007.

² F. Romans, M. Kotecka, *European Union Labour Force Survey. Annual results 2006*, „Eurostat DATA in Focus. Population and Social Conditions” Nr 10, 2007.

³ W 2005 r. w Hiszpanii zatrudniono na niedobrowolnych czasowych umowach o pracę 21,9% z 31,4% zatrudnionych czasowo mężczyzn i 24,4% z 35,5% kobiet. Za: O. Hardarson, *Men and women employed on fixed-term contracts involuntarily*, „Statistics in Focus. Population and Social Conditions” Nr 98, 2007.

dowę czasowych form zatrudnienia. Korzyści wynikające z czasowego zatrudnienia pracowników dotyczyły nie tylko niższych kosztów ich zwolnienia⁴, ale także niższego wynagrodzenia niż obowiązujące w ramach układów zbiorowych dla pracowników etatowych. Efektem takiej polityki było powstanie dualnego rynku pracy w Hiszpanii odzwierciedlającego teorię uczestnik–osoba postronna (*insider-outsider theory*). Z jednej strony są to relatywnie dobrze opłacani pracownicy etatowi stanowiący około 2/3 siły roboczej i cieszący się stabilnym zatrudnieniem, z drugiej zaś gorzej zarabiający i często zmieniający miejsce pracy, a więc bardziej zagrożeni ubóstwem i dysponujący mniejszym kapitałem ludzkim pracownicy zatrudnieni na czas określony⁵. Wysokie płace minimalne spowodowały też, że mało opłacalne dla pracodawcy, ze względu na efektywność wykonywanej pracy, jest zatrudnianie na etat pracowników bez doświadczenia i o niskich kwalifikacjach zawodowych, co powoduje zwiększone bezrobocie wśród tych grup ludności. Jedynym pozytywnym efektem tak rozbudowanego sektora pracy czasowej wydaje się relatywnie niski odsetek osób długotrwale bezrobotnych (21,7% spośród ogółu bezrobotnych w 2006 r., przy średniej UE-27 45,6%⁶).

1. Sytuacja na hiszpańskim rynku pracy

Za jedno z największych wyzwań stojących przed hiszpańskimi służbami zatrudnienia, poza ograniczeniem liczby pracowników czasowych, należy uznać zmniejszenie typowej dla krajów leżących na południu UE znacznej dysproporcji pomiędzy poziomem zatrudnienia kobiet i mężczyzn (odpowiednio 76,6% i 54,8% – dane za II kwartał 2007 r.). Jedną z barier niepozwalających na większą aktywność zawodową kobiet jest tradycyjny model rodziny, w którym kobieta zajmuje się domem i opiekuje dziećmi. Stąd w najnowszych rozwiązaniach nacisk na rozwój sieci żłobków i przedszkoli dla najmłodszych dzieci, umożliwienie Kobietom pracy w niepełnym wymiarze czasu oraz bardziej sprawiedliwy podział obowiązków domowych między małżonkami⁷.

⁴ Przy odpowiednio długim stażu pracy zwolnienie pracownika etatowego z uzasadnionych powodów innych niż dyscyplinarne wiązało się z odprawą w wysokości do 12 miesięcznych pensji (20 dni za każdy rok pracy), przy nieuzasadnionym zwolnieniu wysokość odprawy mogła wynieść nawet 42 miesięczne pensje (45 dni za każdy rok stażu pracy). W przypadku pracownika zatrudnionego na czas określony odprawa przy zwolnieniu przed upływem okresu zatrudnienia wynosiła wysokość 12-dniowych zarobków za każdy rok pracy. W 1997 r. koszty zwolnień pracowników z grup szczególnie narażonych na bezrobocie uległy zmniejszeniu, jednak nie na tyle, by zmniejszyć odsetek osób zatrudnionych na kontraktach czasowych. Patrz: N.R. Planas, *Country Report Spain*, w: *Does Inclusion Pay? Evaluating Impacts and Cost-Effectiveness of Active Social Policy and Active Labour Market Policy on Inclusion*, red. H. Kauppi, 2006, s. 315–317, www.mol.fi/mol/en

⁵ S.G. Martin, *An overview of Spanish labour market reforms: 1985–2002*, „CSIC Working Paper” Unidad de Políticas Comparadas 02–17, 2002; N. R. Planas, poz. cyt.

⁶ F. Romans, M. Kotecka, poz. cyt., s. 7.

⁷ I. Isusi, A. Coral, *Parliamentary report recommends actions to improve work-life balance*, Ikee 2007, www.eurofound.europa.eu/ewco/2007/05/ES07050291.htm, 25.11.2007.

Kolejnym wyzwaniem jest ograniczenie bezrobocia wśród osób młodych między 16 a 24 rokiem życia (18,2% bezrobotnych), których sytuację pogarsza fakt, że większość z nich zatrudniona jest na podstawie umowy na czas określony⁸. Wielu spośród ludzi młodych przerywa swoją edukację szkolną na wczesnym etapie.

Najnowszą odpowiedzią na problemy i słabości hiszpańskiego rynku pracy jest reforma z 2006 r. uzgodniona w ramach trójstronnego porozumienia między przedstawicielami rządu, związków zawodowych oraz pracodawców i zatwierdzona przez hiszpański parlament. Jej celem jest zarówno poprawa jakości pracy, rozumiana przede wszystkim jako ograniczenie liczby umów zawieranych na czas określony, jak i wzrost zatrudnienia, w szczególności wśród grup o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (kobiet, osób młodych, pracowników powyżej 45 roku życia, osób długotrwale bezrobotnych i osób niepełnosprawnych)⁹. By to osiągnąć, ograniczono prawnie możliwość wielokrotnego zatrudniania na czas określony tej samej osoby w danej firmie (po 24 miesiącach pracy na czas określony następuje automatyczne przekształcenie umowy na czas nieokreślony) oraz zaproponowano ulgi podatkowe dla firm zatrudniających nowych pracowników na czas nieokreślony¹⁰. Na ogólny kierunek zmian na hiszpańskim rynku pracy od końca lat dziewięćdziesiątych, w tym wzrost znaczenia aktywnych polityk rynku pracy, duży wpływ miały propozycje zawarte w Europejskiej Strategii Zatrudnienia¹¹ oraz coraz popularniejszy w Europie model elastycznego bezpieczeństwa¹² (*flexicurity*), czyli połączenia elastycznego rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym¹³.

1.1. Kluczowi aktorzy hiszpańskiego rynku pracy

Za hiszpańską politykę rynku pracy odpowiada przynajmniej pięciu kluczowych aktorów. Pierwszym z nich jest Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, MTAS), które pełni rolę zbliżoną do jego polskiego odpowiednika i decyduje o kształcie krajowej polityki rynku pracy. Koordynacją,

⁸ N.R. Planas, poz. cyt., s. 301.

⁹ J.G. Hernandez, *Spain's 2006 labour reform*, „International Labour Review” Vol. 146, Nr 1–2, 2007, s. 115–119; *Spanish agreement on employment law reform*, „Freshfields Bruckhaus Deringer” June 2006.

¹⁰ Tym samym zrezygnowano z wcześniejszego rozwiązania, które polegało na ulgach dla firm decydujących się na przekształcanie kontraktów czasowych na bezterminowe. Prowadziło to bowiem do zbyt wielu nadużyć.

¹¹ R. Ballester, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, „Working Papers” Nr 14, Department of Economics, University of Girona, Girona 2005, s. 1–31.

¹² Tłumaczenie pojęcia za R. Szarfenbergiem, D. Lang, *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania*, „Problemy Polityki Społecznej” nr 8, 2005. Więcej informacji patrz: A. Tangian, *European flexicurity: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments), and policies (consistent implementations)*, Hans Böckler Foundation, Düsseldorf 2006.

¹³ I. Isusi, A. Corral, *Quality in work and employment – Spain*, Ikee 2007, www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0612036s/es0612039q.htm, 26.11.2007.

wdrażaniem i ewaluacją tej polityki oraz pośrednictwem w podziale środków unijnych między poszczególnymi regionami zajmuje się natomiast Krajowa Publiczna Służba Zatrudnienia (*Servicio Público de Empleo Estatal, SPEE*)¹⁴. Tworzy ona wraz z regionalnymi służbami zatrudnienia zintegrowany Krajowy System Zatrudnienia (*Sistema Nacional de Empleo*)¹⁵.

Na szczeblu regionalnym za politykę odpowiedzialne są cieszące się znaczną autonomią regionalne służby zatrudnienia¹⁶, które poza wprowadzaniem rozwiązań ogólnokrajowych mogą opracowywać własne strategie i programy walki z bezrobociem oraz dokonują ewaluacji projektów realizowanych na poziomie lokalnym i regionalnym. Władze centralne przekazały również regionom kompetencje w zakresie aktywnej polityki rynku pracy.

Kolejnym z aktorów są władze lokalne, które zyskały w ostatnich latach znaczną autonomię dzięki regulacjom prawnym przekazującym część kompetencji na szczebel lokalny oraz funduszom unijnym, umożliwiającym samodzielne wykonawstwo wielu projektów dotyczących rynku pracy. Lokalne służby zatrudnienia odpowiadają za realizację programów opracowanych na szczeblu regionalnym i krajowym, udzielają zintegrowanego wsparcia osobom bezrobotnym i zbierają dane pozwalające na ocenę efektywności realizowanych projektów. Można je więc porównać do polskich powiatowych urzędów pracy.

Czwartym aktorem są partnerzy społeczni, czyli związki zawodowe pracowników i konfederacje pracodawców, bez których zgody nie może zostać przeprowadzona żadna reforma rynku pracy na szczeblu regionalnym lub krajowym.

Ostatnim aktorem są organizacje pozarządowe działające dla dobra osób wykluczonych społecznie, które postrzegane są jako bardzo istotny partner we wszelkiego typu działaniach na rzecz integracji społecznej, w tym działaniach zmierzających do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych¹⁷.

¹⁴ Krajowy Instytut Zatrudnienia (*Instituto Nacional de Empleo, INEM*) niedawno przekształcił się w Krajową Publiczną Służbę Zatrudnienia, zachował jednak stary adres internetowy www.inem.es, a w użyciu są oba skróty – zarówno stary (*INEM*), jak i nowy (*SPEE*).

¹⁵ Dostępny na stronie: www.sistemanacionalempleo.es/

¹⁶ W poszczególnych regionach są to: Andaluzja – *Servicio Andaluz de Empleo*; Aragonia – *Instituto Aragonés de Empleo*; Asturia – *Servicio Público de Empleo*; Baleary – *Servicio de Ocupación de las Islas Baleares*; Wyspy Kanaryjskie – *Servicio Canario de Empleo*; Kantabria – *Servicio Cantabro de Empleo*; Kastylia–La Mancha – *Servicio Público de Empleo Castilla–La Mancha*; Kastylia–León – *Servicio Público de Empleo Castilla y León*; Katalonia – *Departmet de Treball i Indústria*; Estremadura – *Servicio Extremeño Público de Empleo*; Galicja – *Servicio Galeco de Colocación*; Madryt – *Servicio Regional de Empleo*; Murcia – *Servicio Regional de Empleo y Formación*; Nawarra – *Servicio Navarro de Empleo*; La Rioja – *Servicio Riojano de Empleo*; Walencja – *Servicio Valenciano de Formación y Ocupación*. Trzy regiony: Kraj Basków, Ceuta i Melilla nie mają własnych regionalnych służb zatrudnienia, a ich rolę spełnia *SPEE*.

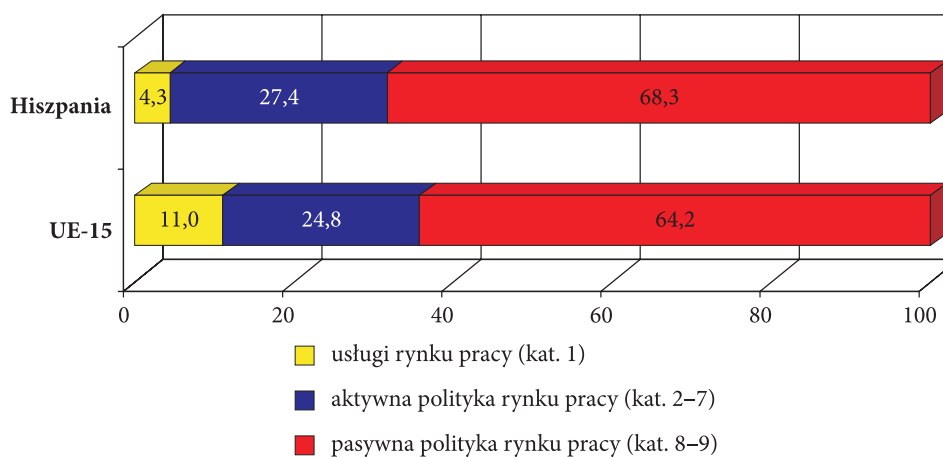
¹⁷ Opis aktorów za: N.R. Planas, poz. cyt., s. 337–342; *Guide to Labour&Social Affairs*, MTAS 2006.

1.2. Wydatki na politykę rynku pracy

Zgodnie z danymi Eurostatu za rok 2005¹⁸ udział łącznych wydatków Hiszpanii na politykę rynku pracy wyniósł 2,13% PKB (w tym 0,583% na APRP), czyli nieco poniżej średniej unijnej wynoszącej 2,2% dla UE-15. Również poniżej średniej wyniosły wydatki w przeliczeniu na jedną osobę poszukującą pracy wyrażone w jednostkach siły nabywczej. Za 2005 r. było to odpowiednio 5634,4 PPS (w tym 1541,4 na APRP) dla Hiszpanii, przy odpowiednio: 7766,8 i 1922,2 dla krajów UE-15.

W przeliczeniu na euro łączne wydatki sięgnęły 19 282,4 mln euro, w tym na usługi związane z rynkiem pracy 833,5 mln euro (kat. 1), 5275,0 mln na aktywną politykę rynku pracy (kat. 2–7) oraz 13 173,9 mln na politykę pasywną (kat. 8–9). Porównując to ze średnimi wydatkami państw UE-15, można wskazać, że Hiszpania wydaje relatywnie znacznie mniej na usługi rynku pracy związane z działaniem służb zatrudnienia i obsługą osób bezrobotnych (4,3% w porównaniu ze średnią unijną – 11,1%) i w związku z tym przeznaczają nieco więcej środków na pasywną i aktywną politykę rynku pracy (odpowiednio 68,3% i 27,4% w Hiszpanii, przy 64,2% i 24,7% dla UE-15). Rozbieżności te mogą wynikać z decentralizacji hiszpańskich służb zatrudnienia, nieuwzględnienia części kosztów ponoszonych na poziomie lokalnym i słabości hiszpańskich służb zatrudnienia.

Wykres 1. Podział wydatków na politykę rynku pracy w Hiszpanii i UE w 2005 r. (w %)

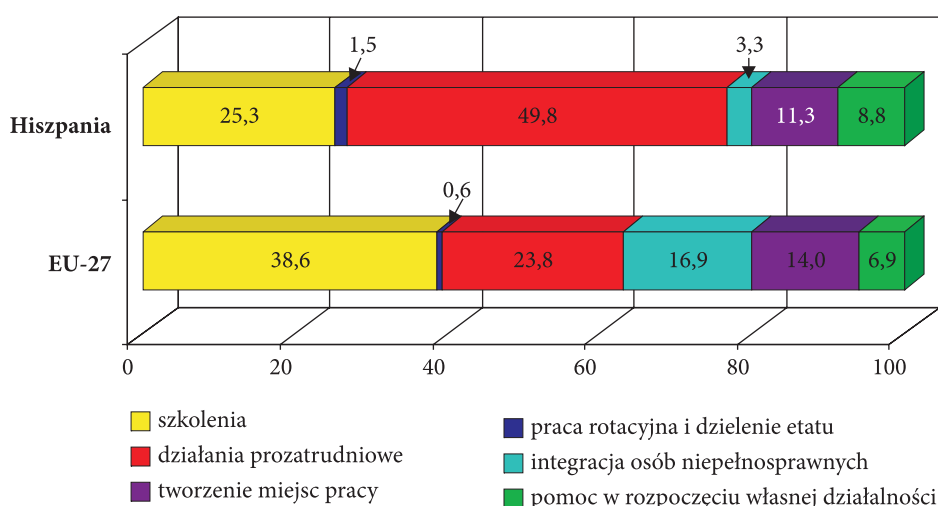


Źródło: Eurostat, Statistical Books. Labour Market Policy 2007.

¹⁸ Eurostat, Statistical Books. Labour Market Policy 2007. W danych dotyczących Hiszpanii nie uwzględniono niektórych wydatków na poziomie regionalnym oraz wszystkich wydatków na programy realizowane bezpośrednio przez samorządy lokalne. W przypadku Unii Europejskiej nie zawsze dostępne były dane dla wszystkich 27 bądź 15 krajów.

W podziale na poszczególne kategorie aktywnej polityki rynku pracy Hiszpania na tle innych krajów unijnych wyróżnia się dwukrotnie większym udziałem wydatków na działania prozatrudnieniowe (49,9% w porównaniu z 23,8% dla UE-27), czyli przede wszystkim na refundację składek na ubezpieczenie społeczne dla pracodawców zatrudniających pracowników z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym na czas nieokreślony, oraz dopłaty do pensji pracowników nisko wykwalifikowanych. Tak duży udział tego typu wydatków w budżecie podyktowany jest wspomnianą specyficzną sytuacją na hiszpańskim rynku pracy i znacznym odsetkiem osób zatrudnionych czasowo. Konsekwencją koncentracji polityki państwa na działaniach zachęcających pracodawców do tworzenia miejsc pracy jest znacznie mniejszy odsetek wydatków na pozostałe instrumenty, w tym najpopularniejsze w Unii Europejskiej szkolenia (25,3%, przy 38,6% w UE), oraz zaniedbanie polityki na rzecz osób niepełnosprawnych (3,3%, przy 16,9% w UE).

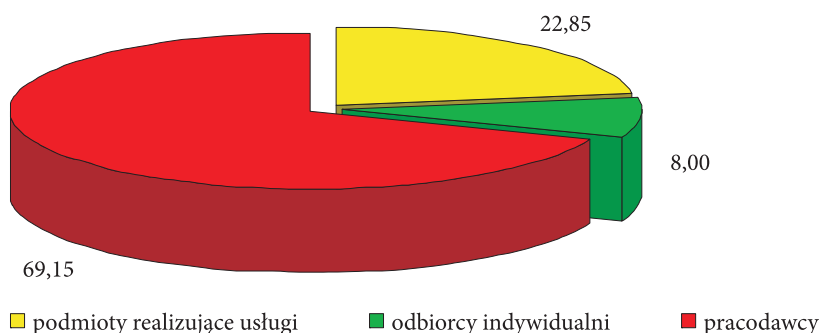
Wykres 2. Udział wydatków na aktywne instrumenty rynku pracy w Hiszpanii i UE w 2005 r. (w %)



Źródło: Eurostat, Statistical Books, poz. cyt.

Wspomniany podział wydatków na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy sprawił, że większość środków z budżetu trafia do pracodawców bądź instytucji świadczących określone usługi, w tym przede wszystkim organizatorów szkoleń. Jedynie 8% środków wypłacanych jest bezpośrednio odbiorcom indywidualnym, głównie w postaci środków na pomoc w rozpoczęciu własnej działalności.

Wykres 3. Podział środków przeznaczanych na aktywne instrumenty rynku pracy pomiędzy grupy beneficjentów (w %)



Źródło: Eurostat, Statistical Books, poz. cyt.

2. Usługi i instrumenty rynku pracy

Reformy hiszpańskiego rynku pracy z ostatnich kilku lat miały spowodować, że osoba poszukująca pracy będzie mogła skorzystać z możliwie jak najbardziej zindywidualizowanego i zintegrowanego wsparcia, dostosowanego do warunków lokalnych i regionalnych. Zgodnie z hiszpańskim przewodnikiem po rynku pracy na rok 2006¹⁹, każdy zarejestrowany bezrobotny mógł skorzystać z pomocy publicznych bądź prywatnych służb zatrudnienia (jeśli podpisały stosowną umowę). Procedury ułatwiające znalezienie zatrudnienia przez osoby poszukujące pracy obejmują:

- rozmowę kwalifikacyjną (*entrevista ocupacional*),
- doradztwo zawodowe (*información profesional para el empleo*),
- indywidualny plan na rzecz zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji (*plan personal de empleo y formación*),
- ocenę posiadanych kwalifikacji (*calificación profesional*),
- rozwój osobistych cech sprzyjających zatrudnieniu (*desarrollo de los aspectos personales para la ocupación*),
- aktywne poszukiwania pracy (*búsqueda activa de empleo*),
- mieszane plany na rzecz zatrudnienia i kształcenia zawodowego (*programas mixtos de empleo-formación profesional ocupacional*),
- celowe programy na rzecz zdobycia doświadczenia zawodowego (*planes específicos para la adquisición de experiencia profesional*),

¹⁹ *Guide to Labour & Social Affairs*, poz. cyt.

- udzielanie informacji i doradztwo w zakresie samozatrudnienia i innych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (*información y asesoramiento para el autoempleo u otro tipo de iniciativas empresariales*),
- inne inicjatywy, które mogą zwiększyć szansę zatrudnienia osoby poszukującej pracy (*otro tipo de nuevas iniciativas que tiendan a aumentar las posibilidades de inserción del demandante en el mercado de trabajo*).

Zakres najbardziej przydatnych do znalezienia pracy usług ustalany jest indywidualnie w trakcie wywiadu z osobą bezrobotną. Gdy wyświadczenie danej usługi nie jest możliwe, biuro zatrudnienia powinno skierować osobę bezrobotną do innej instytucji, gdzie taka pomoc zostanie udzielona na podstawie zawartego porozumienia.

Narodowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia przewiduje, że każdy młody bezrobotny przed upływem 6 miesięcy pozostawania bez pracy lub dorosły przed upływem roku zostaje objęty programem profesjonalnego doradztwa na rzecz znalezienia zatrudnienia bądź założenia własnej firmy. Usługi takie świadczone przez SPEE albo niepubliczne instytucje rynku pracy obejmują indywidualne konsultacje (*tutoría individualizada*, TI), grupowe zajęcia rozwijające osobiste cechy sprzyjające zatrudnieniu (*desarrollo de los aspectos personales para la ocupación*, DAPO), umiejętności poszukiwania pracy (*grupo de búsqueda de empleo*, BAE-G) i prowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej (*taller de entrevista*, TE). Poradnictwo dotyczące samozatrudnienia polega zaś na dostarczeniu informacji na temat różnych aspektów samozatrudnienia (*información y motivación para el autoempleo*, INMA) oraz umiejętności z zakresu marketingu i ekonomii niezbędnych do stworzenia biznesplanu i prowadzenia własnej działalności (*asesoramiento de proyectos empresariales*, APE)²⁰.

Działania na rzecz wspierania samozatrudnienia bezrobotnych obejmują także dofinansowanie edukacji (100% przy skierowaniu przez urząd, 50% na życzenie bezrobotnego) z zakresu wykonalności, rachunkowości i podatków, udzielanie pożyczek na rozpoczęcie działalności oraz – w przypadku bezrobotnych poniżej 25 roku życia i długotrwale bezrobotnych pozostających bez pracy ponad 12 miesięcy – dopłaty gwarantujące uzyskanie dochodów z działalności na poziomie płacy minimalnej. Niezbędnym warunkiem do uzyskania wsparcia służb zatrudnienia jest złożenie przez zarejestrowanego bezrobotnego deklaracji, że będzie starał się założyć własną firmę. Niepełnosprawne osoby bezrobotne mogą liczyć na dodatkową pomoc w postaci pokrycia kosztów odsetek od kredytów, dopłat do środków trwałych oraz obniżonych składek na ubezpieczenie społeczne²¹.

Publiczne służby pracy wspierają także działania na rzecz promowania ekonomii społecznej oraz zakładania przedsiębiorstw działających na jej zasadach jako

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

alternatywnej formy zatrudnienia, szczególnie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Działania te obejmują system dotacji na założenie lub zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw społecznych, zatrudnienie osób bezrobotnych z grup ryzyka, a także realizacje wszelkiego rodzaju akcji promocyjnych²².

2.1. Zintegrowany system kształcenia na rzecz zatrudnienia

Nowy system kształcenia na rzecz zatrudnienia został wprowadzony w Hiszpanii ustawą z 23 marca 2007 r.²³ i połączył dotychczasowe dwa odrębne podsystemy kształcenia zawodowego dla osób bezrobotnych (*formación ocupacional*) i ustawicznego dla pracujących (*formación continua*) w jeden wspólny system kształcenia zawodowego na rzecz zatrudnienia (*formación profesional para el empleo*). Wprowadzenie zintegrowanego systemu szkoleń, choć przy zachowaniu pewnej specyfiki poszczególnych podsystemów, oznacza zdecydowane zerwanie z barierą między osobami zatrudnionymi a bezrobotnymi i poszerza możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez ogół aktywnej zawodowo ludności. Wprowadza również wiele zachęt dla pracodawców odpowiedzialnych za szkolenie swoich pracowników. Jest także zgodne z ideą społeczeństwa opartego na wiedzy oraz kształcenia ustawicznego przez całe życie. Zasady tego systemu polegają na²⁴:

- przejrzystości, jakości, prostocie i efektywności,
- wspólnym budżecie systemu kształcenia na rzecz zatrudnienia,
- jedności rynku pracy i swobodnym przepływie pracowników korzystających z możliwości podniesienia swoich kwalifikacji,
- współpracy i koordynacji działań między instytucjami,
- systemie dialogu społecznego i porozumień zbiorowych,
- powiązaniu systemu szkoleń z ustawą organiczną nr 5/2002 z 19 czerwca 2002 r. o kwalifikacjach i szkoleniu zawodowym (*Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*),
- prawie do bezpłatnych szkoleń zawodowych i równym dostępie do nich pracowników i pracodawców.

W ramach systemu wyróżnia się cztery podstawowe filary. Pierwszym z nich jest **kształcenie na zapotrzebowanie** (*la formación de demanda*) zgłoszone przez pracodawców bądź pracowników. Liczba przedsiębiorstw realizujących tego typu szkolenia

²² Tamże.

²³ Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

²⁴ Omówienie systemu kształcenia ustawicznego na podstawie ustawy o kształceniu na rzecz zatrudnienia Real decreto 395/2007, tamże; publikacji Ministerstwa Pracy: *Thematic overviews of vocational education and training systems in Spain*, MTAS 2007 oraz materiałów roboczych Fundacji Trójstronnej: *El Sistema de Formación Profesional para el Empleo*, Fundación Tripartita 2007 oraz *Agreement on Vocational Training for Employment*, Fundación Tripartita 2006.

wzrosnie z 88 900 w 2006 r. do 303 500 w 2010 r., co oznacza powiększenie się liczby osób przeszkolonych z 1147 tys. w 2006 r. do 2224 tys. w 2010 r. oraz przekroczenie założeń wyznaczonych w strategii lizbońskiej.

Zgodnie z ustawą przedsiębiorstwa są zobowiązane do organizowania i przeprowadzania szkoleń podnoszących kwalifikacje pracowników, a pracownicy mają prawo domagać się pozwolenia na uczestnictwo w szkoleniu. Każda z firm corocznie otrzymuje informacje o przysługującym limicie środków (kredycie) uzależnionym od liczby pracowników do wykorzystania na podniesienie kwalifikacji zawodowych swoich pracowników. W przypadku wykorzystania tych środków zgodnie z przeznaczeniem suma ta jest odliczana od należnych kwot za ubezpieczenie społeczne. W ten sposób państwo zwraca pracodawcy w całości lub częściowo koszty poniesione na ten cel. Przedsiębiorstwa mogą prowadzić szkolenia samodzielnie albo zaangażować do tego zewnętrzną firmę, która zorganizuje szkolenie w centrum lub specjalistycznym ośrodku szkoleniowym. Dla wygody pracodawcy sprawy administracyjne dotyczące organizacji takiego kursu i opłat przyjmuje na siebie firma pośrednicząca. By usprawnić wymianę informacji na temat dostępnych możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych, Hiszpańska Konfederacja Przedsiębiorstw (CEOE) stworzyła Centrum Informacji o Szkoleniach Pracowniczych (CEIFOR), którego głównym celem jest informowanie firm (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw) o inicjatywach, bonifikatach, usługach, centrach, akcjach szkoleniowych i jakichkolwiek działaniach dotyczących kształcenia ustawicznego. Zakres szkolenia powinien być powiązany z działalnością przedsiębiorstwa, które kieruje na nie swoich pracowników. Przedsiębiorstwa mogą także udzielać pozwolenia na szkolenia zgłaszane indywidualnie przez pracowników.

Drugim z filarów jest **kształcenie ofertowe** (*formación de oferta*), obejmujące szkolenia subwencionowane przez publiczne służby zatrudnienia oraz akcje szkoleniowe mające na celu zdobycie odpowiednich kwalifikacji ułatwiających znalezienie pracy. Mogą z nich skorzystać nie tylko osoby bezrobotne, ale także osoby zatrudnione, w tym pracownicy pracujący na własny rachunek, żołnierze, osoby odbywające karę pozbawienia wolności. W ramach kształcenia ofertowego pracownikom proponuje się zarówno szkolenia branżowe, jak i sektorowe i ponadsektorowe dotyczące umiejętności ogólnych, co pozwala na płynne przekwalifikowanie się w sytuacji utraty pracy. Ogólny zakres kształcenia ofertowego opracowywany jest przez Ministerstwo Pracy w ramach Krajowego Systemu Zatrudnienia. Realizacja tych planów i nadzór nad instytucjami szkoleniowymi obciążają SPEE oraz odpowiednie organy administracji w ramach poszczególnych obszarów autonomicznych i uzgadniana jest z przedstawicielami związków zawodowych.

Trzeci filar obejmuje **kształcenie przemienne** (*la formación en alternancia con el empleo*), łączące naukę z praktyką zawodową na stanowisku pracy. Program skierowany jest przede wszystkim do ludzi młodych w wieku 18–22 lata, którzy przerwali

edukację szkolną. W ramach kontraktu kształceniowego szkolenie teoretyczne musi być prowadzone poza miejscem pracy w specjalnie przygotowanych do tego centrach, a dzienny czas szkolenia nie może być krótszy niż 15% maksymalnego wymiaru dnia pracy.

Ostatnim z filarów są **działania wspierające i usprawniające skuteczność systemu** (*las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación*), w tym badania dotyczące efektywności systemu, możliwych zmian i innowacji, planowania i określania standardów działania, zasad koordynacji i współpracy.

System finansowania kształcenia opiera się na składce w wysokości 0,7% podstawy wynagrodzenia, która opłacana jest przez pracodawcę (0,6%) i pracownika (0,1%), z czego połowa (0,35%) przeznaczona jest na finansowanie kształcenia dla osób bezrobotnych, a druga na podnoszenie kwalifikacji osób pracujących. Istotną pozycję w budżecie stanowią środki pochodzące bezpośrednio z budżetu państwa i przyznawane w ramach EFS. Poszczególne regiony autonomiczne korzystają też ze środków celowych SPEE oraz regionalnych służb zatrudnienia.

Za grupy priorytetowe dla systemu kształcenia na rzecz pracy, a tym samym mające pierwszeństwo w korzystaniu z oferowanych możliwości, uznano kobiety, osoby powyżej 45 roku życia, ofiary przemocy, ludzi młodych, osoby niepełnosprawne, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym oraz pracowników małych i średnich przedsiębiorstw.

Oferowane w ramach systemu szkolenia muszą mieć strukturę modułową, odpowiednią długość, nie mniejszą niż 6 godzin (poza szkoleniami przekwalifikacyjnymi), i nie mogą trwać więcej niż 8 godzin w ciągu dnia. W przypadku szkoleń stacjonarnych liczba uczestników nie może być większa niż 25 osób, w przypadku kształcenia na odległość, e-edukacji czy systemu mieszanego jedna osoba szkoląca musi przypadać na minimum 80 uczestników

Szkolenia mogą odbywać się zarówno w centrach zarządzanych przez administrację publiczną (m.in. centra narodowe i centra zintegrowane), organizacje pracodawców i branżowe, firmy, jak i prywatne centra szkoleniowe. Wszystkie instytucje organizujące szkolenia muszą być zarejestrowane w odpowiednim rejestrze regionalnym i krajowym oraz poddać się na żądanie kontroli i audytowi odpowiednich władz. Kształcenie realizowane w ramach systemu powinno się kończyć uzyskaniem odpowiednich certyfikatów dających potwierdzenie zdobycia określonych kwalifikacji zawodowych zgodnych z Krajowym Katalogiem Kwalifikacji Zawodowych opracowanym i aktualizowanym przez SPEE. W przypadku pozostałych ofert kształcenia niekończących się zdobyciem certyfikatu zawodowego uczestnik powinien otrzymać dyplom potwierdzający ukończenie kursu lub zdobycie odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Każda z realizowanych form kształcenia na rzecz zatrudnienia powinna być również zarejestrowana w ramach Krajowego Systemu Zatrudnienia (SNE) w systemie informatycznym SISPE.

Za planowanie, zarządzanie i kontrolę nad systemem na rzecz kształcenia odpowiada na poziomie krajowym SPEE oraz Fundacja Trójstronna (Fundación Tripartita), a na poziomie regionalnym władze autonomiczne. Władzę administracyjną nad systemem sprawuje Rada Generalna Krajowego Systemu Zatrudnienia przy Ministerstwie Pracy i Branżowa Konferencja ds. Rynku Pracy, w której uczestniczą największe organizacje pracodawców i pracowników na zasadzie trójstronnego porozumienia. Niezależnie od systemu kształcenia na rzecz zatrudnienia, istnieje system kształcenia formalnego, za które odpowiada Ministerstwo Edukacji, jednak dotyczy on edukacji szkolnej.

2.2. Aktywizacja osób bezrobotnych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii na przykładzie programów wspierających zatrudnienie kobiet

Od niedawna do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych wykorzystywane są nowoczesne technologie teleinformatyczne. Dobrym przykładem działań, które mogłyby w ramach dobrych praktyk zostać przeniesione na grunt polski, są programy realizowane w Hiszpanii w ramach aktywizacji zawodowej kobiet.

Pierwszy z nich prowadzony jest wspólnie przez Instytut ds. Kobiet (Instituto de la Mujer) oraz Radę Konsultacyjną Hiszpańskiej Izby Handlu, Przemysłu i Żeglugi (el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España). Polega on na udzielaniu kobietom wsparcia w zakresie zarządzania firmą. Podstawowa działalność opiera się na prowadzeniu konsultacji *on-line* z zakresu zarządzania firmą poprzez serwis <http://www.e-empresarias.net/>. Z pomocy może skorzystać każda kobieta. Zadając pytanie, ma pewność uzyskania fachowej odpowiedzi w czasie nie dłuższym niż 48 godzin. Serwis jest uaktualniany uzupełniany najnowszymi informacjami z zakresu zarządzania, stanowi źródło informacji o prowadzeniu własnej firmy, posiada też forum dyskusyjne.

W ramach kolejnego projektu Instytutu ds. Kobiet działającego przy Ministerstwie Pracy powstał serwis poświęcony telepracy i nowoczesnym technologiom www.tt.mtas.es/mujer-ctest/. Projekt ten skierowany jest do kobiet posiadających odpowiednie umiejętności posługiwania się komputerem oraz zawodów umożliwiające telepracę i ma na celu zwiększenie tego typu zatrudnienia wśród kobiet. Na wirtualne centrum składa się m.in. serwis z ogłoszeniami kobiet poszukujących pracy i pracodawców szukających pracowników, spis pozycji bibliograficznych z zakresu telepracy, ekonomii, prawa i marketingu, strona z odnośnikami do powiązanych tematycznie serwisów internetowych czy dział porad. Bardzo istotny element serwisu stanowi także dział poświęcony e-edukacji z kursami z zakresu obsługi programów komputerowych i programowania przeznaczonymi dla bezrobotnych kobiet, które mają problem ze skorzystaniem ze szkoleń organizowanych w systemie stacjonarnym.

3. Efektywność usług i instrumentów rynku pracy

Analiza efektywności usług i instrumentów rynku pracy, podobnie jak w wielu innych krajach europejskich, napotyka w Hiszpanii wiele ograniczeń związanych z brakiem odpowiednich danych i problemów metodologicznych²⁵. Te ostatnie wynikają przede wszystkim z trudności w określeniu bezpośredniego efektu stosowanych usług i instrumentów i oddzieleniu go od ogólnych przemian na rynku pracy. Poniżej przedstawiono najważniejsze wyniki badań wskazujące na sugerowany kierunek zmian w mierzeniu efektywności rynku pracy oraz działania instytucji rynku pracy na rzecz poprawienia dostępnych statystyk. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na niejednoznaczne wyniki dotyczące efektywności niektórych instrumentów, szczególnie analizowanych na poziomie mikro, w przeciwieństwie do bardziej pozytywnych wyników w skali makro, na co zwraca także uwagę ostatni raport o zatrudnieniu w Europie i komentarz ekspercki²⁶.

Jednym z kluczowych działań na rzecz poprawy statystyk dotyczących rynku pracy było zintegrowanie systemów informatycznych krajowych i regionalnych służb zatrudnienia w System Informatyczny Publicznych Służb Zatrudnienia (Sistema de Información Servicios Públicos de Empleo, SISPE). SISPE jest jednym z najważniejszych instrumentów planowania i oceny działań prowadzonych w ramach Krajowego Systemu Zatrudnienia. Celem jego powstania²⁷ było poprawienie przepływu informacji i koordynacja działań służb krajowych i autonomicznych oraz poprawa krajowych statystyk dotyczących rynku pracy. Najważniejszą zmianą z punktu widzenia pracowników było umożliwienie dostępu do ofert pracy składanych przez pracodawców z całego kraju poprzez serwis www.sistemanacionalempleo.es/. Nowy system umożliwił m.in.

²⁵ Być może to jest przyczyną braku badań poświęconych tej tematyce, np. w publikacji podsumowującej europejskie badania nad efektywnością polityki rynku pracy wskazano jedynie jedno badanie hiszpańskie, przy 12 szwedzkich. Patrz: J. Kluve, *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, „Discussion Paper” Nr 2018, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2006, s. 43.

²⁶ European Commission, *Employment in Europe 2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006; J. Kluve, *The Effectiveness of ALMP and the European Evaluation Culture – A Comment on Chapter 3 „Effective European Active Labor Market Policies” of the report Employment in Europe 2006*, RWI, Essen 2006. Warto przy okazji przytoczyć ogólną korelację podaną przez Kluwego (tamże, s. 8) mówiącą, że wyższa efektywność aktywnej polityki rynku pracy jest pozytywnie skorelowana z wysokim bezrobociem i niskimi wydatkami na APRP, a negatywnie z niskim bezrobociem i większymi funduszami. Wyjaśnieniem tego zjawiska może być fakt, że w pierwszym przypadku programy kierowane są do niewielkiej i relatywnie dobrze wykwalifikowanej grupy bezrobotnych, a przez to łatwiej znajdującej zatrudnienie. W drugim przypadku do programów kwalifikuje się duży odsetek bezrobotnych o najniższych kwalifikacjach, których aktywizacja jest zdecydowanie trudniejsza. Zarówno Hiszpania, jak i Polska zdają się w ostatnich latach zbliżać do tej drugiej sytuacji i spadku efektywności instrumentów rynku pracy.

²⁷ Informacje na temat SISPE za: SISPE, www.inem.es/inem/inicial/sispe/pdf/NOTA_INFORMATIVA_SISPE_310305.pdf, 30.11.2007.

natychmiastową aktualizację danych dotyczących bezrobocia w podziale na poszczególne grupy bezrobotnych pod względem korzystania z instrumentów i usług rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji osób bezrobotnych oraz otrzymywania świadczeń, uwzględnienie cudzoziemców poszukujących pracy i porównanie danych gromadzonych w ramach statystyk służb zatrudnienia z informacjami gromadzonymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Seguridad Social). O skali zmian wynikających z wprowadzenia zmienionego systemu gromadzenia danych statystycznych świadczy fakt, że po wprowadzeniu SISPE w styczniu 2005 r. liczba osób bezrobotnych w porównaniu z danymi obliczonymi zgodnie z poprzednią metodologią wzrosła o 479 050 (w tym 50 790 ze względu na aktualizację danych i zmianę w stosowanej klasyfikacji osób bezrobotnych, 314 977 na skutek porównania danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i 113 575 w wyniku uwzględnienia ubiegających się o pracę cudzoziemców). SISPE pozwala na bieżącą i zgodną z rzeczywistością ocenę sytuacji na rynku pracy oraz prowadzonej przez publiczne służby zatrudnienia polityki na poziomie krajowym i regionalnym oraz wprowadzanie modyfikacji uwzględniających zmianę tejże polityki i stosowanie nowych instrumentów. Wydaje się, że może w tym zakresie stanowić wzór dla polskiej statystyki publicznej i obecnego systemu informatycznego PULS stosowanego przez polskie urzędy pracy.

Badania nad efektywnością hiszpańskich reform z 1997 r. i nad ich kontynuacją od 2001 r. wykazały mieszane, choć raczej pozytywne efekty²⁸. Celem reform była poprawa sytuacji grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy poprzez zmniejszenie kosztów zwolnienia pracowników, obniżkę podatków płaconych w przypadku zatrudnienia na czas nieokreślony: pracowników w wieku poniżej 30 lat, bezrobotnych powyżej 45 roku życia, bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie przez okres przynajmniej 6 miesięcy, bezrobotne kobiety i niepełnosprawnych oraz w przypadku przekształcenia kontraktów czasowych na bezterminowe w przypadku wszystkich grup bezrobotnych. Wprawdzie większa elastyczność na rynku pracy zwiększyła liczbę zwalnianych pracowników wśród młodych i starszych pracowników objętych reformą, ale było to zawiązką zrekompensowane wzrostem zatrudnienia zarówno na czas określony, jak i nieokreślony. Pozytywne efekty były jednak bardziej widoczne w przypadku pracowników posiadających większe kwalifikacje, a przyniosła słabsze efekty w przypadku osób o najniższych kwalifikacjach.

Na ograniczony efekt reform z końca lat dziewięćdziesiątych, służących zmniejszeniu liczby pracowników zatrudnionych na czas określony, miała paradoksalnie wpływ Unia Europejska i jej fundusze na aktywizację zawodową. Zgodnie z wynikami

²⁸ F.A. Arellano, *Evaluating the effects of labour market reforms „at the margin” on unemployment and employment stability: the Spanish case*, „Working Paper” 05–12 Economics Series 05, Departamento de Economía Universidad Carlos III de Madrid, Madrid 2005; A. Kugler, J.F. Jimeno, V. Hernanz, *Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms*, „CEPR Discussion Paper” Nr 3724, 2003.

hiszpańskich badań²⁹, zmiany z 1997 r. doprowadziły do spadku liczby pracowników zatrudnionych na czas określony w sektorze prywatnym, jednak w tym samym czasie wzrosła liczba tego typu umów w instytucjach publicznych. Było to prawdopodobnie spowodowane regulacjami unijnymi dotyczącymi wydatków budżetu państwa i decyzją rządu hiszpańskiego, by w ramach dostosowania się do wytycznych traktatu z Maastricht na czterech pracowników administracji publicznej przechodzących na emeryturę zatrudnić co najwyżej jednego nowego pracownika na czas nieokreślony. Powstałe luki kadrowe uzupełniano pracownikami zatrudnianymi na kontrakty terminowe. Drugim powodem były unijne fundusze strukturalne, przekazywane samorządom lokalnym na aktywizację grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w ramach których samorzady zatrudniały na czas realizacji projektu osoby o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Pracownicy tacy po zakończeniu projektu, o ile nie znalazły się kolejne środki na jego kontynuację, stawali się ponownie osobami bezrobotnymi.

Jednym z największych hiszpańskich badań ostatnich lat był projekt realizowany przez badaczy z departamentu analiz ekonomicznych Uniwersytetu Madryckiego oceniający efekty polityki rynku pracy z lat 2001–2003 pod kątem szans na znalezienie zatrudnienia przez osoby korzystające przynajmniej z jednego z pięciu analizowanych programów, wysokości zarobków takich osób i czasu trwania zatrudnienia³⁰. W badaniu uwzględniono dwa instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji osób bezrobotnych i trzy będące różnymi formami doradztwa zawodowego:

- szkolenia dla osób bezrobotnych (*occupational professional training*) – 260 tys. osób,
- warsztaty (*employment workshops*) – 7 tys. osób,
- indywidualną pomoc w poszukiwaniu pracy (*individual job-search assistance*) – 213 tys. osób,
- indywidualny plan na rzecz zatrudnienia (*personal employment orientation plans*) – 55 tys. osób,
- orientację zawodową (*employment orientation*) – 10 tys. osób.

Wykorzystując dane urzędów pracy i pomocy społecznej, porównano grupę 535,6 tys. osób korzystających z danego programu z identyczną pod względem rozkładu płci, wieku, wykształcenia, okresu pozostawania bez pracy i regionu zamieszkania grupą bezrobotnych, którzy w takich programach nie uczestniczyli. Wyniki wykazały jedynie niewielki wzrost zatrudnienia wśród uczestników szkoleń dla bezrobotnych oraz indywidualnych planów na rzecz zatrudnienia – odpowiednio 0,5% i 1,5%. W przypadku poszczególnych grup bezrobotnych najlepsze efekty w porównaniu z grupą kontrolną uzyskały osoby długotrwale bezrobotne i kobiety. Szanse na zatrudnienie

²⁹ J.J. Dolado, C. García-Serrano, J.F. Jimeno, *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, „The Economic Journal” Vol. 112, 2002.

³⁰ A. Herrarte, F. Saez, *Labour Market Policy in Spain: Analysis of Microdata and Main Results*, Labour Market Policy Seminar, Brussels, 10th October 2006, Eurostat 2007.

zmniejszało natomiast otrzymywanie przez bezrobotnego zasiłku, co autorzy badania tłumaczą wyższymi oczekiwaniami płacowymi takich osób, w przeciwieństwie do sytuacji, w których osoba bezrobotna jest takich świadczeń pozbawiona, bądź okres ich otrzymywania zbliża się ku końcowi. Odsetek osób zatrudnionych i efektywność poszczególnych instrumentów różniła się także znacznie w zależności od regionu.

We wnioskach końcowych badacze wskazali, że brak wyraźnych efektów stosowania niektórych usług i instrumentów rynku pracy w porównaniu z grupą kontrolną wybraną jedynie pod względem cech obserwowalnych, jak płeć, wiek czy wykształcenie, nie jest rozwiązaniem idealnym. Osoby korzystające z pomocy służb zatrudnienia mogą bowiem nie widzieć w swoim otoczeniu innych możliwości znalezienia pracy, gdy podobni pod względem cech społeczno-demograficznych bezrobotni mogą nie decydować się na pośrednictwo pracy, gdyż widzą wokół siebie możliwości zatrudnienia, np. dysponując większym kapitałem społecznym. Tym samym sytuacja wyjściowa obu grup bezrobotnych nie jest identyczna. Gdyby tak było w rzeczywistości, brak dodatniej różnicy pomiędzy korzystającymi z instrumentu a grupą kontrolną nie oznaczałoby zawsze nieskuteczności instrumentu, a jego efektywność należałoby mierzyć raczej jako zmianę różnicy w odsetku osób zatrudnionych wśród obu grup w czasie. Należałoby również zwiększyć wysiłki mające na celu takie dobranie grupy kontrolnej, by poza cechami obserwowalnymi była podobna również pod względem cech nieobserwowalnych. Niestety, istniejące dane statystyczne nie pozwalają na potwierdzenie tej hipotezy ani na trafniejszy dobór grupy kontrolnej.

Drugi istotny wniosek dotyczył wyraźnego wpływu metod wdrażania poszczególnych programów na ich efektywność, na co wskazywały duże regionalne różnice w poziomie zatrudnienia między grupami uczestników poszczególnych programów a odpowiednimi grupami kontrolnymi. Wskazuje to na ważną rolę regionalnych służb zatrudnienia zarządzających poszczególnymi programami, np. poprzez ustalanie kryteriów doboru uczestników czy podziału środków tak, by najlepiej odpowiadały one sytuacji na regionalnym rynku pracy i strukturze bezrobocia.

Niestety, nie ma jeszcze dostępnych publicznie badań pozwalających na ocenę najnowszych reform rynku pracy i efektywności stosowanych w zmienionej sytuacji usług i instrumentów. W szczególności dotyczy to zmian systemu kształcenia na rzecz zatrudnienia z marca 2007 r. Należy jednak zaznaczyć, że dzięki zmianom w statystyce publicznej i powstaniu SISPE mogą być one znacznie łatwiej realizowane i prawdopodobnie dokładniejsze.

4. Podsumowanie

Największym wyzwaniem hiszpańskiego rynku pracy jest bez wątpienia jego dualność. Wysoki odsetek osób zatrudnionych na czas określony nie może być pe-

wien swojej sytuacji na rynku pracy, pracodawcy rządziej inwestują w podnoszenie kwalifikacji tego typ pracowników, a osoby takie wykonują zazwyczaj prostsze i gorzej opłacane prace. W szczególnie trudnej sytuacji, mimo ostatnich pozytywnych zmian, znajdują się ludzie młodzi i kobiety.

Konsekwencją tak zarysowanych problemów są reformy rynku pracy zmierzające nie tylko do wzrostu zatrudnienia, ale i do zmian jakościowych na rynku pracy, zgodnych z ideą elastycznego bezpieczeństwa. Stąd znaczący udział w budżecie wydatków związanych z zachęcaniem pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy i zatrudniania pracowników na czas nieokreślony. Równie istotne wydaje się podnoszenie kwalifikacji, w tym przede wszystkim ludzi młodych i grup podwyższonego ryzyka na rynku pracy.

Podstawowym kryterium pozwalającym na określenie efektywności rynku pracy jest odsetek osób zatrudnionych po skorzystaniu z danego instrumentu. Hiszpańscy badacze zwracają jednak uwagę na regionalne uwarunkowania rynku pracy i na konieczność szerszego wykorzystania danych zbieranych na poziomie lokalnym przez służby zatrudnienia oraz pomoc społeczną. Pozwalają one bowiem na lepszy dobór grupy kontrolnej, także pod kątem cech nieobserwowalnych, a tym samym ocenę faktycznego wpływu aktywnej polityki rynku pracy na osobę bezrobotną.

Należy jednak pamiętać, że choć rezultaty badań mogą nie wykazać pozytywnych efektów stosowania danego instrumentu w krótkim, kilkumiesięcznym okresie, to w przypadku dłuższej perspektywy powinny dać bardziej pozytywne rezultaty. Wynika to stąd, że podniesienie kwalifikacji jednostki, choć nie musi skutkować natychmiastowym zatrudnieniem, może zwiększyć szanse na lepszą i bardziej stabilną pracę w przyszłości, czego większość badań realizowanych jednorazowo po zakończeniu danego programu nie jest w stanie wychwycić.



*Beata Błaszczyk
Monika Fedorczyk
Czesława Kliszko*

VI. INSTRUMENTY I USŁUGI AKTYWIZUJĄCE BEZROBOTNYCH W OPINII NAJWAŻNIEJSZYCH AKTORÓW RYNKU PRACY W POLSCE

Od 2007 r. w Polsce obserwuje się poprawę sytuacji na rynku pracy. Ożywienie to wiąże się m.in. ze zmniejszeniem presji na stosowanie pasywnych instrumentów rynku pracy, a tym samym umożliwia zintensyfikowanie działań zmierzających do aktywizacji bezrobotnych. To z kolei może wpłynąć na podniesienie efektywności stosowanych aktywnych instrumentów i usług rynku pracy. Efektywność używanych narzędzi polityki rynku pracy w dużym stopniu zależy od najważniejszych uczestników procesu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych (tj. samych bezrobotnych, publicznych służb zatrudnienia, instytucji szkolących oraz przedsiębiorców). Podstawę niniejszego opracowania, oprócz dostępnej literatury, stanowią wyniki czterech badań empirycznych przeprowadzonych z:

- 1) 700 pracownikami powiatowych urzędów pracy¹ odpowiedzialnymi za stosowanie usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (Moduł A, termin realizacji 29 maja – 15 czerwca 2007 r.). Badaniem zostały objęte wszystkie powiatowe urzędy pracy. Aby osiągnąć zakładaną liczbę 700 wywiadów, w niektórych urzędach przeprowadzono po dwa, a w innych po trzy wywiady².

¹ Respondentami były osoby zatrudnione na stanowisku specjalisty, kierownicy komórek organizacyjnych zajmujących się aktywnymi instrumentami rynku pracy, bądź kierownicy/dyrektorzy powiatowego urzędu pracy.

² Wylosowano powiaty przy założeniu, że kryterium uwzględnianym przy losowaniu powinna być stopa bezrobocia na terenie objętym działaniem danego PUP. Operatem losowania była lista powiatów uszeregowanych rosnąco pod względem wysokości stopy bezrobocia. Wybór powiatów został podyktowany względami pragmatycznymi – w odniesieniu do jednostek administracyjnych dostępne są dane dotyczące wysokości stopy bezrobocia, dla terenu działania urzędów pracy takich informacji brak.

- 2) 1500 osobami, które w 2006 r. skorzystały z usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (Moduł B, termin realizacji 29 maja – 15 czerwca 2007 r.). W badaniu tym kobiety stanowiły 67,7% ogółu. Wśród badanych dominowały osoby z wykształceniem średnim zawodowym i policealnym/pomaturalnym (32,3%). Jednocześnie 1/4 respondentów legitymowała się wykształceniem wyższym. Jedynie blisko 1/5 osób (18,8%) nie miała wykształcenia średniego, a 21,5% badanych było absolwentami liceum ogólnokształcącego. Znaczny odsetek osób z wykształceniem wyższym był spowodowany młodym wiekiem respondentów; w badaniu wzięło bowiem udział prawie 700 stażystów, którzy z założenia nie mogą mieć więcej niż 25 lat.
- 3) 1500 pracownikami instytucji prowadzących szkolenia³ (Moduł C, termin realizacji 29 maja – 15 lipca 2007 r.). W badaniu 466 respondentów reprezentowało instytucje szkoleniowe organizujące szkolenia dla bezrobotnych, 268 – zakłady pracy organizujące szkolenia dla bezrobotnych, 371 – zakłady pracy organizujące przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, a 816 – organizujące staże⁴.
- 4) 1000 pracodawcami zatrudniającymi osoby korzystające z usług i instrumentów rynku pracy (Moduł D, termin realizacji 29 maja – 15 lipca 2007 r.). W badaniu pracodawców wzięło udział 1000 respondentów, z czego 2/5 pracowało w administracji publicznej, prawie 1/3 w firmach usługowych, a pozostali w przedsiębiorstwach o charakterze produkcyjnym. Relatywnie wysoki odsetek pracodawców z sektora publicznego wynika z faktu, że instytucje te dosyć często zatrudniają pracowników skierowanych przez PUP i respondenci z tych firm zazwyczaj nie odmawiają wzięcia udziału w badaniu.

Głównym celem badań była ocena czynników wpływających na efektywność usług i instrumentów rynku pracy. Należą do nich m.in.:

- dostęp do informacji o możliwościach skorzystania z usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych i ocena poziomu wiedzy o tych usługach i instrumentach,
- procedury związane z organizacją usług i stosowaniem instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych,
- możliwości kadrowe i organizacyjne urzędu pracy,
- współpraca urzędów pracy z instytucjami szkoleniowymi i pracodawcami,
- postawy osób bezrobotnych korzystających z usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji,

³ Prawie połowa osób uczestniczących w badaniu to kierownicy, dyrektorzy lub właściciele zakładów pracy. W przypadku pozostałych respondentów wykonywana przez nich praca była bezpośrednio związana ze szkoleniami, stażami lub przygotowaniem zawodowym w miejscu pracy. Niemal połowę z nich stanowili kierownicy działów, a drugą część specjaliści w pionie kadr lub szkoleń.

⁴ Podane liczby nie sumują się do 1500, ponieważ dana instytucja mogła korzystać z więcej niż jednego rodzaju instrumentu rynku pracy.

- ocena obowiązujących regulacji prawnych przez respondentów,
- przydatność usług lub instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w celu znalezienia zatrudnienia.

Wyniki badań empirycznych potwierdziły przyjętą na wstępie hipotezę, iż o efektywności instrumentów i usług decyduje ścisły i systematyczny kontakt między uczestnikami procesu aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Jest oczywiste, że utrzymywanie tego rodzaju łączności to zadanie spoczywające na publicznych służbach zatrudnienia, które powinny odgrywać decydującą rolę w formułowaniu priorytetów polityki lokalnego rynku pracy. Obserwuje się wzrost znaczenia niepublicznych podmiotów rynku pracy, które przejmują coraz więcej zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym, ale także z realizacją projektów celowych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Niniejszy rozdział składa się z dwóch części. W pierwszej z nich, na podstawie literatury przedmiotu, omówiono specyfikę bezrobocia w Polsce, a także główne kierunki polityki rynku pracy. Natomiast w drugiej, opartej głównie na wynikach badań empirycznych, omówiono wybrane czynniki, które mogą wpływać na efektywność aktywnych instrumentów i usług rynku pracy. Na końcu opracowania przedstawiono przykładowe programy celowe realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i oceny wszystkich grup respondentów dotyczące panującego w Polsce bezrobocia.

1. Specyfika bezrobocia w Polsce

Jawne bezrobocie, które pojawiło się w Polsce na początku 1990 r., charakteryzowało się od razu wysoką dynamiką wzrostu. Należy podkreślić, że już w pierwszym roku poziom bezrobocia przekroczył granicę bezrobocia frykcyjnego, tzn. bezrobocia nieuniknionego w gospodarce rynkowej, które zdaniem M. Kabaja w Polsce nie powinno przekroczyć rozmiarów 400–600 tys. osób⁵. Wysokie tempo wzrostu bezrobocia utrzymywało się do roku 1994. W latach 1994–1997 obserwowana była tendencja spadkowa poziomu stopy bezrobocia. Jej powolny spadek w tym okresie był rezultatem poprawy koniunktury gospodarczej i zaostrzenia kryteriów rejestracji bezrobotnych. Od 1998 r. do 2003 r. natężenie bezrobocia ponownie przejawiało gwałtowną tendencję wzrostową. Było to spowodowane spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego, a także uwarunkowaniami zewnętrznymi, determinującymi obniżenie popytu zewnętrznego, i realizacją procesów restrukturyzacyjnych w niektórych dziedzinach gospodarki (zwłaszcza przemysłu ciężkiego i wydobywczego), prowadzących do zmniejszania zatrudnienia. Wzrost bezrobocia w tym okresie był

⁵ M. Kabaj, *Elementy przeciwdziałania bezrobociu*, „Polityka Społeczna” nr 1, 1992, s. 2.

również w dużym stopniu uwarunkowany czynnikami demograficznymi, a głównie wchodzeniem na rynek pracy osób urodzonych w okresie drugiego powojennego wyżu demograficznego.

Od roku 2003 widoczny jest powolny spadek poziomu bezrobocia. Według danych BAEL w 2005 r. stopa bezrobocia wyniosła 17,8%, natomiast w 2006 r. zmniejszyła się do poziomu 13,8%. Na koniec III kwartału 2007 r. odnotowano dalszy jej spadek do 9,0%. Po raz pierwszy zatem w III RP odnotowano jednocyfrową stopę bezrobocia (wykres 1). Zbiorowość osób bezrobotnych na koniec III kwartału 2007 r. liczyła 1531 tys. osób. Z pewnością pozytywne zmiany na rynku pracy należy wiązać z obserwowanym wzrostem gospodarczym. Ożywienie gospodarcze nastąpiło już w 2003 r., kiedy to wzrost PKB w porównaniu z rokiem poprzednim wyniósł 3,8%⁶.

Mimo pozytywnych zmian w ogólnym poziomie bezrobocia w Polsce utrzymuje się jego duże terytorialne zróżnicowanie, wynikające przede wszystkim z nierównego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, różnego zaawansowania procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych w gospodarce, a także odmiennego położenia geograficznego. Utrwała się niekorzystna sytuacja na lokalnych rynkach pracy w niektórych regionach kraju⁷. Szczególnie zagrożone bezrobociem są regiony najslabiej rozwinięte pod względem gospodarczym, charakteryzujące się jednocześnie zacofanym rolnictwem, a także regiony charakteryzujące się schyłkowymi gałęziami gospodarki lub monokulturą przemysłową. Z danych BAEL wynika, że w III kwartale 2007 r. najwyższą stopą bezrobocia charakteryzowały się województwa: dolnośląskie (11,6%), kujawsko-pomorskie (11,4%), świętokrzyskie (10,9%), zachodniopomorskie (10,9%). Województwa te od wielu lat należą do rejonów o najwyższym poziomie bezrobocia.

Niestety, dane BAEL są prezentowane na poziomie województw, a nie powiatów. Tymczasem „analizy sytuacji w ujęciu terytorialnym nie mogą być ograniczone do poziomu wojewódzkiego. Jedną z istotnych cech zachodzących procesów zróżnicowania poziomu rozwoju jest przyspieszona dywersyfikacja położenia społecznego całych grup w obrębie województw”⁸. Wśród najistotniejszych czynników mających wpływ na tę dywersyfikację znajduje się sytuacja na rynku pracy. Podstawową cechą polskiego rynku pracy jest silne przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia i, co gorsza, dość duża stabilność tego zróżnicowania. Problem przestrzennego zróżnicowania sytuacji na rynkach pracy jest tym poważniejszy, że ruch między obszarami o wysokim bezrobociu i niskich szansach na znalezienie pracy a obszarami, gdzie szanse znalezienia pracy są stosunkowo wyższe, jest ograniczony m.in. przez trudną dostępność

⁶ B. Chromińska, *Rynek pracy w Polsce w 2004 r.*, „Rynek Pracy” nr 3/4, 2005.

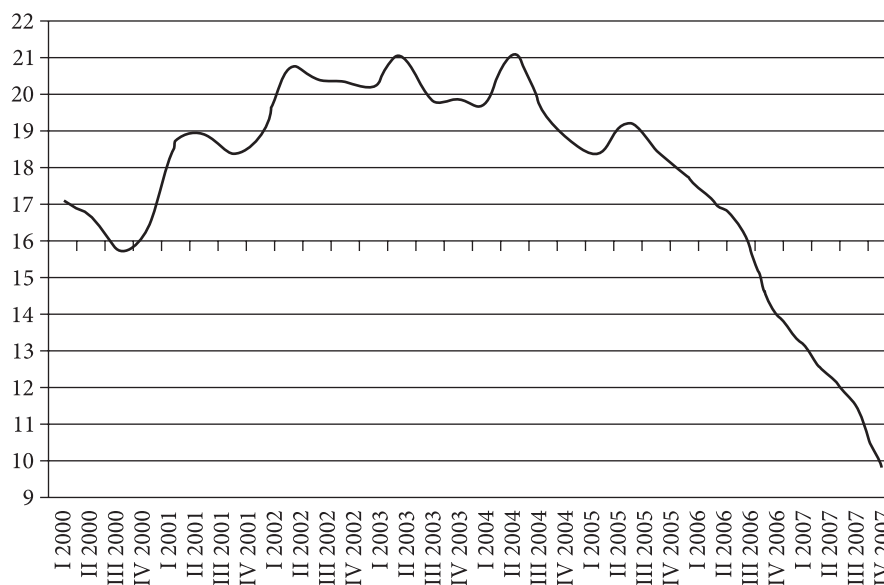
⁷ M. Szyszko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa 2004, s. 37.

⁸ M.W. Kozak, *Polska podzielona. Dysproporcje regionalne*, w: *Polska, ale jaka?*, red. M. Jarosz, ISP PAN, Warszawa 2005, s. 138.

mieszkań. Ponadto „konfrontacja podaży i popytu na pracę w rzeczywistości dokonuje się na obszarach lokalnych, bądź co najwyżej regionalnych rynków pracy.

Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na niską mobilność przestrzenną zasobów pracy, co jest uwarunkowane szerokim zespołem przyczyn, takich jak wysokie koszty przemieszczeń oraz pewnego rodzaju obyczaj i praktyka społeczna⁹. Przykładem takiego zróżnicowania jest województwo mazowieckie. Należy do niego z jednej strony metropolia warszawska – Warszawa i najbliższe okolice, z drugiej – powiaty, w których stopa bezrobocia jest jedną z najwyższych w kraju (np. powiat szydłowiecki, gdzie stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec III kwartału 2007 r. wyniosła aż 32,6% i radomski – 27,9%).

Wykres 1. Stopa bezrobocia w Polsce w okresie I kwartał 2000 r. – IV kwartał 2007 r. (w %)



Źródło: GUS, dane BAEL.

Kolejną cechą polskiego bezrobocia jest utrzymywanie się znacznych rozmiarów bezrobocia długotrwałego. Definiowanie bezrobocia długotrwałego jest odmienne w poszczególnych krajach europejskich, najczęściej jednak przyjmuje się, że jest to okres przekraczający rok. Wyróżnia się także chroniczną postać zjawiska bezrobocia, za którą uznaje się okres bezrobocia trwający ponad 2 lata. Z danych BAEL wynika, że w II kwartale 2007 r. liczba bezrobotnych długotrwanie poszukujących

⁹ E. Kryńska, K. Leszczewska, *Przeciwdziałanie bezrobociu na regionalnych i lokalnych rynkach pracy*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty przeciwdziałania bezrobociu w gminach. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Katowice 2001, s. 99.

pracy wyniosła 756 tys. osób, tj. 47,2% ogółu bezrobotnych. Po raz pierwszy od kilku lat udział ten nie przekroczył 50%.

Warto jednak podkreślić, że wśród długotrwale bezrobotnych dominują osoby chronicznie bezrobotne, a więc pozostające bez pracy przez okres powyżej 24 miesięcy. Notuje się stały wzrost ich odsetka wśród ogółu bezrobotnych. Z danych dotyczących bezrobocia rejestrowanego wynika, że na koniec III kwartału 2006 r. stanowili oni 29,5% wszystkich bezrobotnych, podczas gdy rok później, tj. na koniec III kwartału 2007 r., ich udział wzrósł do 33,5%. Należy pamiętać, że ze społecznego punktu widzenia długotrwale bezrobocie jest szczególnie niebezpieczne, bowiem w miarę wydłużania się czasu jego trwania osoby nim dotknięte zaczynają być lokowane poza istniejącą strukturą społeczno-zawodową, co powoduje ich nieuczestniczenie przynajmniej w niektórych obszarach życia społecznego, prowadząc do społecznej izolacji i wykluczenia. Przedłużający się brak pracy powoduje, z jednej strony, obniżenie dochodów i kryzys tożsamości u bezrobotnych, powodując autoizolację, z drugiej zaś – swoistą etykietyzację bezrobotnych jako osób niechających pracować i nienadających się do pracy. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do izolacji społecznej bezrobotnych i w efekcie do wykluczenia społecznego.

Długotrwały charakter bezrobocia oznacza także, że duża część osób traci prawo do zasiłku. Zaledwie 13,1% zarejestrowanych bezrobotnych posiadało na koniec III kwartału 2007 r. to prawo. Zatem kolejną cechą charakterystyczną bezrobocia w Polsce jest szybkie ubożenie bezrobotnych, przy czym warto podkreślić, że zaczyna się ono od niższego poziomu zamożności niż w krajach Europy Zachodniej. W Polsce nie ma systemu indywidualnego ubezpieczenia od bezrobocia. Ci, którzy nie mają prawa do zasiłku, zwykle stają się klientami ośrodków pomocy społecznej¹⁰.

Kolejną cechą polskiego bezrobocia jest jego wielokrotność. Bezrobocie wielokrotne obejmuje osoby, które znajdują się w rejestrze osób bezrobotnych po raz drugi, trzeci, a nawet kolejny. Z danych dotyczących bezrobocia rejestrowanego wynika, że zjawisko to nasila się. O ile w połowie lat dziewięćdziesiątych osoby rejestrujące się w PUP po raz kolejny stanowiły 60%, o tyle po upływie 10 lat ich udział przekracza 70%. W III kwartale 2007 r. stanowiły one 3/4 wszystkich bezrobotnych.

Bezrobocie w Polsce odznacza się również selektywnym charakterem. Znacznie trudniejszą sytuację na rynku pracy oraz mniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia miały przez cały okres transformacji i nadal mają: kobiety, młodzież, osoby o niskich kwalifikacjach, a także osoby będące w wieku przedemerytalnym. Od początku transformacji widoczna jest przewaga kobiet wśród osób bezrobotnych. W końcu III kwartału 2007 r. według danych BAEL stopa bezrobocia kobiet wyniosła 9,8% i była wyższa o 1,4% od stopy bezrobocia mężczyzn. Wyższy udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych w Polsce nie jest wyjątkowym zjawiskiem. Podobne zjawisko obserwuje

¹⁰ I. Reszke, *Wobec bezrobocia: Opinie, stereotypy*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1995, s. 38.

się w krajach Europy Zachodniej, w których bezrobocie występuje znacznie dłużej niż w Polsce.

Nadal wysoka pozostaje stopa bezrobocia wśród młodzieży. W III kwartale 2007 r. według danych BAEL wyniosła ona 20,7%, a więc była ponad 2-krotnie wyższa od ogólnej stopy bezrobocia. Właściwością bezrobocia we wszystkich krajach europejskich jest największe zagrożenie nim młodzieży i największy udział tej grupy wśród bezrobotnych. Warto przy tym zwrócić uwagę na społeczne skutki tego zjawiska. Szczególnie niebezpieczny jest fakt, iż proces wykluczenia społecznego dotyka przede wszystkim ludzi młodych. Pierwszą rolą „zawodową”, jaką przychodzi pełnić, jest pozostawanie bezrobotnym. Zaczynają wyrabiać sobie i utrwalają nawyki związane z korzystaniem z różnego rodzaju świadczeń pieniężnych, a nawet ich wyłudzeniem. Brak dowartościowującej aktywności zawodowej, utrata rytmu życia codziennego i nuda są przyczyną bezustannego poszukiwania tożsamości, a czasem jest to tożsamość sytuująca się na marginesie społeczeństwa. Towarzyszy jej często poczucie wykluczenia społecznego i materialnego, które wzmacnia jeszcze rozpacz tej młodzieży¹¹. Bezrobotna młodzież zaczyna wykształcać u siebie inny, alternatywny system wartości i inne wzorce zachowań. Będąc na takim etapie własnego rozwoju, ludzie ci zakładają rodziny i przekazują takie właśnie wzorce kolejnej generacji.

Następnym przejawem selektywnego charakteru polskiego bezrobocia jest poziom wykształcenia bezrobotnych. W świetle danych statystycznych niezmiennie najliczniejszą grupę wśród ogółu bezrobotnych tworzą osoby o najniższych kwalifikacjach. Na koniec III kwartału 2007 r. według BAEL stopa bezrobocia była najwyższa wśród osób z wykształceniem gimnazjalnym oraz niższym i wyniosła 14,9%. Również wśród osób zarejestrowanych w PUP co trzecia osoba nie posiada kwalifikacji zawodowych. Jest to szczególnie niekorzystne, zważywszy, że poziom wykształcenia jest bardzo ważnym wyznacznikiem pozycji na rynku pracy. W najlepszej sytuacji na tym rynku są osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych. Najwyższe wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej oraz najniższa stopa bezrobocia dotyczą osób posiadających wykształcenie wyższe. Warto jednak zauważyć, że i w tej grupie sytuacja nieco się zmienia. W ostatnich latach obserwowany był dość dynamiczny wzrost liczby bezrobotnych o najwyższych kwalifikacjach. Również dane BAEL wskazują na wzrost stopy bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem w ciągu dwóch pierwszych kwartałów 2007 r.

Patrząc na specyfikę polskiego bezrobocia, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, a mianowicie na nagłość jego pojawienia się i swoistą nowość dla polskiego społeczeństwa. To, co w społeczeństwach zachodniej Europy kształtowało przez lata, w Polsce dokonało się nagle, niemal w ciągu jednego roku. Bezrobocie w Polsce stało

¹¹ O. Carre, N. Daumerie, *Włączenie społeczne poprzez pracę w praktyce społecznej*, w: *Bezrobocie i praca socjalna w Polsce i Francji*, red. E. Marynowicz-Hetka, O. Carre, BPS, Śląsk, Katowice 2000, s. 135.

się najpoważniejszą kwestią społeczną zarówno w wymiarze ogólnokrajowym, jak i lokalnym z uwagi na rozległość problemów powstających w wyniku utrwalania się tego zjawiska. Jest ono generatorem kolejnych, równie ważnych kwestii społecznych, jak ubóstwo czy wykluczenie społeczne.

Badania prowadzone przez Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH w różnych środowiskach lokalnych wskazują na narastanie bezrobocia powodującego wykluczenie społeczne¹². Świadczy o tym występowanie na badanych rynkach pracy takich negatywnych zjawisk, jak:

- stopniowa marginalizacja na rynku pracy osób z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym, przejawiająca się w wysokim ich bezrobociu i utrudnionym dostępie do pracy na pełnym etacie;
- występowanie bezrobocia masowego i ukrytego na wsi;
- niewielka mobilność zawodowa i przestrzenna bezrobotnych;
- narastanie bezrobocia długotrwałego;
- występowanie bezrobocia wśród osób młodych;
- kumulacja bezrobocia w rodzinie, co w efekcie prowadzi do zjawiska dziedziczenia bezrobocia.

Na terenie niektórych badanych gmin mamy do czynienia z marginalizacją prawie we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego, począwszy od wykluczenia z rynku pracy, poprzez sferę konsumpcji, edukacji, kultury i zabezpieczenia społecznego¹³. Skrajnym przykładem wykluczenia społecznego spowodowanego bezrobociem jest bezdomność. Różne formy wykluczenia społecznego, które powstają wskutek wysokiego bezrobocia, dowodzą, że jest ono źródłem nie tylko ekonomicznego niepowodzenia, lecz niszczy także społeczne i moralne wartości społeczeństwa.

W tym świetle szczególnego znaczenia nabierają aktywne instrumenty rynku pracy stosowane w skali lokalnej i kierowane do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W literaturze zachodniej już od dłuższego czasu podkreśla się, że aktywna polityka rynku pracy oprócz funkcji ekonomicznych pełni ważne funkcje socjalne, a mianowicie nie tylko łagodzi skutki bezrobocia, ale też zmniejsza poczucie wykluczenia społecznego i ogranicza problemy emocjonalne bezrobotnych, co znacznie zwiększa szansę na aktywne poszukiwanie pracy oraz ogranicza wycofywanie się z zasobów siły roboczej¹⁴. Jednym z podstawowych wyzwań obecnej polityki rynku pracy jest zatem skierowanie jej przede wszystkim do grup szczególnie zagrożonych

¹² Badanie „Polityka społeczna w gminie” realizowane było na terenie trzech gmin województwa mazowieckiego: Długosiodło, Wyszogród i Michałowice. Zob. B. Błaszczyk, *Rynek pracy i bezrobocie w badanych gminach*, w: *Realizacja polityki społecznej w gminie (na przykładzie gmin Długosiodło, Michałowice, Wyszogród)*, niepubl. raport z badań, IGS SGH, Warszawa 2005, s. 26–43.

¹³ Sytuacja taka występuje w gminach: Wyszogród i Michałowice. Zob. badania wymienione w przypisie 12.

¹⁴ P. Tuckerman, R. Smith, J. Borland, *The Relative Cost of Employment for People with a Signification Intellectual Disability*, „Journal of Vocational Rehabilitation” Vol. 13, 1999, s. 109–116.

procesami wykluczenia społecznego. Nawet w warunkach wzrostu liczby miejsc pracy te grupy mogą być nieatrakcyjne dla pracodawców i jako takie potrzebować większego wsparcia. Z tego względu konieczne jest prowadzenie aktywnej polityki, zwiększającej ich szanse na rynku pracy. W polskich warunkach osoby zagrożone wykluczeniem społecznym zbyt szybko stają się klientami pomocy społecznej. Rola pomocy społecznej w wielu wypadkach sprowadza się tylko do wypłacania zasiłku, choć coraz częściej zaczynają być wprowadzane rozwiązania z zakresu tzw. ekonomii społecznej.

Należy również podkreślić, że polityka rynku pracy prowadzona w Polsce powinna w możliwie największym stopniu uwzględniać specyfikę panującą na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Ponadto heterogeniczność uczestników rynku pracy wymusza stosowanie wobec nich odpowiednich, umiejętnie dostosowanych instrumentów i usług rynku pracy.

2. Polityka rynku pracy w Polsce

Model polityki rynku pracy składa się z aktywnych i pasywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Podstawowe funkcje aktywnej polityki rynku pracy to: aktywizacja zawodowa bezrobotnych; zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy; podnoszenie produktywności siły roboczej; oddziaływanie na wielkość zatrudnienia i bezrobocia oraz weryfikacja gotowości do pracy bezrobotnych¹⁵.

W początkowym okresie działania w zakresie aktywnej polityki rynku pracy w Polsce koncentrowały się głównie na wyodrębnianych obszarach, określanych jako rejony wysokiego zagrożenia bezrobociem. Z czasem jednak coraz większy nacisk kładziono na aktywizację grup będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy¹⁶.

Również obowiązująca ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁷ wprowadziła kategorię osób będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, do których zaliczono: osoby poniżej 25 roku życia, osoby powyżej 50 roku życia, osoby bezrobotne samotnie wychowujące dzieci do lat 7, osoby nisko wykwalifikowane oraz długotrwale bezrobotnych, tzn. pozostających bez pracy powyżej roku. Kategorie te zdefiniowane są w dokumentach UE jako szczególnie zagrożone wykluczeniem z rynku pracy i w efekcie wykluczeniem społecznym. Do tej kategorii bezrobotnych zostały skierowane następujące usługi rynku pracy: prace

¹⁵ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2002, s. 302.

¹⁶ *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004, s. 122, www.undp.org.pl/nhdr/2004/roz02.pdf, 28.11.2007.

¹⁷ Ilekroć w niniejszym opracowaniu używa się terminu „ustawa”, rozumie się przez to wymienioną ustawę opublikowaną w: DzU 2004 nr 99, poz. 1001 z późn. zm. wg stanu na dzień 1 stycznia 2007 r.

interwencyjne i roboty publiczne, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi¹⁸.

Ponadto w obowiązującej ustawie został ustalony katalog podstawowych usług rynku pracy oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia oraz agencje zatrudnienia wszystkim bezrobotnym, do których prawodawca zaliczył: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizację szkoleń oraz usługi EURES¹⁹. Kolejna grupa usług rynku pracy: prace interwencyjne i roboty publiczne, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi została skierowana tylko do osób będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Biorąc pod uwagę strukturę bezrobocia w Polsce oraz stawiane zatrudnianym coraz większe wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych, szczególne znaczenie mają usługi rynku pracy służące podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.

W ustawie przewidziano również grupę instrumentów mających na celu zachęcenie do korzystania z podstawowych usług rynku pracy. Zgodnie z art. 44 ustawy instrumentami rynku pracy wspierającymi podstawowe usługi rynku pracy są:

- 1) finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, szkolenia lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego poza miejscem stałego zamieszkania w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy;
- 2) finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub szkolenie poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy;
- 3) dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;
- 4) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;
- 5) finansowanie dodatków aktywizacyjnych.

Pasywna polityka państwa na rynku pracy przejawia się w łagodzeniu skutków bezrobocia dotkniętych nim osób. Ukształtowany w Polsce w latach dziewięćdziesiątych system bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych ma przede wszystkim charakter zaopatrzeniowy. Jego zasadniczym elementem są zasiłki dla bezrobotnych wypłacane przez urzędy pracy oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

W wyniku zmian obowiązujących od czerwca 2004 r. dokonano reformy systemowej w katalogu świadczeń obligatoryjnych (zmieniono zasady przyznawania świadczeń przedemerytalnych i przeniesiono ich wypłatę do ZUS). Obecnie świadczeniami podsta-

¹⁸ Art. 49–61 ustawy.

¹⁹ Art. 35 ustawy.

wowymi są zasiłki dla bezrobotnych, które mają charakter obligatoryjny i powszechny. Ich wysokość jest uzależniona od stażu pracy, a okres pobierania od stopy bezrobocia obowiązującej na terenie działania właściwego miejscowo powiatowego urzędu pracy (zasiłki wypłaca się przez okres 6, 12 lub 18 miesięcy). Inne świadczenia przysługujące bezrobotnym to: składki na ubezpieczenia społeczne dla osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych, zasiłek pogrzebowy, składka na ubezpieczenie zdrowotne, które obejmuje zarówno bezrobotnych bez prawa do zasiłku, jak i pobierających zasiłek²⁰.

Należy dodać, że w krajach Europy Zachodniej istnieje wiele różnych modeli systemów socjalnych. Najczęściej ich głównym filarem są systemy obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, często wspierane przez ubezpieczenia indywidualne. Najważniejszym świadczeniem socjalnym dla bezrobotnych jest zasiłek. Aby jednak uzyskać prawo do jego otrzymywania, należy legitymować się odpowiednio długim czasem wcześniejszego zatrudnienia. Okres i wysokość takich zasiłków są bardzo zróżnicowane w zależności od kraju. W Polsce zarówno aktywne, jak i pasywne programy rynku pracy finansowane są z Funduszu Pracy. System finansowania programów rynku pracy jest czynnikiem, który w sposób bardzo istotny wpływa na efektywność tych programów, a także na zachowania osób, do których są adresowane.

Fundusz Pracy jest funduszem celowym utworzonym na mocy ustawy o zatrudnieniu w 1989 r.²¹ Obecnie źródłami dochodu FP są przede wszystkim obowiązkowe składki, płacone przez pracodawców, oraz inne jednostki organizacyjne, środki z EFS i inne wpływy (odsetki z rachunków bankowych, opłaty, dochody z tytułu posiadania i zdobywania akcji nabytych ze środków Funduszu Pracy itp.). Do niedawna znaczący udział w dochodach Funduszu Pracy miały dotacje z budżetu państwa. Analizując strukturę dochodów Funduszu Pracy, należy podkreślić, iż w latach 1990–1996 udział środków budżetowych wynosił 60–70%, a począwszy od 1997 r. udział tego źródła wyraźnie zaczął się zmniejszać. W latach 1999–2000 kształtował się na poziomie 12–13%, po czym nastąpił ponowny wzrost do 32,5% w 2002 r. i 40% w 2003 r. Ograniczenie poziomu dotacji nastąpiło w momencie dużego wzrostu poziomu bezrobocia. Z uwagi na problemy finansowe i częsty brak środków na pokrycie obowiązkowych wydatków upoważniono Fundusz Pracy do zaciągania kredytów i pożyczek. Począwszy od roku 2001, kredyty i pożyczki zaciągane były jedynie na uzupełnienie środków Funduszu niezbędnych do zapewnienia terminowej wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Sytuacja ta odbiła się niekorzystnie na finansowaniu aktywnych programów rynku pracy (APRP). Udział wydatków na aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu w ogólnej strukturze wydatków na politykę rynku pracy zmalał w 2002 r. do poziomu 5,4%. „Doprowadziło to do radykalnego spadku liczby uczestników w programach

²⁰ Art. 71–83.

²¹ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, DzU nr 75, poz. 466.

aktywnych rynku pracy: liczba szkolonych zmniejszyła się z 139 tys. w 1998 r. do 48 tys. w 2001 r., jeszcze głębszy był spadek liczby uczestników prac interwencyjnych i robót publicznych. Ogólnie, liczba uczestników programów aktywnych zmniejszyła się z 395 tys. w 1998 r. do 118 tys. w 2001 r. Szanse bezrobotnych na uczestnictwo w tych programach spadły ponad pięciokrotnie²². Sytuacja zaczęła się poprawiać od 2003 r., kiedy to liczba bezrobotnych objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu wyniosła już 557 tys. osób. W latach 2004–2006 odnotowano wzrost wydatków na jednego bezrobotnego z 428,20 zł do 840,60 zł. Dynamikę wzrostu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu prezentuje tabela 2. Mimo stosunkowo dużego wzrostu w ostatnim okresie nakładów na aktywizację bezrobotnych, wydatki na APRP w Polsce w latach 2005–2006 stanowiły 0,2% PKB. Ponadto w latach 2005 i 2006 aktywnymi programami rynku pracy zostało objętych odpowiednio tylko 19,6% i 23,4% wszystkich bezrobotnych (zob. tab. 1). Dla porównania „średnio w piętnastu starych krajach, członkach UE, wydatki na aktywną politykę rynku pracy w 2003 r. wynosiły 0,7% PKB”²³. Zestawiając wielkość oraz strukturę wydatków na jej część aktywną w Polsce i w innych krajach UE, szczególnie zachodnioeuropejskich, należy podkreślić, iż w naszym kraju są one najniższe w stosunku do PKB. Biorąc pod uwagę fakt, że poziom PKB w Polsce jest znacznie niższy niż w krajach UE, a poziom bezrobocia znacznie wyższy, wydatki na aktywną politykę rynku pracy zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym są w Polsce wyraźnie niższe niż w innych krajach UE²⁴.

W Polsce odsetek osób bezrobotnych objętych programami aktywizacyjnymi jest stosunkowo niewielki. Wśród metod aktywizacji dominują staże, z których w latach 2005–2006 skorzystało 28% bezrobotnych objętych programami aktywizacyjnymi, i szkolenia (24%). Szczegóły na ten temat zostały zaprezentowane w tabeli 3.

W Polsce udział wydatków przeznaczanych na szkolenia w wydatkach na aktywne formy walki z bezrobociem utrzymuje się na poziomie wynoszącym 9–10%. W krajach UE-15 wydatki na szkolenia stanowią priorytet (około 1/3 wszystkich wydatków związanych z aktywnymi programami rynku pracy przypada właśnie na szkolenie bezrobotnych). W niektórych krajach UE wydatki te przekraczają 40% ogólnych wydatków (np. Grecja 48%, Francja 43%)²⁵. W październiku 1997 r. Komisja Europejska sformułowała zalecenie rozszerzenia szkolenia bezrobotnych tak,

²² M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2003, s. 118.

²³ A. Ruzik, *Analiza skuteczności aktywnej polityki rynku pracy w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, IPISS, Warszawa 2007, s. 63.

²⁴ E. Kryńska, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – instytucje i programy*, w: *Rynek pracy w skali lokalnej*, red. R. Szul, A. Tucholska, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2004, s. 53.

²⁵ M. Marcinişzyn, *Instytucje rynku pracy. Polska na tle państw Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005.

aby liczba bezrobotnych podlegających szkoleniu w każdym roku wynosiła do 25%, a nakłady na szkolenia stanowiły 50% wszystkich wydatków na APRP²⁶. Obecnie szansą na zwiększenie liczby szkoleń bezrobotnych są środki z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Tabela 1. Wydatki na wybrane aktywne formy rynku pracy w Polsce w latach 2000–2006

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

^a Bez wydatków na refundację wynagrodzeń dla młodocianych.

^b 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 i brak wyliczeń dotyczących efektywności podane jedynie za lata 2005 i 2006.

Źródło: P. Kubicki, *System informatyczny PULS oraz dane gromadzone w ramach statystyki publicznej jako źródło danych do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy*, w: *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, raport niepubl., MPiPS, Warszawa 2007, s. 32.

W świetle przytoczonych informacji należy podkreślić, że prowadzona w Polsce polityka rynku pracy powinna w jak największym stopniu uwzględniać specyfikę regionalnych i lokalnych rynków pracy. Heterogeniczność uczestników rynku pracy wymusza stosowanie wobec nich odpowiednich, umiejętnie dobranych instrumentów i usług rynku pracy. Jednym z najistotniejszych wyzwań dla polskiej polityki rynku pracy jest więc podjęcie dobrze zaadresowanych działań, szczególnie w sytuacji wciąż ograniczonych i niewystarczających nakładów finansowych na aktywizację osób bezrobotnych.

Przy utrzymującej się na niektórych lokalnych rynkach pracy wysokiej stopie bezrobocia i zwiększaniu się udziału osób długotrwale bezrobotnych aktywna polityka rynku pracy stanowi podstawowe narzędzie motywacji oraz aktywizacji na rzecz powrotu na rynek pracy. Osoby długotrwale bezrobotne w Polsce stanowią główną

²⁶ *European Commission Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies*, October 1997, s. 4.

Tabela 2. Struktura wydatków z Funduszu Pracy w latach 1991–2006

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wyszczególnienie																
Wydatki z Funduszu Pracy (w mln zł) w tym:	1 358	2 283	3 190	4 447	6 328	7 525	6 800	5 215	5 712	6 946	8 597	9 973	10 610	9 180	6 551	7 200
• zasiłki i świadczenia	1 115	1 970	2 677	3 725	5 363	6 414	5 278	3 060	3 954	5 750	7 294	8 879	8 762	7 259	2 998	2 763
• aktywne formy ^a (bez młodocianych)	95	108	355	596	755	806	1 168	1 241	1 097	768	604	539	1 358	1 324	2 046	2 219
Udział w wydatkach z FP (w %)																
• wydatków na zasiłki	82,0	86,3	83,9	83,8	84,8	85,2	77,6	58,7	69,2	82,8	84,8	89,0	82,6	79,1	45,7	38,4
• wydatków na aktywne formy ^b	7,0	4,7	11,1	12,8	11,9	10,7	17,2	23,8	19,2	11,1	7,0	5,4	12,8	14,4	31,2	30,8

^a W 2004 r. – zasiłki i świadczenia przedemerytalne wypłacone zostały przez urzędy pracy z Funduszu Pracy za okres do 31 lipca 2004 r. (od 1 sierpnia 2004 r. ZUS).

^b Dane dotyczące wydatków na aktywne formy do 2004 r., od 2005 r. obejmują »programy przeciwdziałania bezrobociu«, a w 2006 r. »programy na rzecz promocji zatrudnienia«.

Źródło: Sprawozdania MPiPS. Podstawowe dane o bezrobociu oraz dochodach i wydatkach z Funduszu Pracy w latach 1990–2004, tab. 25, www.mpips.gov.pl/_download.php?file=userfiles%2FFile%2Frynekpracy-statystyki%2F dane fp.doc, 13.12.2007; P. Kubicki, Analiza danych źródłowych – Fundusz Pracy, w: Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych – Polska, raport niepubl., MPiPS, Warszawa 2007, s. 20.

Tabela 3. Liczba osób objętych APRP w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005			2006		
	liczba uczestników	% ogółu bezrobotnych	liczba kończących program	% ogółu bezrobotnych	liczba kończących program	% ogółu bezrobotnych
Szkolenia i przekwalifikowania	150 925	5,3	147 837	5,1	146 907	5,8
Staż	162 729	5,7	135 652	4,7	169 105	6,7
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	66 962	2,3	48 621	1,7	58 300	2,3
Prace interwencyjne	70 878	2,5	60 517	2,1	69 049	2,7
Roboty publiczne	69 180	2,4	68 119	2,4	32 672	1,3
Prace społecznie użyteczne					61 488	2,4
Środki na utworzenie stanowiska pracy	27 916	1,0	13 113	0,5	34 939	1,4
Razem wszystkie programy	561 703	19,6	501 775	17,5	594 262	23,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań MPiPS-01 za lata 2005–2006.

klientelę pomocy społecznej. Również celem nowej ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.²⁷ jest aktywizacja osób zagrożonych procesami marginalizacji i wykluczenia społecznego. Jednym z kluczowych elementów tej ustawy jest kontrakt socjalny, który oznacza pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny²⁸. Ta forma aktywizacji, jak pokazuje praktyka, adresowana jest przede wszystkim do osób bezrobotnych.

Wydaje się, że znacznie bardziej efektywne z ekonomicznego punktu widzenia i bardziej skuteczne będzie umiejętne zaadresowanie przede wszystkim do osób długotrwale bezrobotnych usług i instrumentów mających na celu podniesienie ich kwalifikacji. Nie da się usamodzielnic bezrobotnych beneficjentów pomocy społecznej poprzez osadzenie ich na rynku pracy bez znacznego poprawienia ich indywidualnych zasobów, a przede wszystkim wykształcenia. Grupa ta, którą tworzą przede wszystkim osoby chronicznie bezrobotne, praktycznie nie dysponuje żadnym kapitałem ekonomicznym (dochody), społecznym (kontakty towarzyskie, znajomości) szeroko rozumianym kapitałem ludzkim (wiedza, umiejętności, motywacje, postawy, styl życia, aspiracje). Odpowiednie skierowanie do niej 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 wspomnianych kontraktów społecznych. W ramach zawartego kontraktu podopieczni mogliby być kierowani na szkolenia nie tylko zawodowe, ale też m.in. uczące umiejętnego poszukiwania pracy. W tym celu konieczna jest 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)”²⁹.

Wzorując się na rozwiązaniach niemieckich, można również wspierać tworzenie prywatnych agencji personalnych, które mają za zadanie przejściowe zatrudnianie bezrobotnych, zwłaszcza trudnych do pośredniczenia, a takimi niewątpliwie są bezrobotni będący beneficjentami pomocy społecznej. W Niemczech „na podstawie porozumienia

²⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU nr 64, poz. 593.

²⁸ Tamże, art. 6, pkt 6.

²⁹ M. Boni, *Dylematy rynku pracy w Polsce*, w: *Nowe dylematy polityki społecznej. Raporty CASE*, red. S. Golinowska, M. Boni, CASE, Warszawa 2006, s. 118.

z publicznymi służbami zatrudnienia prywatne agencje personalne zatrudniają czasowo osoby bezrobotne na podstawie umów o pracę na czas określony (generalnie na okres do 9 miesięcy) w celu wypożyczenia ich do pracy innym firmom. Chociaż agencje personalne pozwalają na podjęcie czasowego, wspieranego zatrudnienia, równocześnie jednak powinny pomagać w uzyskaniu regularnej pracy poza agencją. Prywatne agencje personalne mają bowiem być pomostem do stałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy³⁰. Szansą na trwałą poprawę sytuacji na rynku pracy jest działanie wielu instytucji i organizacji, które będą sprzyjać zatrudnieniu w różnych formach i oferować rozmaite, adekwatne do potrzeb aktywne instrumenty i usługi rynku pracy. Kierując określone środki na aktywizację bezrobotnych beneficjentów pomocy społecznej, należy mieć na uwadze, że efekty tego mogą być rozłożone w bardzo długim czasie. Efekty te należy monitorować, prowadząc długofalowe badania jakościowe.

3. Aktywne usługi rynku pracy służące podnoszeniu kwalifikacji osób bezrobotnych w Polsce w świetle badań empirycznych

3.1. Motywy rejestracji bezrobotnych

Warunkiem skorzystania z aktywnych usług rynku pracy jest zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy. Z przeprowadzonego badania wynika, że najczęściej podawanym przez bezrobotnych powodem rejestracji w urzędzie pracy jest oczekiwanie pomocy urzędu w znalezieniu zatrudnienia (82,2%). Bardzo duża część respondentów (66,1%) rejestruje się w celu zachowania prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego; nieco mniej (41,5%) – by móc uczestniczyć w kursach i szkoleniach. Co trzeci badany respondent rejestruje się w urzędzie pracy w celu uzyskania zasiłku dla bezrobotnych (34,0%)³¹. Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, że tylko 4,1% odpowiedzi wskazywało jako cel uzyskanie dotacji na uruchomienie własnej działalności gospodarczej. Wydawać by się mogło, że pozytywny wpływ na promocję zatrudnienia będzie miało zastąpienie przez ustawodawcę dotychczasowych pożyczek udzielanych bezrobotnym i pracodawcom na tworzenie nowych miejsc pracy przez bezzwrotne dotacje na działalność gospodarczą. Niechęć bezrobotnych do korzystania do tej pory z kredytów na uruchomienie własnej działalności bezrobotni tłumaczyli obawą przed brakiem sukcesu oraz zagrożeniem koniecznością zwrotu uzyskanych środków finansowych.

³⁰ M. Szyłko-Skoczny, *Walka z bezrobociem wyzwaniem dla polityki społecznej – doświadczenia niemieckie*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Wyd. AE, Poznań 2007, s. 61.

³¹ Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ respondent mógł wskazać więcej niż jeden powód rejestracji w urzędzie pracy.

Osoby bezrobotne najczęściej wskazywały jako główny motyw rejestracji w PUP poszukiwanie pracy za pośrednictwem tej placówki (57,5%). Na ten powód częściej wskazywały osoby, które nie uczestniczyły w szkoleniach organizowanych przez urząd pracy niż biorące w nich wcześniej udział. Dla drugiej grupy ważniejsze było objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym. Uczestnictwo w szkoleniach podnoszących kwalifikacje jako pierwszy powód rejestracji w urzędzie pracy zostało wskazane zaledwie przez 5,3% respondentów.

Tabela 4. Główne powody rejestrowania się bezrobotnych w urzędzie pracy według kolejności wskazań (w %)

Główne powody rejestrowania się bezrobotnych w urzędzie pracy	Kolejność wskazania			
	1	2	3	4
Ogółem	n=1500	n=1155	n=613	n=140
Poszukiwanie pracy za pośrednictwem urzędu pracy	57,5	18,8	19,6	9,3
Objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym	20,4	42,8	13,7	11,4
Otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych	12,9	17,7	25,8	11,4
Uczestnictwo w kursach/szkoleniach	5,3	18,6	38,0	57,9

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.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

Na podstawie uzyskanych wyników badań można stwierdzić, że bezrobotni rejestrują się w PUP, bowiem oczekują przede wszystkim pomocy w uzyskaniu pracy i objęcia ubezpieczeniem społecznym, które jest przydatne m.in. w przypadku „pracy na czarno”. Dopiero na trzecim lub czwartym miejscu wskazują na chęć odbycia szkolenia. Być może przyczyna tkwi już w samej nazwie placówki „urząd pracy” (zwany też potocznie pośredniakiem³²), a więc urząd, który w potocznym rozumieniu powinien zapewnić pracę, a nie przekwalifikowanie się, uzyskanie licencji czy zdobycie nowego zawodu itp. Na podobne motywy rejestracji osób bezrobotnych, w tym absolwentów, wskazują wyniki badania przeprowadzonego we wcześniejszym okresie przez pracowników Uniwersytetu Warszawskiego³³.

³² Jak napisał jeden z bezrobotnych pamiętnikarzy „Chodzę do pośredniaka, żadnych nowych ofert [pracy]”. *Pamiętniki bezrobotnych*, t. II, red. A. Budzyński, IGS SGH, Warszawa 2003, s. 145.

³³ J. Męcina, *Staż pracy jako nowa forma przeciwdziałania bezrobociu absolwentów*, „Polityka Społeczna” nr 9, 1998, s. 40.

3.2. Korzystanie z aktywnych instrumentów polityki rynku pracy przez osoby bezrobotne

Ważnym czynnikiem, który może wpływać na efektywność aktywnych instrumentów rynku pracy, jest dotarcie z informacjami o możliwości skorzystania z nich do zainteresowanych. Z danych zaprezentowanych na wykresie 2 wynika, że najczęściej wykorzystywanym przez urzędy pracy sposobem informowania bezrobotnych jest zamieszczanie ogłoszeń na tablicy w urzędzie pracy. Szanse na zapoznanie się z tą informacją mają jednak tylko te osoby, które regularnie pojawiają się w urzędzie pracy. Prawie równie często PUP informują o swoich usługach i instrumentach szkoleniowych na stronach internetowych urzędu, a także – chociaż dużo rzadziej – na stronach internetowych urzędów administracji publicznej. Biorąc jednak pod uwagę, że tylko 28% polskich gospodarstw domowych posiada komputer z dostępem do internetu³⁴, informowanie bezrobotnych tą drogą może być nieskuteczne, szczególnie w przypadku osób nisko wykwalifikowanych lub starszych.

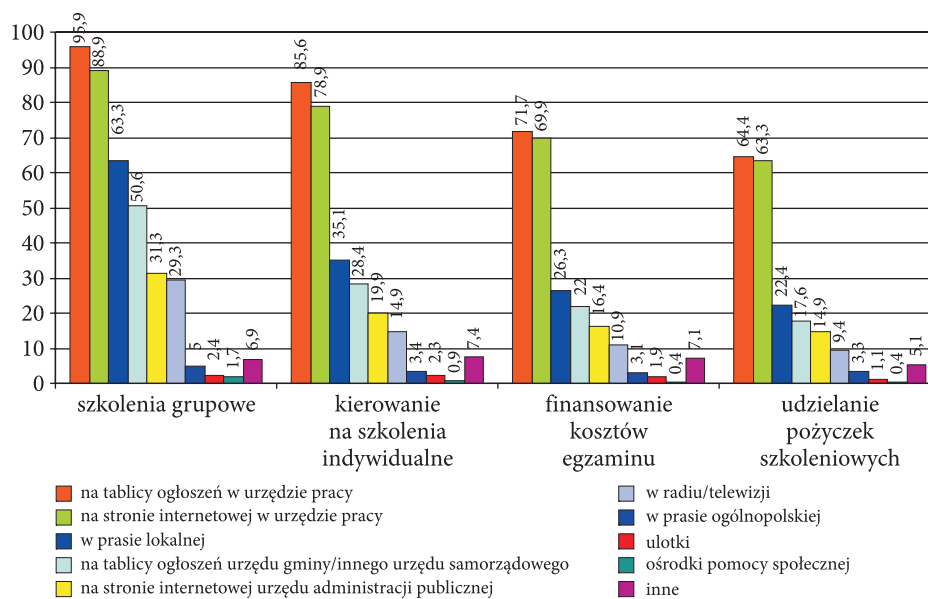
Urzędy pracy starają się informować bezrobotnych również za pomocą mediów, a szczególnie prasy lokalnej. Najczęściej sposób ten jest wykorzystywany w przypadku informowania o szkoleniach grupowych. Informacje o możliwości skorzystania z usług i instrumentów rynków są też zamieszczane na tablicach w instytucjach samorządowych oraz, choć znacznie rzadziej, przekazywane do ośrodków pomocy społecznej. Warto podkreślić znaczenie ostatniego z wymienionych kanałów informowania bezrobotnych. Ośrodki te z pewnością są dobrą drogą przekazywania informacji bezrobotnym. Do OPS trafiają bowiem najczęściej długotrwale bezrobotni, a więc ci, którym już nie przysługuje wypłacany przez urząd pracy zasiłek. Zrezygnowani, często zniechęceni bezskutecznym poszukiwaniem pracy, nie rejestrują się już w urzędach pracy, wiedząc, że nie otrzymają tam pomocy finansowej, a nie wierząc, że uzyskają skierowanie do pracy. Udzielanie pomocy finansowej mogłoby być połączone z przekonaniem ich do ponownej rejestracji (co jest niezbędnym warunkiem skorzystania z aktywnych instrumentów rynku pracy), wskazywaniem możliwości uzyskania nowych kwalifikacji lub nawet skłonieniem do aktywności w poszukiwaniu pracy.

Jak wynika z przeprowadzonych badań wśród pracowników urzędów pracy, mniej informacji jest zamieszczanych o usługach i instrumentach, z których bezrobotni rzadziej korzystają. Nasuwa się pytanie, czy jedną z przyczyn mniejszego wykorzystywania tych usług i instrumentów przez bezrobotnych nie jest brak dostatecznej informacji, a jednocześnie promocji tych usług. Można wysnuć wniosek, że usługi, z których korzysta największa liczba bezrobotnych, są lepiej promowane przez urzę-

³⁴ *Sytuacja gospodarstw domowych w 2006 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych. Materiał na konferencję prasową w dniu 26 czerwca 2007 r.*, GUS, Warszawa 2004, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_sytuacja_gospo_dom_2006_pub0706.pdf

dy pracy, co z kolei wpływa na ich większą popularność. O usługach skierowanych do mniejszej liczby zainteresowanych zamieszcza się mniej informacji, co wpływa ujemnie na stopień ich znajomości. W konsekwencji liczba korzystających z nich osób jest stosunkowo niewielka. Taka sytuacja wymaga zmiany i poprawy polityki informacyjnej urzędów pracy. W przeciwnym razie część usług i instrumentów będących w dyspozycji PUP pozostanie niewykorzystana lub będzie wykorzystana w mniejszym stopniu niż byłoby to możliwe. Oczywiście na decyzję bezrobotnego o skorzystaniu z danej usługi czy instrumentu rynku pracy ma wpływ wiele czynników. Sama wiedza o usługach nie jest wystarczająca, konieczne jest również precyzyjne określenie kryteriów dostępu do nich, oczekiwanych efektów oraz wskazanie, w jakim stopniu skorzystanie z danej usługi/instrumentu będzie korzystne dla rozwoju zawodowego i rzeczywiście zwiększy szanse osoby bezrobotnej na rynku pracy.

Wykres 2. Miejsca zamieszczania przez urzędy pracy informacji o możliwościach skorzystania z wybranych usług i instrumentów rynku pracy (w %)



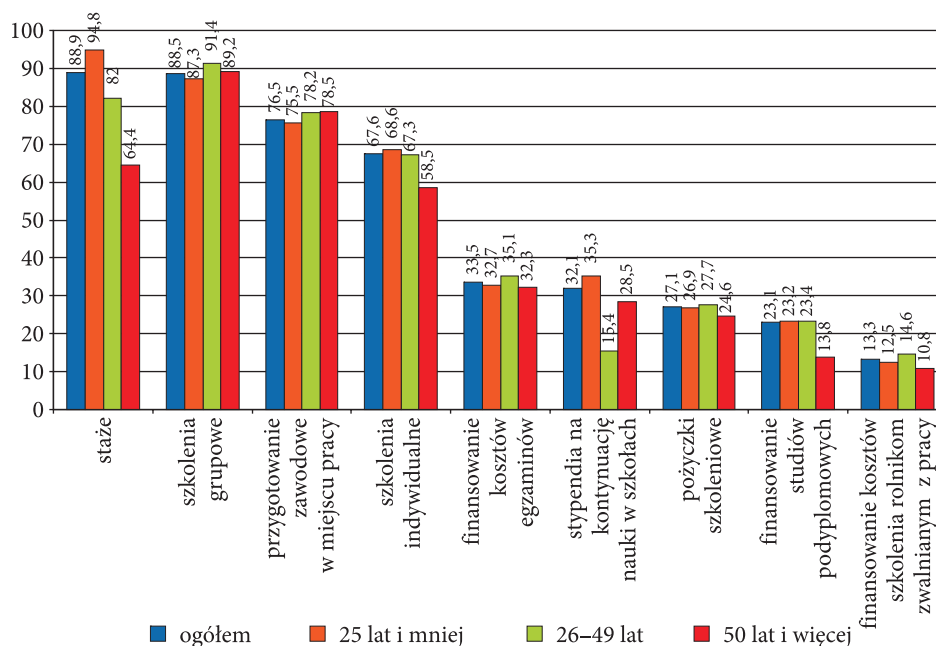
Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

W badaniu przeprowadzonym wśród bezrobotnych sprawdzano stopień poinformowania respondentów o poszczególnych usługach i instrumentach rynku pracy. Jak pokazuje wykres 3, najczęściej respondenci wiedzieli o możliwości korzystania ze staży i szkoleń grupowych, a także przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Natomiast znacznie mniejszy odsetek bezrobotnych wykazywał się wiedzą o szkoleniach

indywidualnych, które w opinii pracowników urzędów pracy są bardziej efektywne niż szkolenia grupowe.

Cechą różnicującą badaną populację był wiek, co jest szczególnie widoczne w przypadku wiedzy respondentów o stażach: prawie 95% osób 25-letnich i młodszych znało tę usługę rynku pracy, bowiem to właśnie do tej grupy usługa ta jest kierowana.

Wykres 3. Poziom znajomości wśród bezrobotnych aktywnych instrumentów i usług rynku pracy (w %)



Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

W opinii osób bezrobotnych najważniejszym i najskuteczniejszym sposobem informowania ich o możliwości skorzystania z aktywnych instrumentów rynku pracy jest udzielanie informacji przez pracowników urzędu pracy i zamieszczanie stosownych informacji na tablicy ogłoszeń w urzędzie pracy. Te dwa źródła informacji wskazały najczęściej osoby bezrobotne, które wzięły udział w badaniu. O dużym znaczeniu tych kanałów przekazywania wiadomości może świadczyć również to, że są one najczęściej wymieniane jako pierwsze w odpowiedzi na pytanie, skąd bezrobotni dowiedzieli się o możliwości udziału w szkoleniu. Świadczy to o dużej roli pracowników urzędów pracy w informowaniu bezrobotnych o możliwości skorzystania z aktywnych instrumentów rynku pracy.

Na uwagę zasługuje również stosunkowo wysoki odsetek wskazań na potencjalnych pracodawców (12,7% respondentów) jako źródło informacji o szkoleniach indywi-

dualnych. Może to oznaczać, że przynajmniej część pracodawców zna przewidziane w przepisach ułatwienia dla przedsiębiorców, którzy zdecydują się zatrudnić osoby bezrobotne. Znajomość przepisów prawa dotyczących zatrudnienia osób bezrobotnych po podniesieniu przez nich kwalifikacji na koszt urzędu pracy była również przedmiotem badania przeprowadzonego wśród pracodawców. Interesujący wydaje się fakt, że mniej niż połowa badanych pracodawców (42,7%) wiedziała o możliwości skierowania bezrobotnego na wybrane przez niego szkolenie, egzamin lub studia podyplomowe, o ile zostanie przedłożone zaświadczenie od pracodawcy, że bezrobotny będzie zatrudniony po podniesieniu kwalifikacji. Sytuacja wydaje się być niepokojąca z uwagi na brak skłonności pracodawców do wystawiania takich zaświadczeń, co w konsekwencji może prowadzić do nieskorzystania z tych usług. Z przeprowadzonych badań wynika, że w 2006 r. zaledwie mniej niż 1% badanych przedsiębiorców wystawiło zaświadczenie umożliwiające osobom bezrobotnym skorzystanie z wyżej wymienionej formy podnoszenia kwalifikacji. W roku 2006 66 uczestniczących w badaniu pracodawców wystawiło takie zaświadczenia (26 respondentów wystawiło tylko jedno takie zaświadczenie, 8 pracodawców – dwa, 6 – nawet trzy). W jednym tylko przypadku pracodawca wystawił aż 30 takich zaświadczeń.

Niepokój budzi brak wiedzy pracodawców o szkoleniach indywidualnych. Tymczasem mają one wiele zalet, m.in. umożliwiają zdobycie konkretnych, potrzebnych w danym zakładzie pracy kwalifikacji, są dostosowane do umiejętności uczestnika, a ich koszt nie obciąża pracodawców. Ponadto dodatnio wpływają na motywację bezrobotnych i mobilizują ich do podjęcia pracy po ich ukończeniu. Zdaniem pracodawców, którzy wystawili dokument uprawdopodobniający zatrudnienie, osoby bezrobotne uzyskujące takie zaświadczenie w większości przypadków zgłaszają się do pracy po ukończeniu podjętego szkolenia.

Badanie przeprowadzone wśród przedstawicieli firm szkoleniowych oraz instytucji organizujących przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub staże dla bezrobotnych wskazuje, że wiedza o możliwości zorganizowania usług podnoszących kwalifikacje bezrobotnych jest przekazywana głównie przez powiatowe urzędy pracy i – choć wymieniane nieco rzadziej – urzędy administracji publicznej. Na uwagę zasługuje niewielki odsetek wskazań na media jako na źródło informacji, co może mieć dwojaką przyczynę: albo powiatowe urzędy pracy zbyt rzadko wykorzystują media do informowania potencjalnych firm szkoleniowych o możliwości organizowania szkoleń, albo niska jest skuteczność tego typu ogłoszeń. O możliwości zorganizowania stażu czy przygotowania zawodowego w miejscu pracy pracodawcy dowiadawali się również bezpośrednio od zainteresowanych, czyli bezrobotnych. Na środki masowego przekazu (prasa lokalna i ogólnopolska oraz radio i telewizja) wskazywało prawie 15% respondentów (tab. 5).

Tabela 5. Usługi rynku pracy według źródeł informacji o nich (w %)

Główne źródła informacji	Szkolenia	Staże	Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy
Pracownicy urzędu pracy	61,7	76,0	70,9
Tablica ogłoszeń w urzędzie pracy, strona internetowa urzędu pracy	38,0	37,5	35,0
Strona internetowa urzędu administracji publicznej	20,0	12,9	11,9
Tablica ogłoszeń w urzędzie gminy lub w innym urzędzie samorządowym	8,5	7,6	5,9
Pracownicy urzędu administracji publicznej	6,6	10,5	7,5
Prasa lokalna	8,0	6,3	5,9
Bezrobotni	12,5	12,4	9,7
Znajomi/rodzina	4,7	6,5	6,2
Prasa ogólnopolska	4,2	4,4	2,4
Radio/telewizja	2,3	3,6	1,6
Oferta instytucji szkoleniowej przesłana do urzędu pracy	2,8	–	–

Uwaga: odsetki nie sumują się do 100, ponieważ respondent mógł podać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

Nawet informacje o najpopularniejszych usługach nie docierają do wszystkich bezrobotnych, a trzeba jeszcze wziąć pod uwagę fakt, że w badaniu uczestniczyły tylko te osoby bezrobotne, które w 2006 r. skorzystały z możliwości podniesienia kwalifikacji, więc wykazały się pewną aktywnością w poszukiwaniu pracy. Można sformułować tezę, że gdyby badanie było przeprowadzone na próbie losowej wśród ogółu bezrobotnych, znajomość aktywnych usług i instrumentów rynku pracy okazałaby się znacznie mniejsza. Pracownikom urzędów pracy zadano pytanie, co mogłoby ich zdaniem wpłynąć na poprawę dostępności informacji np. o szkoleniach dla bezrobotnych. Prawie 1/4 badanych uznała, że bezrobotni są dobrze poinformowani i tym samym wszelkie dodatkowe działania są zbędne, natomiast ci, którzy byli odmiennego zdania, najczęściej wskazywali (42,4% ogółu respondentów) na potrzebę drukowania folderów, ulotek, plakatów i zamieszczania informacji w regionalnych, lokalnych programach telewizyjnych i radiowych (40,1%), a także na ogłoszenia w prasie lokalnej (36,6%). Odpowiedzi sugerowały więc działania głównie w skali lokalnej, ale jednocześnie 26,0% respondentów uważało, że powinno być więcej informacji w ogólnopolskich programach telewizyjnych i radiowych.

Prawie 39% badanych pracowników urzędów pracy uznało, że należy przeznaczyć więcej środków na promocję realizowanych programów. Badani wskazywali również na potrzebę kierowania informacji bezpośrednio do osób bezrobotnych (marketing

bezpośredni), częstszych wizyt bezrobotnych w urzędzie pracy i zwiększenia motywacji do zmiany kwalifikacji poszukujących pracy. Wskazano również na znaczenie współpracy z pośrednikiem pracy i celowość zwiększenia liczby osób zatrudnionych w urzędzie pracy.

Poziom zainteresowania osób bezrobotnych korzystaniem z aktywnych usług rynku pracy jest niewątpliwie pochodną wiedzy o dostępności poszczególnych form aktywizacji oraz przekonań dotyczących wpływu korzystania z tych usług na szanse znalezienia pracy. W 2003 r. Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło badanie „Poszukiwanie pracy – opinie i doświadczenia Polaków”. Uzyskane wyniki wskazują, iż zdaniem ponad połowy badanych (58%) przy poszukiwaniu pracy w Polsce szczególnie pomocne są znajomości, układy i powiązania. Na drugim miejscu wymieniono cechy i postawy osób poszukujących pracy. Warto jednak zauważyć, że odsetek wskazań był znacząco niższy i wynosił 24%³⁵. Wyniki badań CBOS wskazywałyby, że osoby bezrobotne lokują czynniki zwiększające ich szanse na poszukiwanie pracy poza swoją osobą, niejako uzależniając rezultat poszukiwania pracy od okoliczności zewnętrznych.

Wyniki badania opinii osób bezrobotnych przeprowadzonego w 2007 r. wskazują, że – przynajmniej w niektórych regionach – zainteresowanie korzystaniem z aktywnych usług rynku pracy jest większe niż oferta przygotowana przez powiatowe urzędy pracy. Może to świadczyć o zmianie nastawienia osób bezrobotnych do poszukiwania pracy i wzrostu znaczenia kwalifikacji w opinii osób bezrobotnych jako czynnika wpływającego pozytywnie na ich atrakcyjność na rynku pracy. Różnice między zgłaszanym zapotrzebowaniem a ofertą urzędów pracy nie są znaczące i być może wynikają z braku dopasowania wielkości i tematyki do oczekiwań bezrobotnych.

Rozkład odpowiedzi na pytanie „jakiej pomocy nie uzyskał/a Pan/i w urzędzie pracy, mimo że Pan/i o nią zabiegał/a?” wskazuje, iż 4,4% respondentów odmówiono skierowania na staż lub przygotowanie zawodowe, 5,5% spotkało się z odmową uzyskania skierowania na wyszukane przez siebie szkolenie indywidualne, a 5,8% respondentów odmówiono skierowania na szkolenie grupowe. Oczywiście, wyniki badania w tym zakresie nie przesądzają jednoznacznie o tym, że odmowy ze strony pracowników PUP były nieuzasadnione, ale są sygnałem, że część osób bezrobotnych nie może uczestniczyć w aktywnych usługach rynku pracy, mimo że wyraża chęć skorzystania z takiej możliwości. Potwierdzeniem tej sytuacji są opinie 7% respondentów, uczestników szkoleń grupowych, którzy wyrazili opinie, że na szkolenie, w którym uczestniczyli, było więcej chętnych niż oferowanych miejsc.

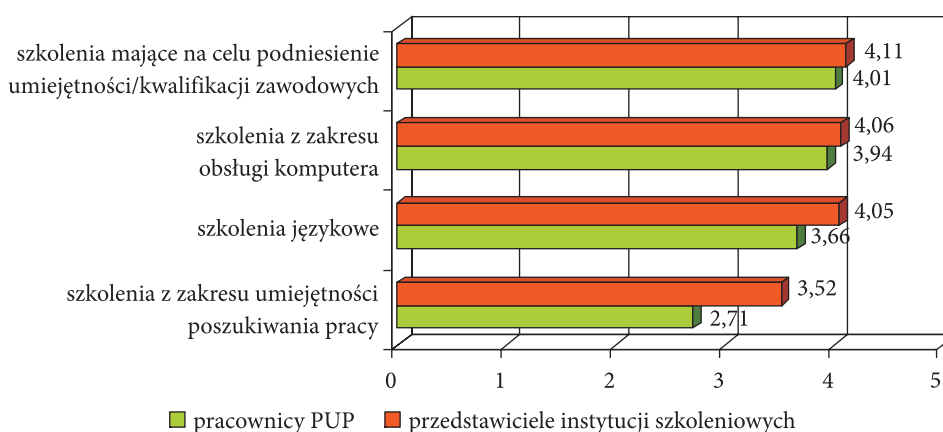
Osoby bezrobotne objęte badaniem, które w 2006 r. nie uzyskały skierowania na wybrane przez siebie szkolenie, jako powód odmowy podały: brak miejsc, udział

³⁵ CBOS, *Poszukiwanie pracy – Opinie i doświadczenia Polaków. Komunikat z badań*, oprac. B. Wciórka, BS/43/2003, Warszawa, marzec 2003.

w innej formie podnoszenia kwalifikacji i barierę wieku. Kolejność podawanych przyczyn pokazuje, że kierowana przez urzędy pracy oferta do bezrobotnych może być w niektórych przypadkach zbyt ograniczona i *a priori* wyłączać niektóre kategorie osób (np. osoby starsze), co może być również efektem funkcjonowania przepisów ustawy.

Zdaniem pracowników powiatowych urzędów pracy i przedstawicieli instytucji szkoleniowych osoby poszukujące pracy wykazują największe zainteresowanie udziałem w zajęciach podnoszących ich umiejętności i kwalifikacje zawodowe, najmniejsze zaś – szkoleniami z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Być może, taka sytuacja wynika z przekonania bezrobotnych, że na szanse skutecznego znalezienia zatrudnienia większy wpływ mają kwalifikacje niż umiejętność skutecznego zaprezentowania się.

Wykres 4. Średnia ocena zainteresowania osób bezrobotnych udziałem w poszczególnych rodzajach szkoleń w opinii pracowników PUP i przedstawicieli instytucji szkoleniowych



Uwaga: oceny formułowane w skali 1-5, gdzie 1 oznaczało całkowity brak zainteresowania, a 5 – bardzo duże zainteresowanie.

Źródło: wyniki badania terenowego według „Kwestionariusza do badania pracowników powiatowych urzędów pracy”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

Przedstawiciele instytucji szkolących oceniają wyżej niż pracownicy urzędów pracy zainteresowanie bezrobotnych uczestnictwem w szkoleniach, co zapewne wynika z faktu, iż jako osoby organizujące lub przeprowadzające szkolenia mają kontakt wyłącznie lub głównie z tymi osobami poszukującymi pracy, które są zdecydowane i mają silną motywację do odbycia szkolenia.

Zrealizowane badanie dotyczyło również opinii pracowników powiatowych urzędów pracy o liczbie oferowanych przez PUP miejsc odbywania stażu i przygotowania zawodowego oraz zainteresowaniu bezrobotnych uczestnictwem w szkoleniach.

W opinii blisko 3/4 badanych pracowników PUP liczba oferowanych przez urząd miejsc stażowych jest dostosowana do rozmiarów zainteresowania osób bezrobotnych korzystaniem z tej usługi rynku pracy. Zdaniem 13,7% respondentów liczba oferowanych miejsc stażowych jest zbyt mała, a 6,1% wyraziło pogląd, że urząd oferuje więcej miejsc stażowych, niż wynika to z zainteresowania osób bezrobotnych.

Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku przygotowania zawodowego w miejscu pracy. 67,3% pracowników PUP wyraziło opinię, że urząd, w którym pracują, jest w stanie zapewnić liczbę miejsc stażowych odpowiadającą faktycznemu zapotrzebowaniu. Zdaniem 14,7% respondentów jest więcej osób chętnych do odbywania przygotowania zawodowego niż miejsc do takiej praktyki, a 9,5% respondentów wyraziło przeciwną opinię.

Przedstawiciele instytucji, które organizują przygotowanie zawodowe i staż, wyżej oceniają zainteresowanie osób bezrobotnych udziałem w pierwszej z wymienionych form aktywizacji zawodowej (średnia ocen odpowiednio 4,06 i 3,88, według skali 1–5, gdzie 1 oznacza brak zainteresowania, a 5 – bardzo duże zainteresowanie). W opiniach pracowników powiatowych urzędów pracy nie było natomiast znacznej różnicy w ocenie poziomu zainteresowania między tymi usługami rynku pracy.

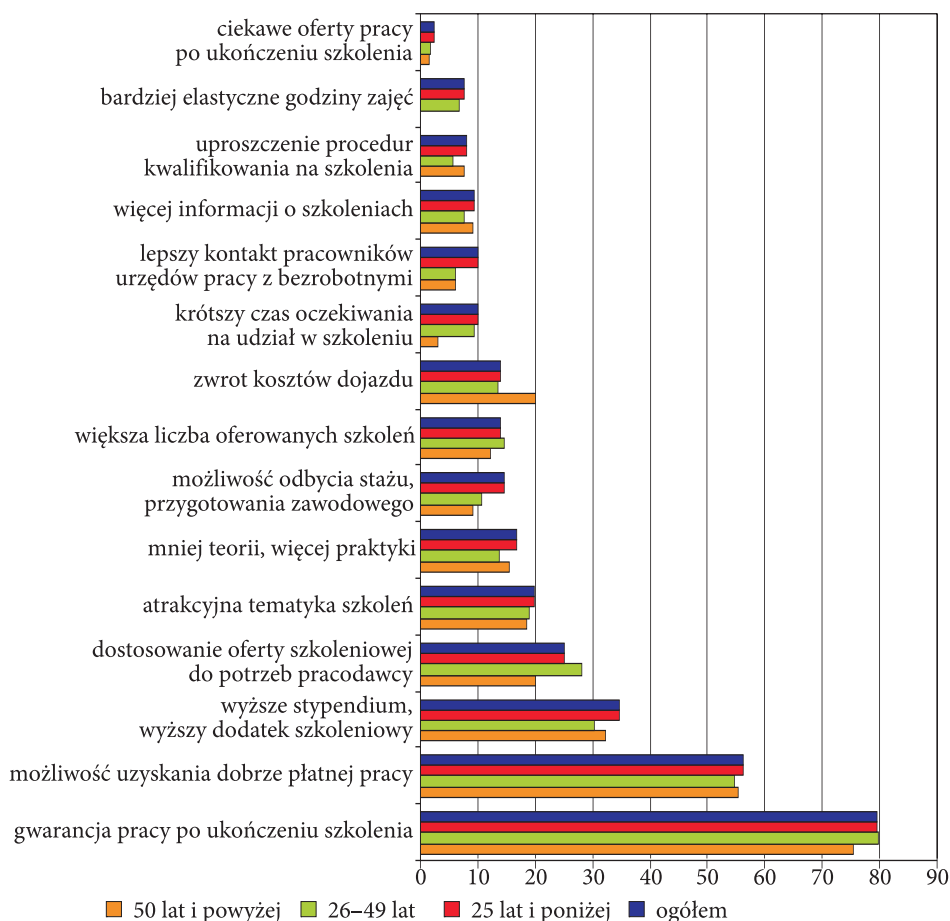
Przeprowadzone badania wskazują, że większość urzędów pracy jest w stanie zapewnić odpowiednią do poziomu zainteresowania osób bezrobotnych liczbę miejsc na szkoleniach, stażach czy przygotowaniu zawodowym. Niemniej jednak w skali kraju zdarzają się przypadki, gdy oferta urzędu pracy w tym zakresie jest niewystarczająca. Wyniki badania wskazują na niższe zainteresowanie osób bezrobotnych uczestnictwem w szkoleniach z zakresu poszukiwania pracy i nauki języków obcych w porównaniu ze szkoleniami z obsługi komputera i podnoszącymi kwalifikacje zawodowe. Przyczyną tego może być w pierwszym przypadku przekonanie, że szkolenia w założeniu pomagające znaleźć pracę nie mają znaczącego wpływu na szanse uzyskania zatrudnienia, a w drugim – że czas, jaki jest przewidziany na szkolenie, jest niewystarczający do zdobycia lub znaczącego podniesienia poziomu umiejętności porozumiewania się w języku obcym.

Osobom bezrobotnym uczestniczącym w szkoleniach, stażach i przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy przysługuje na mocy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy możliwość korzystania z instrumentów wspierających finansowo osobę bezrobotną. Wyniki badania wskazują, że zdecydowana większość respondentów nie miała potrzeby korzystania takiego dofinansowania. Relatywnie najczęściej korzystano z możliwości refundowania kosztów dojazdu, w dalszej kolejności wyżywienia, opieki nad dzieckiem i zakwaterowania. Można zauważyć tendencję, że osoby uczestniczące w szkoleniach (zarówno indywidualnych, jak i grupowych) korzystały częściej z przysługujących im instrumentów wspierających niż osoby uczestniczące w stażach czy przygotowaniu zawodowym.

3.4. Czynniki wpływające na udział bezrobotnych w szkoleniach

Osoby bezrobotne, które w 2006 r. skorzystały z co najmniej jednej usługi rynku pracy, zostały zapytane o to, co mogłoby zachęcać do uczestnictwa w szkoleniach. Jak pokazano na wykresie 5, czynnikiem najbardziej motywującym bezrobotnych do uczestnictwa w szkoleniu jest gwarancja uzyskania pracy po jego ukończeniu (tę odpowiedź wybrało prawie 80% badanych). Na drugim miejscu respondenci wskazali na możliwość uzyskania dobrze płatnej pracy (ponad połowa wskazań).

Wykres 5. Czynniki motywujące bezrobotnych do udziału w szkoleniach według grup wiekowych (w %)

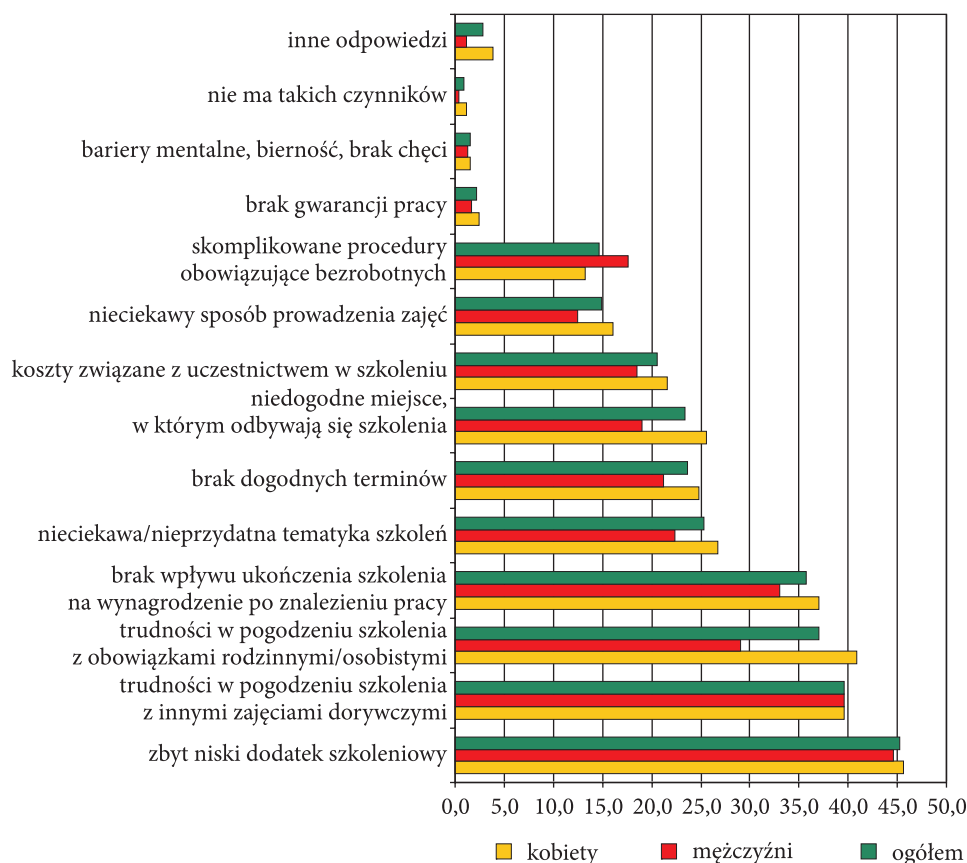


Uwaga: odsetki nie sumują się do 100, ponieważ respondent mógł podać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

Na trzecim miejscu wśród czynników motywujących bezrobotnych do podnoszenia swoich kwalifikacji znalazła się odpowiedź sugerująca podwyższenie wysokości dodatku szkoleniowego lub stypendium. Na kolejnych miejscach pod względem liczby wskazań znalazł się czynnik dotyczący bezpośrednio samych szkoleń, a mianowicie atrakcyjna tematyka szkoleń. Warto podkreślić, że respondenci częściej zwracali uwagę na konieczność dostosowania oferty szkoleniowej do potrzeb pracodawców niż na samą atrakcyjność tematyki, ponieważ nie ma ona wpływu na skuteczność szkoleń, zaś dostosowanie oferty szkoleniowej do potrzeb pracodawcy zwiększa szanse uczestnika szkolenia na znalezienie pracy.

Wykres 6. Czynniki zniechęcające bezrobotnych do udziału w szkoleniach (według płci, w % wskazań)



Uwaga: odsetki nie sumują się do 100, ponieważ respondent mógł podać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

Badani bezrobotni wskazywali również na potrzebę zajęć praktycznych w trakcie szkolenia albo nawet połączenie szkolenia z praktyką, czyli możliwość odbycia stażu lub przygotowania zawodowego. W przypadku niektórych szkoleń ten postulat jest zasadny, bowiem zbyt dużo teorii bez możliwości utrwalenia i sprawdzenia jej poprzez praktyczne działania może sprawić, że szkolenie będzie nieefektywne. Respondenci uważali również, że aby przekonać bezrobotnych do udziału w szkoleniach, pracownicy urzędów pracy powinni mieć częstszy kontakt z potencjalnymi uczestnikami.

Wyniki wskazują, że bezrobotni postrzegają kwotę dodatku szkoleniowego/stypendium jako zbyt niską, co w ich opinii wpływa negatywnie na chęć udziału osób bezrobotnych w aktywnych usługach rynku pracy. Zakres przeprowadzonych badań obejmował również zagadnienia dotyczące czynników, które – zdaniem bezrobotnych – mogą zachęcać do korzystania z usług rynku pracy. Na drugim miejscu pod względem liczby wskazań respondenci wymieniali trudności w pogodzeniu udziału w szkoleniu z innymi zajęciami dorywczymi. Może to świadczyć o dużej skali pracy w szarej strefie, która koliduje z terminami szkoleń, a zbyt niski dodatek szkoleniowy i brak pewności uzyskania pracy rejestrowanej po odbyciu szkolenia nie motywują bezrobotnych do zrezygnowania z dodatkowych zajęć. Kolejnym czynnikiem zniechęcającym bezrobotnych do podnoszenia kwalifikacji są trudności z pogodzeniem udziału w zajęciach z obowiązkami rodzinnymi/osobistymi. Respondenci często wskazywali także na brak wpływu ukończenia szkolenia na wysokość wynagrodzenia po podjęciu pracy. Następne czynniki wybierane przez bezrobotnych dotyczyły bezpośrednio samych szkoleń, a więc braku pasujących terminów, niedogodnych miejsc, w których odbywają się szkolenia, nieciekawego sposobu prowadzenia zajęć i obaw przed kosztami, jakie według respondentów trzeba ponieść w związku ze szkoleniem. Mimo że czynniki te uzyskały mniej wskazań niż uprzednio wymienione, nie można ich lekceważyć, bowiem źle dobrana i nieciekawa z punktu widzenia uczestnika tematyka zajęć może wpływać w przyszłości na niechęć osób poszukujących pracy do uczestniczenia w szkoleniach i zniechęcać je do podnoszenia kwalifikacji.

Pytanie o czynniki, które mogą zniechęcać osoby bezrobotne do udziału w szkoleniach, zadano również pracownikom powiatowych urzędów pracy. Uzyskane odpowiedzi zaprezentowano w tabeli 6.

Jako główny powód, który zdaniem pracowników PUP zniechęcał osoby bezrobotne do udziału w szkoleniu, najczęściej wymieniano trudności w pogodzeniu szkolenia z innymi zajęciami dorywczymi. Także w kolejnych wskazaniach odpowiedź ta była często wybierana (drugie wskazanie – 22,4%, trzecie wskazanie – 12,5%). Może to świadczyć o dużej skali pracy w szarej strefie i kolidowaniu tej pracy z proponowanymi szkoleniami. Na drugim miejscu pod względem odsetka

wskazań znalazły się odpowiedzi wskazujące na trudności w pogodzeniu szkolenia z obowiązkami rodzinnymi lub osobistymi. W takiej sytuacji osoby zaangażowane w opiekę nad dziećmi czy osobami niesamodzielnymi nie tylko nie mają czasu na udział w szkoleniu, ale także po jego ukończeniu nie będą mogły prawdopodobnie pracować w tradycyjnym ośmiogodzinnym systemie pracy. Być może w przypadku tych osób należałoby wprowadzić procedury selekcyjne, które pozwalałyby określić, czy dana osoba zarejestrowana jako bezrobotna jest osobą faktycznie poszukującą i gotową do podjęcia pracy.

Tabela 6. Powody niechęci osób bezrobotnych do uczestnictwa w szkoleniu w opinii pracowników PUP według kolejności wskazań (w %)

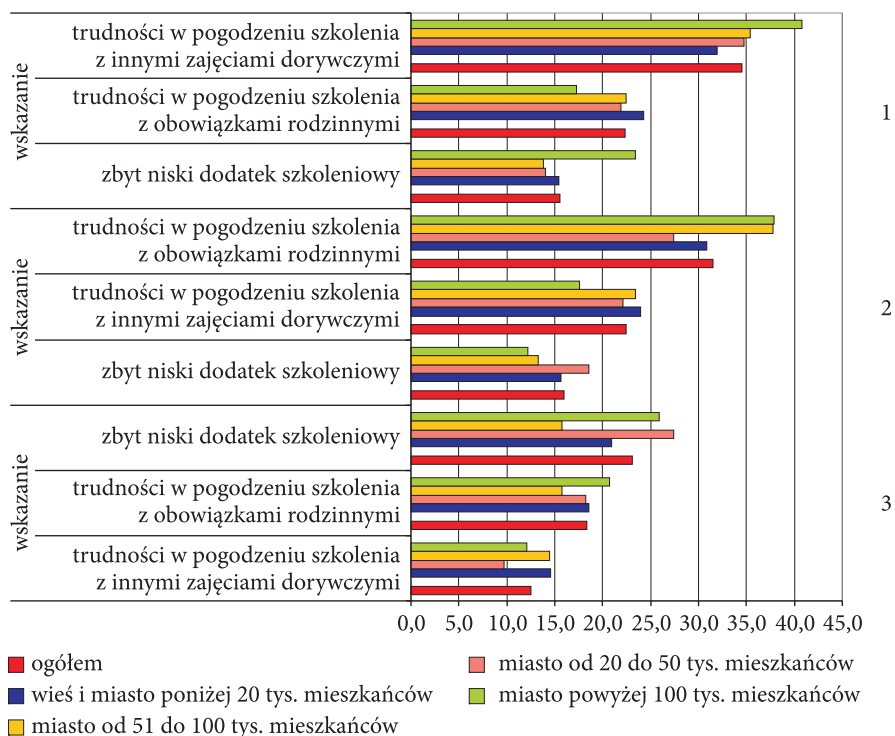
Powody niechęci osób bezrobotnych do uczestnictwa w szkoleniu	Kolejność wskazania ^a								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Trudności w pogodzeniu szkolenia z innymi zajęciami dorywczymi	34,6	22,4	12,5	11,6	4,2	6,6	-	4,4	2,8
Trudności w pogodzeniu szkolenia z obowiązkami rodzinnymi/osobistymi	22,3	31,5	18,3	5,8	5,9	3,3	2,0	-	5,6
Zbyt niski dodatek szkoleniowy	15,6	15,9	23,1	11,6	13,4	4,9	8,2	4,4	2,8
Niedogodne miejsce, w którym odbywają się szkolenia (zły dojazd, daleko)	5,9	8,0	12,3	14,7	14,3	16,4	18,0	2,2	8,3
Brak związku pomiędzy uczestnictwem w szkoleniu a późniejszym wynagrodzeniem	5,4	6,2	9,6	17,1	16,8	23,0	16,0	17,8	5,6
Brak dogodnych terminów szkoleń	3,9	6,8	11,2	16,7	16,0	14,8	14,0	6,7	5,6
Nieciekawa/nieprzydatna tematyka szkoleń	3,9	3,6	4,0	6,2	6,7	16,4	12,0	33,3	16,7
Koszty związane z uczestnictwem w szkoleniu	2,6	3,6	6,4	12,8	15,1	8,2	16,0	8,9	13,9
Nieciekawny sposób prowadzenia zajęć	0,4	2,0	2,7	3,5	7,6	6,6	14,0	22,2	38,9

^a Wytłuszczono odpowiedzi w danym wskazaniu, które najczęściej zaznaczali respondenci.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

Na uwagę zasługuje fakt, że pracownicy PUP dostrzegają „brak związku pomiędzy uczestnictwem w szkoleniu a późniejszym wynagrodzeniem”. Wydaje się, że może to być jednym z czynników zniechęcających osoby bezrobotne do uczestnictwa w szkoleniu. Jest to jeden z poważniejszych problemów związanych ze szkoleniami. Zaoferowanie osobom bezrobotnym szkoleń, które wpływają na wysokość wynagrodzenia, obok – oczywiście – zwiększenia szansy na zatrudnienie, mogłoby znacząco zwiększyć zainteresowanie poszukujących pracy tą formą podnoszenia kwalifikacji.

Wykres 7. Trzy najważniejsze powody braku gotowości osób bezrobotnych do udziału w szkoleniach według wielkości miejscowości lokalizacji urzędów pracy (w %)



Uwaga: odsetki nie sumują się do 100, ponieważ respondent mógł podać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

3.4. Efektywność instrumentów rynku pracy podnoszących kwalifikacje bezrobotnych

Efektywność usług rynku pracy podnoszących kwalifikacje osób bezrobotnych można rozumieć jako efektywność zatrudnieniową, mierzoną poziomem zatrudnienia osób korzystających z usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych lub efektywność kosztową (ekonomiczną), mierzoną stosunkiem nakładów na finansowanie usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych do osiągniętych wyników³⁶.

³⁶ Zarówno w stosunku do efektywności zatrudnieniowej, jak i efektywności ekonomicznej można operować czterema wskaźnikami:

- efektywność brutto_1 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę, w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie;

W referowanym badaniu na pytania o ocenę efektywności usług i instrumentów rynku pracy odpowiadały osoby bezrobotne, które skorzystały z co najmniej jednej formy podnoszenia kwalifikacji, pracownicy powiatowych urzędów pracy, przedstawiciele pracodawców i firm szkoleniowych. Z uwagi na ograniczony zakres badania pytanie o efektywność kosztową usług rynku pracy skierowano jedynie do pracowników PUP.

Literatura przedmiotu³⁷ wskazuje cztery wymiary, w których można oceniać zarówno efektywność szkolenia, jak i innych form podnoszenia kwalifikacji; są to:

- reakcja uczestników na uczestnictwo,
- podniesienie umiejętności uczestników,
- zmiana w postępowaniu osoby bezrobotnej,
- wyniki, czyli efekty uczestnictwa.

Ocena efektywności usług rynku pracy w większości wypadków dotyczy czwartego wymiaru, czyli efektu w postaci zatrudnienia osoby bezrobotnej. W niniejszej części opracowania zostaną przedstawione opinie respondentów będących przedstawicielami czterech typów podmiotów na temat efektywności usług rynku pracy (wykres 8). Należy podkreślić, że tego typu przekonania wyrażane przez ankietowanych nie mogą być podstawą oceny efektywności. Aby rzetelnie i trafnie ocenić efekty korzystania przez osoby bezrobotne z poszczególnych form podnoszenia kwalifikacji, należy używać metod wystandaryzowanych i dokładnie określających zarówno to, co jest przedmiotem badania (uzyskanie zatrudnienia czy wzrost szans na zatrudnienie), jak i czas przeprowadzenia badania.

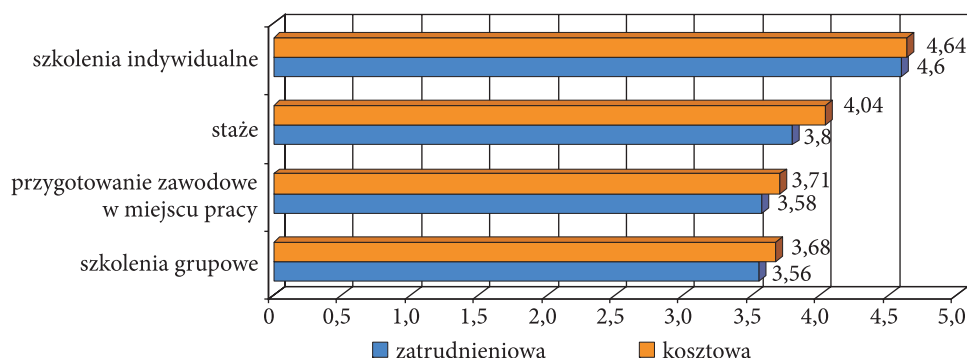
W ramach przeprowadzonego badania o opinii na temat efektywności kosztowej i zatrudnieniowej zapytano jedynie pracowników powiatowych urzędów pracy. Zdaniem tej grupy respondentów najwyższą efektywnością charakteryzują się szkolenia indywidualne. Zdaniem pracowników PUP ocena efektywności zatrudnieniowej i kosztowej poszczególnych usług rynku pracy jest zbliżona. Za najefektywniejszą formę aktywizacji osób bezrobotnych pracownicy urzędów pracy uznali szkolenia indywidualne, i to zarówno pod względem efektywności zatrudnieniowej, jak i kosztowej. Najgorzej zostały ocenione szkolenia grupowe – jako usługa rynku pracy, w której uczestnictwo w najmniejszym stopniu wpływa na podniesienie szansy osoby bezro-

- efektywność brutto_2 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę, w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie;
- efektywność netto_1 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności nabytych w wyniku szkolenia, w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie;
- efektywność netto_2 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności nabytych w wyniku szkolenia, w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie.

³⁷ Zob. np. S. Jarmuż, T. Witkowski, *Podręcznik trenera*, „Biblioteka Moderatora”, Moderator, Taszów 2004; P. Bramley, *Ocena efektywności szkoleń*, Of. Ekonomiczna, Kraków 2001; D. Kirkpatrick, *Ocena efektywności szkoleń*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2001.

botnej na zatrudnienie, a przy tym charakteryzująca się najwyższym wskaźnikiem kosztów w stosunku do osiągniętych efektów.

Wykres 8. Średnia ocena efektywności zatrudnieniowej i kosztowej aktywnych usług rynku pracy przez pracowników PUP

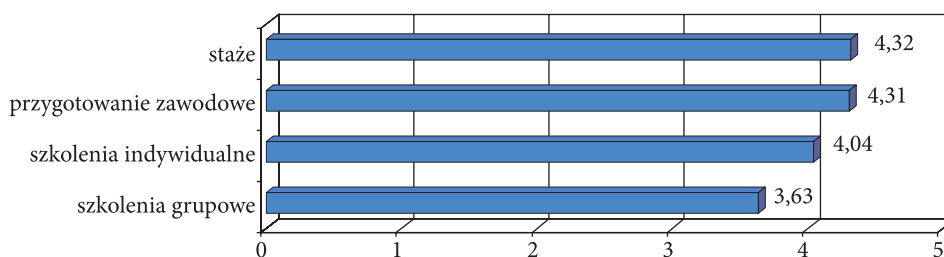


Uwaga: odpowiedzi według skali 1-5, gdzie 1 oznacza usługę nieefektywną, a 5 – bardzo efektywną.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

W przeprowadzonych badaniach pytanie o ocenę efektywności poszczególnych usług rynku pracy skierowano również do pracodawców (wykres 9). Wyniki badania wskazują, że pracodawcy za najskuteczniejsze uznają te formy podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych, które są związane bezpośrednio z przyszłym miejscem pracy osoby bezrobotnej.

Wykres 9. Średnia ocena efektywności zatrudnieniowej aktywnych usług rynku pracy przez przedstawicieli pracodawców



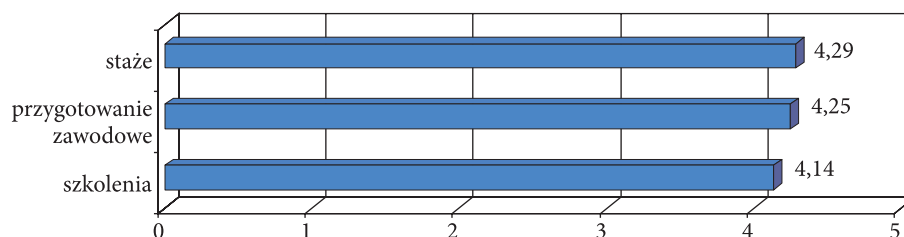
Uwaga: odpowiedzi według skali 1-5, gdzie 1 oznacza usługę nieefektywną, a 5 – bardzo efektywną.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł D – Pracodawcy.

Również osoby bezrobotne zostały zapytane o to, które z proponowanych przez powiatowy urząd pracy usług i instrumentów są najbardziej przydatne w znalezieniu pracy. Osoby poszukujące zatrudnienia najwyżej oceniły w tym zakresie staże.

Warto zauważyć, że różnica w ocenie efektywności poszczególnych usług rynku pracy przez osoby bezrobotne jest niewielka, co oznacza, że dla osób, które skorzystały w 2006 r. z co najmniej jednej z wymienionych na wykresie 10 usług, charakteryzują się bardzo zbliżoną, wysoką skutecznością.

Wykres 10. Średnia ocena efektywności zatrudnieniowej aktywnych usług rynku pracy przez osoby bezrobotne, które w 2006 r. skorzystały z co najmniej jednej usługi rynku pracy



Uwaga: odpowiedzi według skali 1–5, gdzie 1 oznacza usługę nieefektywną, a 5 – bardzo efektywną.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

Opinie bezrobotnych potwierdzają również ocenę pracodawców co do wyższej skuteczności praktyk (w formie stażu lub przygotowania zawodowego) w konkretnym miejscu pracy w porównaniu ze szkoleniami. W pytaniu kierowanym do bezrobotnych nie różnicowano szkoleń na indywidualne i grupowe, co mogłoby znaleźć odbicie w wynikach.

Z uwagi na fakt, iż brak w Polsce spójnego i obejmującego wszystkie urzędy pracy systemu oceny efektywności poszczególnych usług rynku pracy, zakresem badania objęto również dalsze losy osób, które skorzystały w 2006 r. z co najmniej jednej usługi rynku pracy. W tej części badania nie odwoływano się do opinii osób bezrobotnych, ale na podstawie ich kariery po ukończeniu określonej formy podnoszenia kwalifikacji podjęto próbę oceny skuteczności poszczególnych usług rynku pracy. Ponieważ badanie zostało przeprowadzone w czerwcu 2007 r., można założyć, że od zakończenia udziału osoby bezrobotnej w danej usłudze minęło co najmniej pół roku.

Wśród osób bezrobotnych, które w 2006 r. uczestniczyły w szkoleniach indywidualnych:

- 54% znalazło zatrudnienie dzięki umiejętnościom nabytym podczas szkolenia;
- 15,9% pracuje, choć ich zdaniem na fakt ten nie miało wpływu uczestnictwo w szkoleniu;
- 6,4% uczestników założyło własną działalność gospodarczą (4,7% dzięki umiejętnościom i kwalifikacjom zdobytym na szkoleniu, a 1,6% twierdzi, że na podjęcie działalności gospodarczej nie miał wpływu fakt uczestnictwa w szkoleniu).

Efektywność zatrudnieniowa szkoleń grupowych jest niższa w porównaniu ze szkoleniami indywidualnymi. Po ukończeniu szkolenia grupowego dla osób bezrobotnych:

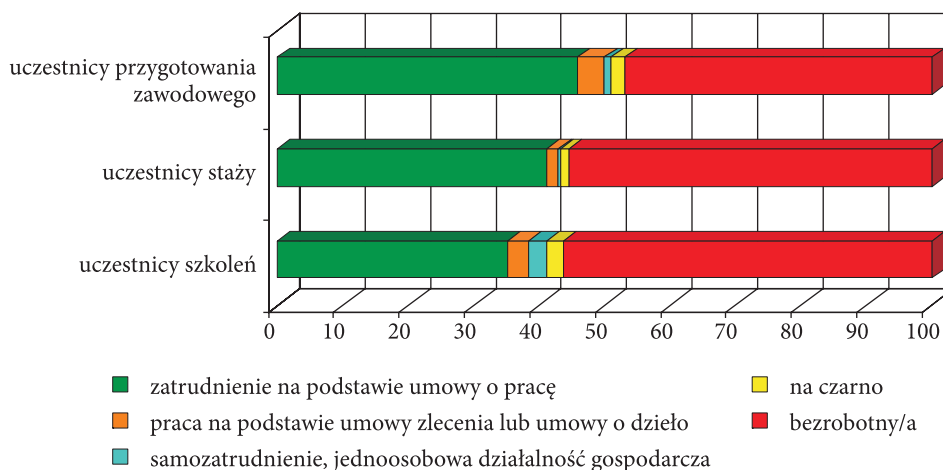
- 27,8% badanych znalazło pracę dzięki kwalifikacjom zdobytym podczas szkolenia;
- 14,3% znalazło zatrudnienie, choć nie wiąże tego faktu z odbywaniem szkolenia.

Wśród osób, które w 2006 r. odbyły staż, 40,5% zostało zatrudnionych przez instytucję, w której odbywało staż, a w przypadku osób odbywających przygotowanie zawodowe w miejscu pracy odsetek ten wynosił 48,1%.

Warto podkreślić, że dwie ostatnie z przytoczonych wartości nie dają pełnego obrazu ze względu na fakt, że nie uwzględniają osób, które po odbyciu stażu/przygotowania zawodowego znalazły zatrudnienie w innym zakładzie niż instytucja organizująca usługę.

Innym wykorzystywanym miernikiem efektywności aktywnych usług rynku pracy jest odsetek osób pracujących w określonym czasie po zakończeniu korzystania z usługi. Z uwagi na fakt, iż w przeprowadzonym badaniu nie wprowadzono zmiennej dotyczącej czasu, jaki upłynął od zakończenia uczestnictwa w usłudze do momentu przeprowadzenia badania, obliczenie wartości takiego wskaźnika jest niemożliwe. Warto jednak przedstawić różnice między efektywnością poszczególnych usług rynku pracy, z tym wszelako zastrzeżeniem, że z metodologicznego punktu widzenia może być ona obciążona pewnym błędem.

Wykres 11. Odsetek respondentów pracujących zawodowo wobec bezrobotnych, którzy w 2006 r. skorzystali z co najmniej jednej usługi rynku pracy (w %)



Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

Z zaprezentowanych na wykresie 11 danych wynika, że w porównaniu ze szkoleniami wyższą efektywność zatrudnieniową wykazują te usługi rynku pracy, które wiążą się z odbywaniem praktyk w zakładzie pracy. Obserwacja ta pokrywa się z opiniami formułowanymi zarówno przez osoby bezrobotne, jak i pracodawców. Również opinie instytucji organizujących staże wydają się potwierdzać powyższą tezę: 25,6% przedstawicieli zakładów pracy, które w 2006 r. organizowały staże dla osób bezrobotnych, zatrudniło wszystkich stażystów, a 40,2% – niektóre spośród osób odbywających staż w danym zakładzie pracy. Warto w tym miejscu podkreślić, że najczęściej wymienianym przez przedstawicieli instytucji szkoleniowej powodem niezatrudnienia stażysty w zakładzie pracy, w którym odbywał on staż, było znalezienie przez osobę bezrobotną innego zatrudnienia.

Również w przypadku przygotowania zawodowego znaczny odsetek osób bezrobotnych znalazł zatrudnienie w zakładzie pracy, w którym odbywał przygotowanie zawodowe. Zgodnie z deklaracjami przedstawicieli zakładów organizujących przygotowanie zawodowe 45,7% z nich zatrudniło osoby bezrobotne skierowane tam w celu podniesienia swoich kwalifikacji. W przypadku przygotowania zawodowego inny był rozkład wskazujący na przyczyny braku zatrudnienia: najczęściej podawaną przyczyną był brak wolnego etatu w zakładzie pracy (58,8%). Znalezienie przez osobę bezrobotną innego miejsca pracy było przywoływane zdecydowanie rzadziej (5,9%).

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że fakt odbycia przez osobę bezrobotną szkolenia ma dodatni wpływ na wzrost jej szans na zatrudnienie, gdy pracodawca decyduje się na pośrednictwo powiatowego urzędu pracy przy poszukiwaniu pracowników. W ramach realizowanych badań zapytano pracodawców, czy odbycie szkolenia miało wpływ na zatrudnienie osoby bezrobotnej polecanej przez PUP. Zdaniem 57,7% pracodawców fakt odbycia szkolenia przez osobę bezrobotną miał decydujące znaczenie, zaś 30,3% pracodawców oceniło, że uczestnictwo osoby poszukującej pracy w szkoleniu miało pozytywny, choć nie decydujący wpływ na decyzję o jej zatrudnieniu. Jedynie 8% pracodawców stwierdziło, że odbycie szkolenia przez bezrobotnego nie miało żadnego znaczenia przy wyborze przyszłego pracownika.

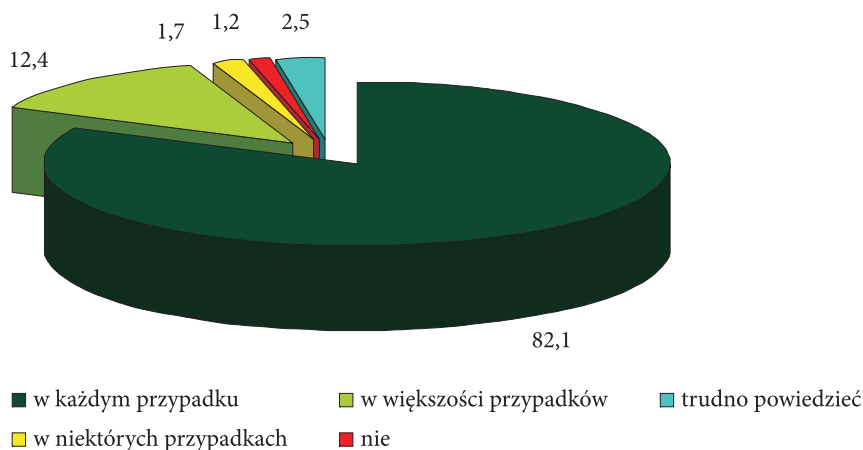
Analogicznie przedstawia się rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu odbycia stażu/przygotowania zawodowego na zatrudnienie osoby bezrobotnej polecanej przez Powiatowy Urząd Pracy. Zdaniem 63,4% pracodawców fakt uczestnictwa w tych formach podnoszenia kwalifikacji miał decydujący wpływ na decyzję o zatrudnieniu danej osoby, a w opinii 30,2% badanych fakt odbycia stażu/przygotowania zawodowego miał wpływ na zatrudnienie, ale w ocenie respondentów nie był on decydujący. Zaledwie 6,1% pracodawców uznało, że fakt uczestnictwa osoby poszukującej pracy w tej formie podnoszenia kwalifikacji był pozbawiony znaczenia przy wyborze pracownika.

Pomiar efektywności aktywnych usług rynku pracy jest skomplikowany z uwagi na konieczność uwzględnienia wielu zmiennych, w tym czynników makroekonomicz-

nych, których wpływ jest trudny do oszacowania. Aby wyniki badania efektywności mogły stanowić podstawę oceny, przeprowadzone badanie musi być trafne i rzetelne (tj. wykonane z zastosowaniem narzędzia, które rzeczywiście mierzy to, co jest przedmiotem badania, i przy użyciu metody, która gwarantuje, że ponowny pomiar tego samego zjawiska dałby takie same wyniki)³⁸. Z tego względu przeprowadzenie badania efektywności usług rynku pracy spełniających wymagania metodologiczne wymaga precyzyjnego określenia przedmiotu badania (np. co rozumie się przez efekt skorzystania z usługi: podjęcie jakiejkolwiek pracy czy tylko podjęcie zatrudnienia legalnego zgodnego z kwalifikacjami) i metodologii pomiaru (m.in. określenie czasu, jaki powinien upłynąć od zakończenia korzystania z usługi do badania). Obecnie w Polsce nie ma spójnego systemu badania efektywności aktywnych usług rynku pracy, o czym świadczą poniżej przedstawione wyniki.

Badanie przeprowadzone wśród pracowników PUP wskazuje, że prawie wszystkie (96,2%) urzędy pracy badają efektywność zatrudnieniową szkoleń dla bezrobotnych, a jedynie 1,2% PUP nie zbiera odpowiednich danych (wykres 12). Wśród PUP prowadzących tego typu analizy są zarówno urzędy, które oceniają efektywność każdego z szkoleń, jak i takie, które oceniają jedynie wybrane kursy.

Wykres 12. Powiatowe urzędy pracy monitorujące efektywność szkoleń dla osób bezrobotnych w 2006 r. (w %)



Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

Najczęściej stosowanym przez PUP miernikiem efektywności szkolenia była liczba i odsetek osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia. Ten wskaźnik zastosowało 85,3% powiatowych urzędów pracy. Drugim pod wzglę-

³⁸ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2007.

dem popularności wskaźnikiem była liczba i odsetek osób, które ukończyły szkolenia z wynikiem pozytywnym w stosunku do rozpoczynających szkolenie (stosowany przez 56,4% urzędów pracy). W tabeli 7 przedstawiono odsetek urzędów stosujących określone mierniki efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych.

Tabela 7. Odsetek powiatowych urzędów pracy stosujących poszczególne mierniki efektywności szkoleń w 2006 r.

Lp.	Miernik	% ^a
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 według 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

^a Uwaga: odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: jak do wykresu 12.

Z przeprowadzonych badań wynika, że powiatowe urzędy pracy do oceny efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych w 2006 r. stosowały przeciętnie 3,1 miernika. Urzędy pracy badały jakość prowadzonych szkoleń przede wszystkim w trakcie szkolenia i bezpośrednio po jego zakończeniu. Jedynie co dziesiąte szkolenie było oceniane po upływie określonego czasu, najczęściej jednak dość krótkiego, tj. 2–4 tygodnie. Najdłuższy okres, jaki upłynął od zakończenia szkolenia do pomiaru jego jakości, wynosił 12 tygodni. W praktyce oznacza to, że ocena jakości szkoleń nie obejmowała efektywności zatrudnieniowej prowadzonych szkoleń choćby z racji czasu, w jakim została przeprowadzona.

Do najczęściej ocenianych aspektów szkoleń prowadzonych przez instytucje szkoleniowe należały: sposób prowadzenia szkolenia (w przypadku 70,7% instytucji), przygotowanie materiałów szkoleniowych (64,4%) i przygotowanie prowadzące-

go (60,0%). Efektywność szkolenia mierzona odsetkiem osób, które znalazły pracę, była badana w przypadku 45,3% firm szkoleniowych³⁹.

Analiza danych uzyskanych podczas badania wskazała, że efektywność zatrudnieniową szkolenia badano w trakcie trwania (66,9% przypadków) lub bezpośrednio po szkoleniu (55,3%). Jedynie dla 13,6% szkoleń efektywność zatrudnieniową oceniono po upływie pewnego okresu od zakończenia szkolenia⁴⁰. W tym miejscu należy jednoznacznie podkreślić, że badanie efektywności szkolenia rozumianej jako odsetek uczestników, którzy znaleźli pracę, ma sens jedynie po zakończeniu szkolenia, a nawet po upływie pewnego czasu, w którym osoba bezrobotna może podjąć działania zmierzające do uzyskania zatrudnienia.

3.5. Powiatowe urzędy pracy – pośredniak czy nowoczesne centrum pośrednictwa pracy i doskonalenia zawodowego?

Rozwiązania ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy kładą nacisk na instytucjonalną obsługę rynku pracy. Wprowadzono zasady, które zmieniły wiele uregulowań obowiązujących wcześniej. „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)”⁴¹. Promocja zatrudnienia stała się jednym z najważniejszych zadań publicznych podmiotów rynku pracy. „Kluczową jednak rolę w administracji samorządowej ustawodawca wyznaczył powiatowym urzędом pracy, które zobowiązał do realizacji zarówno zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak i zadań własnych. Do pierwszej grupy zadań włączył podstawowe usługi i świadczenia związane głównie z rejestracją bezrobotnych, wypłatą zasiłków i innych świadczeń społecznych, pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym i szkoleniem. Do drugiej grupy zadań zaliczył przede wszystkim działania mające na celu aktywizację lokalnych rynków pracy oraz pozyskiwanie niezbędnych środków finansowych”⁴².

³⁹ Warto jednak podkreślić, że dane uzyskane w wyniku badania wykazują pewną niespójność. Zaledwie co dziesiąte szkolenie było oceniane po upływie określonego, zazwyczaj dość krótkiego czasu od jego zakończenia, a jednocześnie respondenci deklarowali, że w przypadku blisko 45% szkoleń badano efektywność zatrudnieniową.

⁴⁰ Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

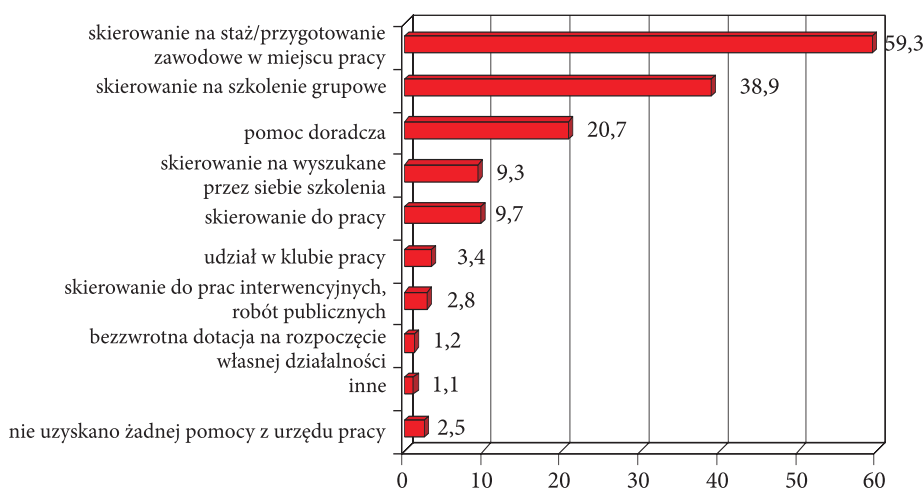
⁴¹ M. Szyłko-Skoczny, *Zwrot w polityce rynku pracy*, w: *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, red. R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, IPiSS, Warszawa 2006, s. 49–50.

⁴² M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, poz. cyt., s. 106.

Jednym z celów badania była ocena funkcjonowania urzędów pracy w tych zmieniających warunkach. Warto zastanowić się, w jakim stopniu działania urzędów polegają na aktywnym pośrednictwie pracy i doradztwie zawodowym, a w jakim sprowadzają się tylko do rejestracji bezrobotnych i ewentualnej wypłaty zasiłków. Po reformie administracji publicznej nastąpiła bowiem duża rotacja kadr, co miało niewątpliwie znaczenie dla prowadzenia zarówno bieżącej, jak i długofalowej działalności urzędów⁴³.

Z odpowiedzi bezrobotnych na pytanie o konkretne działania, które urząd pracy podjął, aby pomóc im wyjść z bezrobocia, wynika, że niemal wszyscy respondenci otrzymali jakąś pomoc. Najwięcej respondentów dostało skierowanie na odbycie stażu zawodowego, nieco mniej skierowano na szkolenie grupowe.

Wykres 13. Formy pomocy uzyskane przez bezrobotnych w urzędzie pracy (w %)



Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

Należy podkreślić, że większość respondentów (60,4%) uzyskała w urzędzie pracy pomoc, o którą zabiegała. Osoby, które nie uzyskały żadnej pomocy, mimo że się o nią ubiegały, stosunkowo najczęściej (16,1%) wskazywały na skierowanie do pracy.

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, tylko połowa z nich skorzystała z porady pośrednika pracy, a co trzeci respondent miał kontakt z doradcą zawodowym. Niewielki odsetek respondentów skorzystał z porady lidera klubu pracy (5,8%) czy asystenta EURES (5,0%). Znikoma część respondentów skorzystała z porad psychologa, prawnika lub dorad-

⁴³ Tamże, s. 109.

cy biznesowego. Zapewne jest to związane z brakiem takich specjalistów w małych miejscowościach. Należy jednak podkreślić, że w większości sami bezrobotni nie są zainteresowani możliwością uzyskania tego typu porady. Tylko 1/3 badanych stwierdziła, że chciałaby z nich skorzystać. W największym stopniu bezrobotni zainteresowani są korzystaniem z usług doradcy zawodowego, pośrednika pracy, prawnika i specjalisty do spraw rozwoju zawodowego. Najbardziej zaś wyrażają chęć/potrzebę kontaktu z liderem klubu pracy, specjalistą do spraw programów i asystentem EURES. O ile kluby pracy są już formą pomocy dobrze znaną bezrobotnym i brak zainteresowania nimi można zapewne tłumaczyć niechęcią do skorzystania z tego typu pomocy, o tyle usługi EURES są w zasadzie usługą nową, bo świadczoną przez urzędy pracy dopiero od 2004 r. Zatem niewielki odsetek bezrobotnych zainteresowanych tą formą usługi może być spowodowany brakiem wiedzy o takiej usłudze.

Jednocześnie z przeprowadzonych badań wynika, iż w opinii pracowników powiatowych urzędów pracy bezrobotni w większości przypadków mają możliwość korzystania z usług specjalistów. Prawie 99% respondentów tej grupy stwierdziło, że wszyscy bezrobotni mają możliwość skorzystania z usług pośrednika pracy, a 96% wyraziło przekonanie, że wszyscy bezrobotni mogą skorzystać z usług doradcy zawodowego. Duże różnice w wypowiedziach obu badanych grup pojawiają się też w przypadku specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, a także asystentów EURES. Ujawniające się różnice mogą wskazywać na nieprawidłowości zarówno w funkcjonowaniu urzędów pracy, jak i na zbyt pasywną postawę samych bezrobotnych.

Jedną z przyczyn opisanej sytuacji jest zapewne brak odpowiedniego przepływu informacji między pracownikami urzędu pracy a bezrobotnymi. Na problemy w komunikacji bezrobotnych z pracownikami powiatowych urzędów pracy wskazują również inne prowadzone badania⁴⁴. Od dłuższego czasu podkreśla się, że urzędy pracy jako publiczne służby zatrudnienia muszą zwracać uwagę na zarządzanie marketingowe, które w istocie może prowadzić do zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy⁴⁵.

Pracownicy powiatowych urzędów pracy wskazują również na niedobór specjalistów zatrudnionych w PUP. Aż 72,4% badanych uznało, że liczba pracowników zatrudnionych w PUP jest zbyt mała, a tylko 25,3% stwierdziło, że jest optymalna. Urzędy pracy borykają się z ogromnym brakiem takich specjalistów, jak psycholog, doradca biznesowy, podatkowy oraz prawnik. Respondenci tłumaczą brak odpowiednich specjalistów niedostatkiem funduszy na tworzenie nowych etatów. Tylko

⁴⁴Z 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 PUP należy do tzw. obszarów znacząco zaniedbanych. Zob. www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf, 20.10.2007.

⁴⁵M. Witoszyński, *Marketing urzędów pracy*, „Rynek Pracy” nr 7, 1995, s. 18.

niewielki odsetek respondentów wskazał na trudności w znalezieniu odpowiedniego pracownika. 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”⁴⁶.

Przeprowadzone badanie wskazuje na niską aktywność urzędów pracy w zakresie pozyskiwania nowych ofert pracy. Tylko 21,7% badanych przedstawicieli PUP uznało, że urzędy systematycznie monitorują pracodawców pod kątem możliwości zatrudnienia bezrobotnych. Urzędy oczekują raczej, że pracodawcy sami będą zgłaszać informacje o wolnych miejscach pracy. Pracodawcy zaś wolą najczęściej poszukiwać pracowników za pośrednictwem innych kanałów niż urzędy pracy. W efekcie liczba ofert pracy znajdująca się w dyspozycji urzędów pracy jest stosunkowo niewielka. Potrzebna jest zatem większa aktywność PUP w tym zakresie, tym bardziej że głównym motywem rejestracji bezrobotnych w urzędach jest, jak już wspomniano, znalezienie pracy.

Z drugiej strony, na pracodawcach ciąży obowiązek informowania urzędów pracy o wolnych miejscach pracy. Już wcześniej przeprowadzone badania empiryczne pokazały, że jakość informacji napływających od pracodawców jest niska. Sytuacja ta jest wynikiem dość 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. Nieznana jest natomiast liczba i struktura miejsc pracy, na które pracodawcy szybko znaleźli kandydatów⁴⁷.

„Zgodnie z zasadą dobrowolności, są oni (pracodawcy) 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”⁴⁸.

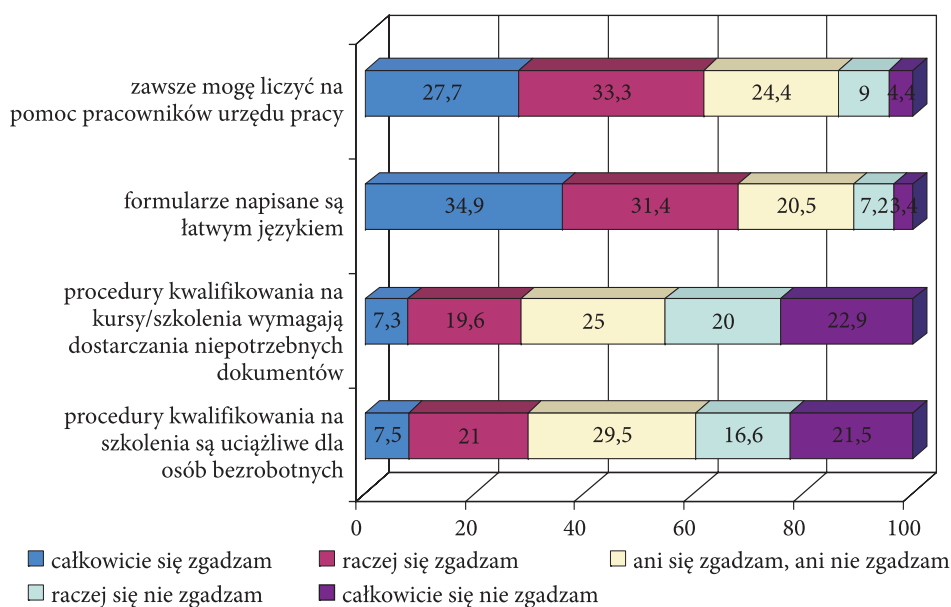
⁴⁶ www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/10/word/pl0310104fpl.doc, 10.04.2007.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ E. Kryńska, *Polityka państwa...*, poz. cyt., s. 65.

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 (tę opcję wybrało 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% wtedy, gdy szuka większej liczby pracowników.

Wykres 14. Ocena procedur funkcjonujących w urzędzie pracy w opinii osób bezrobotnych (w %)



Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł A – Pracownicy urzędów pracy.

W ramach badania do przedstawicieli różnych aktorów rynku pracy skierowano pytanie dotyczące procedur obowiązujących w urzędach pracy. Ze stwierdzeniem, że obowiązujące procedury zniechęcają osoby bezrobotne do korzystania z aktywnych instrumentów rynku pracy, najczęściej zgadzali się przedstawiciele firm szkoleniowych, zaś najrzadziej – pracownicy urzędów pracy, którzy na co dzień mają do czynienia z tymi procedurami i może dlatego nie uważają ich za zbyt skomplikowane. Warto podkreślić, że zbyt duży stopień skomplikowania procedur, jakim podlegają firmy szkoleniowe, 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. Może to stanowić problem szczególnie w małych miejscowościach, gdzie oferta firm szkoleniowych jest uboższa niż np. w dużych ośrodkach akademickich.

Wśród osób bezrobotnych 28,5% respondentów oceniło procedury stosowane w urzędach pracy jako uciążliwe, przeciwnego zdania było 39,1% (wykres 14). Ponad 65% uznało, że formularze są napisane łatwym językiem, a ponad 60%, że zawsze mogą liczyć na pomoc pracowników urzędu pracy.

Trudno jednak mówić o optymizmie, ponieważ bezrobotni, którzy uczestniczyli w badaniu, przeszli te procedury i skorzystali z aktywnych instrumentów rynku pracy. Próba badawcza nie obejmowała wszystkich bezrobotnych, a więc i tych, których procedury zniechęciły do korzystania z aktywnych instrumentów rynku pracy. Prawdopodobnie przeprowadzenie badania na próbie wszystkich bezrobotnych wiązałoby się z uzyskaniem gorszych ocen.

Reasumując, należy podkreślić, że PUP niewątpliwie przeszły długą drogę ewolucji od chwili powstania. Dokonała się w nich przemiana od instytucji zajmującej się jedynie rejestracją bezrobotnych i wypłatą dla nich zasiłków do instytucji czynnie aktywizującej bezrobotnych. Aby urzędy pracy mogły zyskać miano nowoczesnych centrów pośrednictwa pracy i doskonalenia zawodowego, należy:

- Stworzyć w urzędach pracy sieć punktów informacyjnych, tzw. *help desk*, informujących bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach w związku z rejestracją⁴⁹. Konsultanci zatrudnieni w takich punktach powinni szczegółowo informować bezrobotnych o możliwości skorzystania przez nich z porad 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 PUP 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.
- Należy zwiększyć zatrudnienie profesjonalnych doradców zawodowych i pośredników pracy. Za celowe trzeba uznać dążenie do osiągnięcia standardów panujących w europejskich służbach zatrudnienia, gdzie na jednego pośrednika przypada około 300 bezrobotnych⁵⁰. Warto położyć szczególny nacisk na rozwój poradnictwa indywidualnego. Jest ono efektywniejsze i zapewnia bardziej adekwatne formy wsparcia. Potrzebne jest wzmocnienie obsady kadrowej powiatowych urzędów pracy poprzez zatrudnienie nie tylko większej liczby pośredników pracy, doradców zawodowych, ale także psychologów, pracowników socjalnych i innych specja-

⁴⁹ „Znajomość oczekiwań pracodawców i pracobiorców...”, poz. cyt.

⁵⁰ 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, 3.11.2007.

listów, 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.

- Informacje o planowanych zwolnieniach grupowych 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. Byłyby w niej zamieszczane nie tylko informacje o wolnych miejscach pracy, ale i o przewidywanych 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). 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.
- Należy uprościć procedury obowiązujące w urzędach pracy zarówno osoby bezrobotne, jak i instytucje szkoleniowe, zapewniając jednocześnie niezbędną pomoc pracowników PUP skierowaną szczególnie do osób, które starają się o uczestnictwo w aktywnej usłudze rynku pracy po raz pierwszy, a także dla osób gorzej wykształconych i starszych.

3.6. Zachowania bezrobotnych na rynku pracy. Strategie wychodzenia z bezrobocia

Badania dotyczące zachowań bezrobotnych na rynku pracy mają długoletnią tradycję w krajach Europy Zachodniej, są również prowadzone w Polsce. Grupa holenderskich uczonych⁵¹, opierając się na typologii R. Mertona, wyróżniła sześć typów osób bezrobotnych. Są to:

⁵¹ Zob. G. Engbersen, K. Schuyt, J. Timmer, F. Van Waarden, *Cultures of Unemployment. A Comparative Look at Long Term Unemployment and Urban Poverty*, Westview Press, Boulder–London 1993, s. 150–179, cyt. za: T. Borkowski, A. Marcinkowski, *Bezrobocie w perspektywie socjologicznej*, w: *Socjologia bezrobocia*, red. T. Borkowski, A. Marcinkowski, Wyd. Interart, Warszawa 1996, s. 23.

- konformiści – poszukujący pracy w sposób ogólnie akceptowany w społeczeństwie, tzn. odwiedzający urzędy pracy, uczęszczający na kursy przekwalifikowania, rzadko podejmujący pracę na czarno i rzadko naciągający państwo na wypłatę nienależnego zasiłku;
- rytualiści – mimo że są pozbawieni nadziei na szybkie znalezienie pracy, nadal jej poszukują w sposób legalny, korzystając z tych samych sposobów co konformiści;
- zrezygnowani – bez wiary w możliwość znalezienia pracy i niepodjmujący prób jej pozyskania;
- przedsiębiorczy – nastawieni na aktywne poszukiwanie pracy, przy jednoczesnej akceptacji nielegalnych form zatrudnienia;
- kalkulujący – niezainteresowani szybkim znalezieniem pracy, wręcz przeciwnie, pragnący jak najdłużej otrzymywać zasiłek;
- autonomiczni – odrzucający zarówno formalne, jak i nieformalne sposoby poszukiwania pracy, przystosowujący się do sytuacji bezrobocia poprzez dostosowywanie swoich potrzeb do coraz mniejszych zasobów finansowych.

Również polscy uczeni, opierając się na wynikach swoich badań, wyodrębniali różne strategie zachowań osób bezrobotnych. W badaniach łódzkich bezrobotnych wyróżnione zostały następujące wzory zachowań bezrobotnych: „Bezrobotny bierny – oczekujący, że ktoś wszystko załatwi, zmieni zaistniałą sytuację, pomoże w potrzebie; bezrobotny żądający – aktywny przede wszystkim werbalnie, przekonany, że ma prawo do zasiłku, pomocy; pragnący wykorzystać wszelkie należne świadczenia, bezrobotny pracujący – poszukujący zarobków, podejmujący różnego rodzaju prace na czarno”⁵².

Badania prowadzone przez Instytut Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w latach dziewięćdziesiątych wykazały, że około 50% bezrobotnych rzeczywiście poszukiwało pracy, czyli zachowywało aktywną postawę na rynku pracy⁵³. Pozostała grupa przyjmowała bierną postawę. Duży wpływ na bierność bezrobotnych w tamtym okresie miała trudna sytuacja panująca na rynku pracy. Bariery w mobilności przestrzennej i zawodowej oraz mała liczba ofert pracy zniechęcały bezrobotnych do poszukiwania zatrudnienia.

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 istotnym czynnikiem wpływającym na jakość wolnych zasobów pracy. „Zwią-

⁵² Z. Dzięcielska-Machnikowska, *Co myślą bezrobotni?*, cz. II, IS UŁ, Łódź 1995.

⁵³ Zob. m.in. *Kwestie bezrobocia i ubóstwa w świetle badań w wybranych środowiskach lokalnych 1992–1997. Zadania dla polityki społecznej*, red. A. Kurzynowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 1998; *Sytuacja społeczno-zawodowa bezrobotnych kobiet. Bariery i stymulatory ich aktywizacji zawodowej*, red. A. Kurzynowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2001.

zana 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 może być 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 gospodarczej⁵⁴.

Przeprowadzone w 2007 r. badania dowodzą, że bezrobotni przede wszystkim wykazują nadal niewielką skłonność 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. Wyniki badania wskazują również, że osoby bezrobotne wykazują niską potencjalną mobilność rozumianą jako skłonność do podejmowania niemal każdej pracy. Przede wszystkim odrzucają one możliwość podjęcia pracy bardzo nisko płatnej oraz pracy w trudnych warunkach.

Optymizmem natomiast napawa fakt, że zdecydowanie wyższa niż w latach dziewięćdziesiątych jest ich skłonność do mobilności zawodowej, a więc gotowość do podnoszenia lub zmiany kwalifikacji. Zdecydowana większość bezrobotnych (prawie 85%) deklaruje gotowość do podjęcia pracy w innym niż wyuczony zawódzie, przy czym niespełna 60% wyraża gotowość podjęcia pracy wymagającej zdobycia dodatkowych kwalifikacji na własny koszt.

Tablica 8. Bezrobotni respondenci według gotowości do podjęcia pracy (w %)

Praca	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Wymagająca długich dojazdów	35,0	52,4	12,6
Wymagająca przeprowadzki	30,3	57,9	11,8
W trudnych warunkach BHP	18,3	70,6	11,1
Wymagająca rozłąki z rodziną	33,3	56,1	10,6
Wymagająca zdobycia dodatkowych kwalifikacji na własny koszt	57,9	28,5	13,6
W innym niż wyuczony zawódzie	84,3	10,1	5,6
Za płacę minimalną (936 zł brutto)	36,0	49,9	14,1
Za 15–20% poniżej płacy minimalnej (400–450 zł „na rękę”)	6,5	85,1	8,4
Na czarno, bez ubezpieczenia społecznego	22,6	62,5	14,9

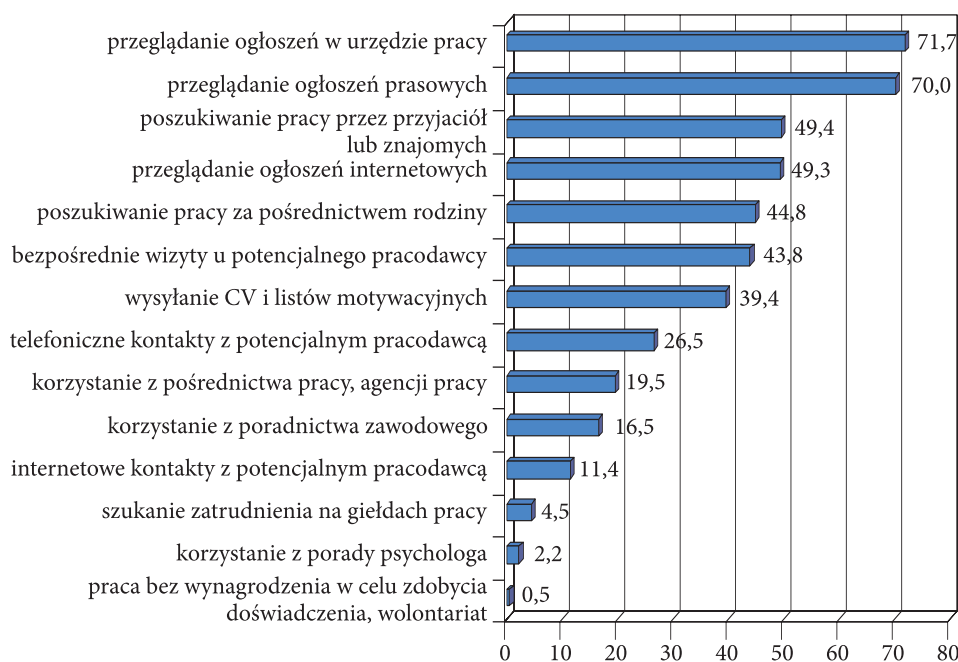
Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

⁵⁴ 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. PCz., Częstochowa 1998, s. 98.

Ten stosunkowo wysoki poziom gotowości bezrobotnych stanowi istotny sygnał dla instytucji rynku pracy zajmujących się aktywizacją osób bezrobotnych. Ważne jest, aby osoby te zostały objęte dostosowanymi do ich sytuacji i kwalifikacji odpowiednimi formami aktywizacji.

Innym wyznacznikiem określającym zachowania bezrobotnych na rynku pracy są metody (sposoby) poszukiwania przez nich pracy. Wykres 15 pokazuje, że objęci badaniem bezrobotni najczęściej poszukują pracy poprzez przeglądanie ofert w urzędach pracy. Drugą najczęściej stosowaną metodą jest lektura ogłoszeń prasowych. Mimo wielu obiegowych opinii negujących skuteczność ogłoszeń prasowych w poszukiwaniu pracy, czyta je ponad 2/3 respondentów. Wyniki przeprowadzonego badania pokazują zatem, iż bezrobotni w większości ograniczają się do standardowych działań w celu pozyskania zatrudnienia i liczą na pomoc rodziny oraz znajomych. Optymistyczny wydaje się fakt, że prawie 44% respondentów szuka pracy, składając wizyty bezpośrednio u potencjalnych pracodawców⁵⁵.

Wykres 15. Działania podejmowane przez bezrobotnych w celu znalezienia pracy (w %)



Uwaga: odsetki nie sumują się do 100, ponieważ respondent mógł wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

⁵⁵ Na podobne metody poszukiwania pracy przez bezrobotnych wskazują wyniki badań aktywności ekonomicznej ludności prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny. Z badania przeprowadzonego w IV kwartale 2006 r. wynika, że 3/4 bezrobotnych poszukiwało pracy właśnie za pośrednictwem urzędu pracy, 81% – poprzez krewnych i znajomych, 37% zamieszczało i odpowiadało na ogłoszenia prasowe, a 65,4% bezpośrednio odwiedzało pracodawców. www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_aktynosc_ekonomiczna_ludnosc_Polski_4kw2006.pdf, 12.12.2007.

Bardzo małą popularnością cieszą się wśród bezrobotnych giełdy pracy. Trudno jednoznacznie określić, w jakim stopniu wynika to z bierności i niechęci do podjęcia zatrudnienia, a w jakim jest spowodowane zaniedbaniami w działaniu urzędów pracy. Giełdy pracy są bowiem organizowane na ogół w sytuacji, gdy istnieje potrzeba bezpośredniego spotkania pracodawcy bądź pracodawców z większą grupą osób poszukujących pracy reprezentujących ten sam zawód.

Celem prowadzonych badań była m.in. identyfikacja czynników uniemożliwiających znalezienie bezrobotnym pracy, a więc wskazanie barier zatrudnienia. Pojęcie barier aktywizacji jest tu dość szeroko rozumiane, ponieważ obejmuje zarówno obiektywne trudności na rynku pracy (brak ofert pracy, preferencje pracodawców, niewłaściwe funkcjonowanie urzędów pracy), jak i konkretne cechy bezrobotnych, np. niskie wykształcenie, sytuację rodzinną, powodującą brak pełnej dyspozycyjności (małe dzieci, konieczność opieki nad starszą osobą, stan zdrowia), niewystarczającą aktywność w poszukiwaniu pracy oraz brak postaw przedsiębiorczych.

Według bezrobotnych respondentów głównym czynnikiem utrudniającym znalezienie pracy jest brak odpowiednich ofert pracy. Nieco ponad połowa badanych bezrobotnych twierdzi, iż to brak ofert pracy uniemożliwia im znalezienie zatrudnienia. Bezrobotni szukają zatem przyczyny pozostawania bez pracy przede wszystkim w okolicznościach zewnętrznych (brak dostosowanych do możliwości zarejestrowanego bezrobotnego ofert pracy), a nie w swoich cechach osobowościowych. Może to być interpretowane jako postawa obronna, tzn. niedopuszczanie do siebie informacji niekorzystnych, mogących zaniżyć samoocenę. Ponadto, jak pokazują wyniki wcześniejszych badań empirycznych, bezrobotni często reprezentują na rynku pracy postawę wyniesioną z wcześniejszych lat (tzw. syndrom wyuczony bezradności)⁵⁶. Taka postawa świadczy o zewnątrzsterowności osób bezrobotnych, a więc o przekonaniu, że ma się niewielki wpływ na własny los, w tym również na znalezienie pracy. Drugim wyjaśnieniem są rzeczywiste trudności ze znalezieniem pracy, o których wiedzą najlepiej sami bezrobotni.

Prawie co trzeci bezrobotny respondent wskazuje na brak znajomości jako przyczynę trudności w znalezieniu zatrudnienia⁵⁷. W opinii bezrobotnych przy wysokiej podaży zasobów pracy znajomości stanowią ważne kryterium, którym kierują się pracodawcy przy zatrudnianiu nowych pracowników. Istotnie, bezrobocie powoduje zmiany w kontaktach z otoczeniem. Przedłużający się okres pozostawania bez pracy skutkuje stopniowym ograniczeniem kontaktów społecznych głównie do kręgu osób bezrobotnych. Zatem bezrobotni mogą mieć problemy ze znalezieniem pracy za po-

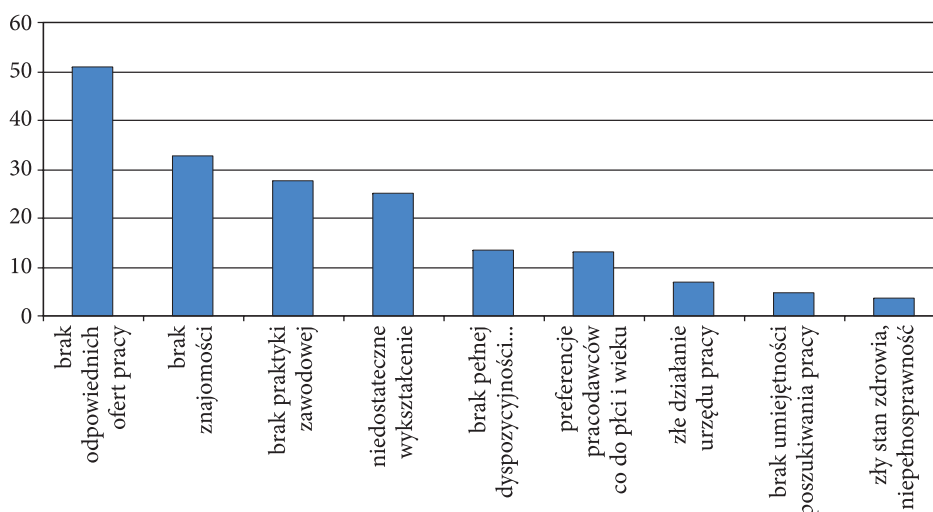
⁵⁶ Zob. *Kwestie bezrobocia i ubóstwa...*, poz. cyt.

⁵⁷ Patrz: *Poszukiwanie pracy – opinie i doświadczenia Polaków. Komunikat z badań*, oprac. B. Wciórka, CBOS, Warszawa, marzec 2003, BS/43/2003.

średnictwem znajomych. Jak pokazują wyniki badania przeprowadzonego wśród osób bezrobotnych, tylko znikomej części osób należących w przeszłości do tej grupy udało się znaleźć pracę w ten sposób.

Pośród cech indywidualnych największą barierę w uzyskaniu pracy stanowią, zdaniem bezrobotnych, brak praktyki zawodowej i niedostateczny poziom wykształcenia. W znikomej natomiast mierze, według respondentów, przyczyną przedłużającego się braku pracy jest niewłaściwe zastosowanie metod jej poszukiwania. Dla znacznej części respondentów barierę aktywizacji zawodowej stanowi sytuacja rodzinna.

Wykres 16. Przyczyny uniemożliwiające bezrobotnym respondentom znalezienie pracy (w %)



Źródło: wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”, Moduł B – Bezrobotni.

Jednym z czynników, który może w istotny sposób wpływać na sytuację zawodową kobiety, jest niewątpliwie posiadanie przez nią dzieci, szczególnie takich, których wiek wymaga sprawowania nad nimi opieki. Konieczność zapewnienia opieki znacznie ogranicza możliwości poszukiwania pracy przez kobietę, szczególnie w warunkach, gdy opieka instytucjonalna jest trudno dostępna (wysokie opłaty) lub gdy jej brak (wieś, małe miasta). Bariera ta pośrednio łączy się z kolejną barierą, a mianowicie preferencjami pracodawców co do płci i wieku. Pracodawcy z reguły wolą zatrudniać mężczyzn z uwagi na powszechne przekonanie o ich większej dyspozycyjności.

3.7. Opinie dotyczące obowiązujących regulacji prawnych

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy realizuje założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz Europejskiej Karty Społecznej i Karty Podstawowych Praw Pracowniczych⁵⁸. W założeniach zgodnych z strategią lizbońską ustawa ta miała umożliwić osobom bezrobotnym i nieaktywnym zawodowo wejście na rynek pracy i konkurowanie na nim oraz zapewnić im wsparcie instytucji rynku pracy.

Zasadniczą zmianą w porównaniu z obowiązującą uprzednio ustawą jest adresowanie działań aktywizacyjnych rynku pracy do osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 ustawy). W trakcie przeprowadzonych badań pracownicy powiatowych urzędów pracy zostali zapytani o ocenę wprowadzonego rozwiązania. Większość respondentów oceniła je pozytywnie (47,8%). Ocen negatywnych było zdecydowanie mniej – 4,6% badanych pracowników PUP oceniło wprowadzone zmiany bardzo źle, a 9,7% – raczej źle.

Średnia ocen wprowadzonych zmian wynosiła 3,41 (według skali 1–5, gdzie 1 oznaczało bardzo źle, a 5 – bardzo dobrze). Wprowadzone zmiany prawne najlepiej ocenili pracownicy PUP zlokalizowanych w miastach liczących od 51 do 100 tys. mieszkańców (średnia 3,57), najgorzej zaś pracownicy tych instytucji, które mieszczą się na wsi i w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców (3,35). Wśród uzasadnień podawanych przez osoby pozytywnie oceniające wprowadzone zmiany pojawiały się opinie, że proponowane rozwiązania pozwalają na kierowanie pomocy do osób najbardziej potrzebujących oraz zwiększają możliwości podniesienia kwalifikacji i znalezienia zatrudnienia. Osoby, w których ocenie skierowanie instrumentów aktywizujących do wybranych grup było niesłuszną decyzją, uzasadniały swoją opinię, wskazując m.in. pewną sztuczność wprowadzonych kategorii, zbytne zaostrenie kryteriów znacząco zawężające grupę osób mogących skorzystać ze wsparcia (w tym eliminowanie osób w wieku 25–50 lat, o ile nie są one długotrwale bezrobotne), ograniczenie możliwości wyboru osoby bezrobotnej i zmniejszenie możliwości działania pracowników urzędu pracy.

Ustawa przewiduje także różne formy wsparcia ukierunkowane na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy przez pracodawców. Zdaniem pracowników PUP należałoby rozszerzyć listę zachęt kierowanych do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Najczęściej wymienianymi instrumentami, które w przekonaniu pracowników urzędów pracy zwiększyłyby skłonność pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych, są obniżenie kosztów pracy np. poprzez zmniejszenie obciążeń

⁵⁸ Uwagi do projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (druk 2421 dostępny na stronie [orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/\(\\$All\)/389D0855E68B7D07C1256E2200471E62/\\$File/I132_04.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/($All)/389D0855E68B7D07C1256E2200471E62/$File/I132_04.rtf?OpenElement)).

placonych do ZUS (83,3% odpowiedzi) i wprowadzenie ulg podatkowych dla pracodawców (na to rozwiązanie wskazało 62,3% respondentów).

Ponadto pracownicy PUP wyrażali opinię, że podwyższenie kwot refundacji kosztów przeznaczanych na utworzenie lub doposażenie miejsca pracy, kosztów wynagrodzenia czy refundacji składek na ubezpieczenie społeczne również miałyby pozytywny wpływ na skłonność pracodawców do zatrudniania osób kierowanych przez urząd pracy. Wśród proponowanych rozwiązań pojawiały się także sugestie wydłużenia okresu uzyskiwania wsparcia finansowego z Funduszu Pracy i wprowadzenia możliwości jednoczesnego korzystania z kilku instrumentów przewidzianych w ustawie. Obok wprowadzenia nowych instrumentów czynnikiem mogącym zachęcać pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych – zdaniem pracowników PUP – byłoby uproszczenie procedur przyznawania refundacji pracodawcom.

Podobne pytanie dotyczące instrumentów i rozwiązań prawnych, jakie powinny zostać wprowadzone, aby pracodawcy częściej zatrudniali osoby bezrobotne, zostało zadane również pracodawcom. Częstotliwość wymieniania przez nich poszczególnych rozwiązań różniła się od wyników uzyskanych w badaniach przeprowadzonych pośród pracowników powiatowych urzędów pracy. Zdaniem 60,2% pracodawców na zwiększenie ich skłonności do zatrudniania osób bezrobotnych wpłynęłoby obniżenie podatków i wprowadzanie ulg podatkowych, a 52,7% wyraziło opinię, że czynnikiem zwiększającym zatrudnienie osób kierowanych przez PUP byłyby zachęty finansowe (dofinansowania). Wśród pracodawców pojawiły się też postulaty, wyrażane również przez pracowników urzędów pracy, dotyczące przedłużenia okresu dofinansowania i uproszczenia procedur obowiązujących pracodawców w powiatowych urzędach pracy. Znamienne jest pojawienie się wśród wypowiedzi dotyczących instrumentów zachęcających przedsiębiorstwa do zatrudniania osób bezrobotnych takich, które wskazywały na rozwiązania niewystępujące wśród odpowiedzi udzielanych przez pracowników PUP. Należą do nich: liberalizacja prawa pracy (wskazana przez 22,1% respondentów z tej grupy), dalsze szkolenie osoby bezrobotnej po jej zatrudnieniu (21,5%), zapewnienie bezrobotnym szkoleń według zgłaszanego zapotrzebowania (29,4%) i pomoc dla pracodawcy w poszukiwaniu pracownika (23,5%). Występowanie dwóch ostatnich postulatów jest znaczące z uwagi na fakt, iż zgodnie z założeniami ustawy tego typu działalność należy do zakresu obowiązków powiatowych urzędów pracy.

Warto zauważyć, że większość proponowanych zmian w ustawie wiąże się ze wzrostem nakładów na te instrumenty, co w konsekwencji oznaczałoby zwiększenie wydatków. Na tym tle znacząco wyróżnia się propozycja zgłaszana zarówno przez pracodawców, jak i pracowników PUP, która wskazuje na uproszczenie procedur stosowanych w urzędach. Warto byłoby rozważyć możliwość dokonania w tym kierunku nowelizacji ustawy lub zmiany praktyki urzędniczej, tym bardziej że byłoby to zgodne z polityką państwa w zakresie administracji, której celem jest upraszczanie procedur i ograniczanie biurokracji.

* * *

Programy celowe realizowane poza urzędem pracy

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło jej korzystanie ze środków strukturalnych pochodzących m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dostęp do funduszy jest możliwy po spełnieniu wielu warunków, m.in. po stworzeniu Narodowego Planu Rozwoju, czyli dokumentu określającego cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz sposoby ich osiągnięcia. Wdrażaniu Narodowego Planu Rozwoju służą programy operacyjne, a jednym z nich jest Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), którego głównym celem jest „budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy”.

Cele SPO RZL są urzeczywistniane dzięki ustaleniu trzech priorytetów; są nimi:

- 1) aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej,
- 2) rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy,
- 3) pomoc techniczna.

W ramach priorytetu 1 mogą być podejmowane działania na rzecz osób bezrobotnych, m.in. 1.3 „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia” czy 1.6 „Integracja i reintegracja zawodowa kobiet”. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich jest finansowany w 75% przez EFS i w 25% z krajowych środków publicznych (środki z budżetu państwa, z państwowych funduszy celowych, będące w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego). Oprócz tego budżet SPO RZL przewiduje, niewielki w stosunku do całości, ale wymagany wkład środków prywatnych.

Projekty realizowane ze środków EFS nie podlegają rygorom ustawy dotyczącym kierowania poszczególnych usług rynku pracy do określonych ustawowo grup bezrobotnych. Z tego też względu mogą stanowić istotne uzupełnienie działania urzędów pracy. Ponadto z uwagi na fakt, iż znaczna część projektów jest realizowana przez podmioty komercyjne, może to mieć znaczący wpływ na sposób prowadzenia zajęć i przekazywane treści oraz na zwiększenie szans znalezienia przez osoby bezrobotne pracy poza sferą budżetową.

W opracowaniu zostaną przedstawione trzy projekty realizowane przy wsparciu EFS różniące się między sobą zarówno rodzajem podmiotu realizującego, jak i grupą, do której jest adresowany.

Projekt „Mama wraca do pracy”⁵⁹

Projekt „Mama wraca do pracy” jest realizowany w ramach działania 1.6 przez firmę Global Training Center, zaś instytucją wdrażającą jest Departament Wdrażania

⁵⁹ Informacje dotyczące programów zostały opracowane na podstawie stron internetowych programu lub podmiotu realizującego dany program (www.mama.org.pl, www.cikw-szczawnica.ohp.pl, www.pup.strzelce.krajenskie.sisco.info).

Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Jego adresatami są niepracujące matki z województwa mazowieckiego (posiadające stałe lub czasowe zameldowanie), które chcą wrócić do pracy po przerwie związanej z wychowaniem dzieci. Program jest adresowany do osób spełniających wymienione kryteria bez względu na wiek, długość przerwy w pracy czy status na rynku pracy (w programie mogą uczestniczyć zarówno osoby bezrobotne, jak i przebywające na urloпах wychowawczych).

Celem projektu jest aktywizacja zawodowa, połączona z przygotowaniem merytorycznym i psychologicznym do podjęcia pracy. Zdaniem osób realizujących projekt często pojawiającym się wśród uczestniczek problemem jest zaniżona samoocena, poczucie bezradności i poczucie winy związane z wyborem pomiędzy sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem a samorealizacją w pracy zawodowej.

Szkolenie trwa 12 tygodni, a zajęcia odbywają się 3–4 razy w tygodniu przez około 7 godzin dziennie. Decydując się na udział w programie, kobiety uczestniczą w całości zajęć i nie mają możliwości wyboru jednego czy kilku modułów tematycznych. W ramach projektu prowadzone są następujące zajęcia:

- szkolenie z języka angielskiego zakończone egzaminem, po którym uczestniczki mogą uzyskać certyfikat LCCI; osoby biorące udział w programie mogą uczestniczyć w zajęciach na odpowiednim dla nich poziomie zaawansowania;
 - szkolenie komputerowe w zakresie obsługi programów Word, Excel, Power Point, Publisher, Outlook;
 - doradztwo zawodowe – warsztaty i porady indywidualne;
 - warsztaty psychologiczne – obejmujące zagadnienia autoprezentacji, negocjacji, walki ze stresem, komunikatywności;
 - warsztaty asertywności i samoobrony WENDO;
 - warsztaty biurowości;
 - warsztaty przedsiębiorczości,
- a także spotkania z prawnikiem, socjologiem i psychologiem.

Zajęcia są prowadzone w formie spotkań grupowych i indywidualnych konsultacji, podczas których istnieje możliwość zidentyfikowania i rozwiązania spraw i problemów osobistych, mogących utrudniać podjęcie decyzji o powrocie do pracy.

Po zakończeniu projektu uczestniczki przez 6 tygodni korzystają z grupowych i indywidualnych form wsparcia, dzięki którym mogą „na gorąco” dzielić się doświadczeniami z poszukiwania pracy i uzyskać dodatkowe porady specjalistów.

Osoby uczestniczące w projekcie uzyskują również dodatkowe wsparcie w postaci:

- wyżywienia (obiad i kawa),
- zwrotu kosztów dojazdu na szkolenie,
- dodatku szkoleniowego wypłacanego po zakończeniu projektu,
- zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem dla osób samotnie wychowujących dzieci do lat 7.

Od uruchomienia programu do 2007 r. odbyło się siedem edycji programu, przy czym w każdej z nich uczestniczyły 72 kobiety. Z badań przeprowadzonych przez realizatora projektu, firmę Global Training Center, wynika, że 60% uczestniczek pierwszej edycji programu znalazło nową pracę, a 3 z nich rozpoczęły własną działalność gospodarczą.

Projekt „Czas na samodzielność”

Współfinansowanie tego projektu ze środków EFS odbywa się w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, priorytet 1, działanie 1.5. Adresatami są ludzie młodzi w wieku 18–24 lat zagrożeni wykluczeniem społecznym. Grupa I to osoby z wykształceniem średnim niepełnym (w tym absolwenci liceów profilowanych), zainteresowane uzyskaniem świadectwa dojrzałości, a także istotnych kwalifikacji i umiejętności zawodowych, niezbędnych do efektywnego funkcjonowania na rynku pracy. Grupę II stanowią osoby nieuczące się i niepracujące, posiadające wykształcenie średnie, zainteresowane podjęciem nauki na wyższej uczelni (w szczególności na studiach dziennych) oraz równoczesnym uzyskaniem atrakcyjnych kwalifikacji zawodowych, które w sposób istotny poprawią ich sytuację na rynku pracy.

W projekcie przewiduje się także udział młodzieży niepełnosprawnej, która ze względu na dysfunkcje sensoryczne, motoryczne lub intelektualne jest dodatkowo narażona na marginalizację, wykluczenie społeczne i pauperyzację. Osobie niepełnosprawnej będącej uczestnikiem projektu przysługuje dodatkowy opiekun zatrudniony na umowę zlecenie.

W założeniach projekt ma objąć 3 tys. uczestników. Realizację projektu zaplanowano na okres od 1 stycznia 2007 r. do 29 lutego 2008 r. Głównym celem projektu jest aktywizacja społeczna i zawodowa poprzez powrót do systemu edukacji, zdobycie zawodu oraz usamodzielnienie się. Projekt ma doprowadzić do większej inkluzji społeczno-zawodowej młodych osób i ułatwić im wejście w dorosłość.

Szczegółowe cele projektu zostały określone jako:

- wyświadczenie młodzieży usług z zakresu poradnictwa zawodowego, psychologicznego, prawnego;
- pomoc w wyborze kierunków kształcenia oraz nabyciu odpowiednich kwalifikacji i umiejętności w zawodach poszukiwanych na rynku pracy, stosownie do ich zainteresowań i możliwości;
- pomoc w podwyższeniu lub nabyciu umiejętności posługiwania się wybranym językiem obcym;
- pomoc w nabyciu praktycznych umiejętności obsługi komputera w zakresie Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych (ECDL);
- nauka metod aktywnego poszukiwania pracy.

Program zajęć przewiduje około 600 godzin zajęć dydaktycznych prowadzonych w małych grupach przez przedstawicieli firm szkoleniowych. Obok zajęć dotyczących

aktywnego poszukiwania pracy, szkolenia komputerowego i kursu języka obcego w programie przewidziano również kursy przygotowujące do egzaminu dojrzałości i egzaminów na wyższe uczelnie, kursy prawa jazdy (dla 1/3 uczestników projektu) oraz indywidualne konsultacje z psychologiem i doradcą zawodowym.

Zakładanymi „twardymi” rezultatami projektu są:

- powrót do systemu edukacji, kontynuacja edukacji lub szkoleń przez 80% beneficjentów programu,
- nabycie kwalifikacji zawodowych przez 90% uczestników,
- nabycie umiejętności posługiwania się podstawowymi programami komputerowymi przez 90% beneficjentów,
- uzyskanie prawa jazdy przez 80% uczestników kursu,
- zdanie końcowego egzaminu z języka obcego przez 90% uczestników kursu.

Do „miękkich” rezultatów projektu zalicza się:

- poprawę indywidualnej samooceny, poczucia własnej wartości, aktywizację postaw,
- zwiększenie motywacji do nauki bądź uzyskania kwalifikacji zawodowych,
- zwiększenie motywacji do poszukiwania pracy,
- nabycie umiejętności korzystania z technologii informatycznych,
- nabycie postaw przedsiębiorczych oraz adaptacyjnych w kontekście samozatrudnienia,
- nabycie umiejętności poruszania się po rynku pracy (wzrost wiedzy na temat lokalnego rynku pracy),
- nabycie umiejętności radzenia sobie ze stresem,
- wzrost poczucia odpowiedzialności za wykonywane zadania.

Projekt „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia na terenie powiatu strzelecko-dreźnieńskiego”

Projekt ten jest realizowany w ramach działania 1.3 „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia”. Celem projektu jest aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych i umożliwienie im zdobycia dodatkowych kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności radzenia sobie na rynku pracy. Uczestnikami projektu mogą być osoby bezrobotne powyżej 25 roku życia, zarejestrowane nie dłużej niż 24 miesiące (a w szczególności te, które są zarejestrowane przez okres 18–24 miesięcy, w tym osoby wychowujące co najmniej jedno dziecko do lat 7), osoby powyżej 50 roku życia oraz osoby niepełnosprawne. Projekt został przewidziany dla 60 osób. W jego ramach uczestnikom są proponowane następujące zajęcia:

- szkolenia zawodowe dla kobiet z zakresu opieki nad osobami niesamodzielnymi,
- szkolenia zawodowe dla mężczyzn w zawodach budowlanych,
- przygotowanie zawodowe (dla kobiet – w ośrodkach pomocy społecznej, szpitalu i domu pomocy społecznej, dla mężczyzn – w ramach programu rewitalizacji miast i przy drogach powiatowych) trwające 6 miesięcy.

Ponadto beneficjenci projektu będą mogli uczestniczyć w zajęciach z doradcą zawodowym i psychologiem, a także skorzystać z aktywnego pośrednictwa pracy. Uczestnicy projektu w ramach wsparcia otrzymują:

- dodatek szkoleniowy,
- stypendium w czasie trwania przygotowania zawodowego,
- zwrot kosztów dojazdu,
- zapewnienie opieki nad osobami niesamodzielnymi.

Efekty projektu są znaczące: na 60 beneficjentów projektu 15 osób podjęło pracę w ramach robót publicznych lub prac interwencyjnych, 10 osób znalazło zatrudnienie we własnym zakresie, a 3 osoby rozpoczęły działalność gospodarczą.

3.8. Bezrobocie w Polsce według respondentów

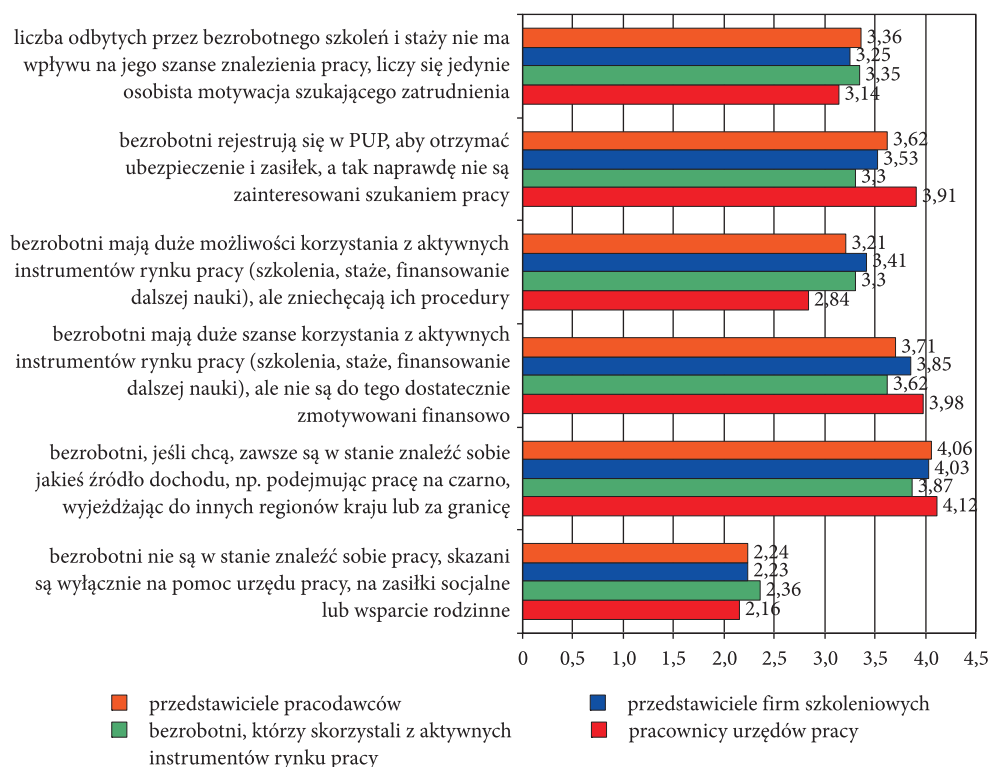
Pozytywnym aspektem omawianego badania była możliwość zadania takich samych pytań różnym aktorom rynku pracy i porównanie uzyskanych wyników. Autorom badania wydawało się istotne, aby osoby biorące udział w jego poszczególnych modułach określili, na ile zgadzają się z opiniami na temat istniejącego w Polsce bezrobocia. Respondenci mieli ocenić przytoczone opinie o bezrobociu w skali od 1 (całkowicie się nie zgadzam) do 5 (całkowicie się zgadzam). Jak widać z danych zaprezentowanych na wykresie 17, najmniej respondentów zgadzało się z opinią, że „bezrobotni nie są w stanie znaleźć sobie pracy, skazani są wyłącznie na pomoc urzędu pracy, na zasiłki socjalne lub wsparcie rodzinne”. Średnia ocen w przypadku tej opinii była niższa od 2,5, przy czym najrzadziej z tym stwierdzeniem zgadzali się pracownicy urzędów pracy, a więc osoby, które w ramach swych obowiązków służbowych miały kontakt pośredni lub bezpośredni z większą liczbą osób bezrobotnych. Jednak średnia odpowiedzi samych bezrobotnych niewiele, bo tylko o 0,2 pkt. różniła się od średniej odpowiedzi pracowników urzędów pracy. Podobnie również odpowiadali przedstawiciele firm szkoleniowych i pracodawców. Jednocześnie zaobserwowano pewną prawidłowość, że respondenci z dużych miast częściej niż pozostali nie zgadzali się z zaprezentowaną opinią, co potwierdza tylko fakt, że problem bezrobocia jest bardziej odczuwany w mniejszych miejscowościach.

Niejako na drugim biegunie znalazło się stwierdzenie, że „bezrobotni, jeśli chcą, zawsze są w stanie znaleźć sobie jakieś źródło dochodu, np. podejmując pracę na czarno, wyjeżdżając do innych regionów kraju lub za granicę”. Najczęściej z tą odpowiedzią zgadzali się przedstawiciele urzędów pracy. W tej kwestii i w tym aspekcie różnica między odpowiedziami urzędników i bezrobotnych była niewiele większa (0,25 pkt.).

Jak pokazuje praktyka, część bezrobotnych rejestruje się w urzędzie pracy nie w celu szukania pracy, ale po to, by być objęta ubezpieczeniem. O problemie rejestracji bezrobotnych w urzędach pracy jedynie w celu otrzymania ubezpieczenia wypowiedziano się wielokrotnie. „Wielu z nich rejestruje się tylko dlatego, by mieć ubezpieczenie zdro-

wotne. Tymczasem powinna obowiązywać zasada, że jeśli ktoś po raz kolejny nie chce podjąć pracy, choć oferta jest zgodna z jego kwalifikacjami, to powinien także tracić prawo do ubezpieczenia zdrowotnego przysługującego mu z tytułu bycia bezrobotnym. W przeciwnym razie mamy do czynienia z rażąco niesprawiedliwością – osoby pracujące płacą składki za bezrobotnego, który może pracować, ale nie chce⁶⁰. Dlatego autorzy badania uznali za zasadne sprawdzenie, na ile respondenci zgadzają się z następującą opinią: „Bezrobotni rejestrują się w PUP, aby otrzymać ubezpieczenie i zasiłek, a tak naprawdę nie są zainteresowani szukaniem pracy”. W przypadku tej opinii zaobserwowano największe różnice w ocenie między pracownikami zatrudnionymi w urzędach pracy a samymi bezrobotnymi. Warto jednak podkreślić, że prawie 45% bezrobotnych całkowicie lub prawie zgadzało się z tą opinią, co może świadczyć o dużej skali tego zjawiska, skoro dostrzegają je nawet sami zainteresowani.

Wykres 17. Opinie dotyczące bezrobocia według ocen respondentów



Źródło: Wyniki badania empirycznego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służącego podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”.

⁶⁰ *Reforma ze znieczuleniem*, wywiad z M. Bonim przeprowadziła D. Wielowiejska, „Gazeta Wyborcza” 6.12.2007, s. 22.

Według respondentów bezrobotni byłoby bardziej skłonni do korzystania z aktywnych instrumentów rynku pracy, gdyby otrzymywali odpowiednie świadczenie finansowe. Co ciekawe, z tą opinią zgadzali się przede wszystkim pracownicy urzędów pracy, natomiast najrzadziej – sami bezrobotni. Być może wynikało to z faktu, że osoby bezrobotne biorące udział w badaniu skorzystały już z aktywnych instrumentów rynku pracy, a ich motywacja pozafinansowa była na tyle silna, że wysokość stypendium nie zniechęciła ich do doskonalenia zawodowego. Prawdopodobnie gdyby to pytanie zadano losowo wybranym bezrobotnym, a więc także tym, którzy nie korzystali z aktywnych instrumentów rynku pracy, oceny różniłyby się od tych uzyskanych w omawianym badaniu.

Pracodawcy, przedstawiciele firm szkoleniowych, a przede wszystkim pracownicy urzędów pracy na co dzień spotykają się z rezygnacją bezrobotnych z uczestnictwa w szkoleniu/stażu/przygotowaniu zawodowym ze względu na zbyt niskie stypendium/dodatek szkoleniowy i dlatego częściej niż sami bezrobotni zgadzali się z opinią, że bezrobotni nie posiadają dostatecznej motywacji do podnoszenia kwalifikacji. Brak motywacji finansowej do korzystania z aktywnych instrumentów i usług rynku pracy według respondentów częściej niż obowiązujące ich procedury może zniechęcać bezrobotnych. W opinii pracowników urzędów pracy procedury te okazały się być mniej uciążliwe niż w opinii bezrobotnych i pozostałych grup respondentów.

Na uwagę zasługuje też fakt, że bezrobotni częściej niż pracownicy urzędów pracy zgadzali się z opinią, że liczba odbytych szkoleń, staży itp. ma mniejszy wpływ na szanse znalezienia pracy niż osobista motywacja bezrobotnego.

4. Podsumowanie

Znaczący spadek stopy bezrobocia obserwowany w ostatnich miesiącach i dobra sytuacja gospodarcza nie rozwiązały definitywnie problemu bezrobocia w Polsce. Pomimo doniesień prasowych o braku pracowników chętnych i gotowych do podjęcia pracy na rozmaitych szczeblach stanowisk, nadal istnieją obszary, na których bezrobocie i wynikające z niego problemy są dominującą kwestią społeczną. Warto więc wykorzystać sprzyjającą reformom systemu pomocy osobom bezrobotnym sytuację na rynku pracy i wprowadzić zmiany, których celem byłoby ograniczenie kręgu odbiorców usług i instrumentów rynku pracy do osób spełniających definicyjny warunek bezrobotnego, tj. chętnych i gotowych do podjęcia pracy. O tym, że aktualna sytuacja jest daleka od idealnej, może świadczyć m.in. kolejność podawanych motywów rejestracji w urzędzie pracy czy wskazania na czynniki, które ograniczają uczestnictwo osób bezrobotnych w szkoleniach, stażach lub przygotowaniu zawodowym. Wydaje się więc, że wartą rozważenia staje się koncepcja zakładająca uszczelnienie systemu pomocy osobom bezrobotnym poprzez wprowadzenie procedury obejmującej cały okres pozostawiania bez

pracy i zakładającej ciągłe monitorowanie zarówno potrzeb i szans osoby zarejestrowanej w urzędzie pracy, jak i sytuacji na lokalnym rynku pracy. Przykładową indywidualną ścieżkę bezrobotnego prezentuje schemat 1.

Schemat 1. Indywidualna ścieżka bezrobotnego





Źródło: opracowanie własne.

Warto podkreślić, że proponowana procedura zakłada ocenę efektywności zarówno zatrudnieniowej, jak i kosztowej poszczególnych usług rynku pracy. Jak wspomniano, wymaga to wprowadzenia na terenie kraju jednolitej metodologii badania efektywności.

Zaproponowana procedura w sposób oczywisty wiąże się z koniecznością modyfikacji obecnie funkcjonujących sposobów traktowania osoby bezrobotnej w urzędzie pracy. W początkowym okresie może też wiązać się z koniecznością zatrudnienia dodatkowych osób wykonujących czynności związane szczególnie z badaniem efektywności poszczególnych programów. Są to jednak koszty niewspółmierne do wydatków ponoszonych na finansowanie pasywnych i aktywnych instrumentów rynku pracy kierowanych do osób, które w rzeczywistości nie poszukują zatrudnienia. Weryfikacja kręgu odbiorców świadczeń z urzędu pracy pozwoliłaby na lepsze wykorzystanie posiadanych środków i skierowanie oferty do tych osób pozostających bez pracy, które są autentycznie zainteresowane jej pozyskaniem i utrzymaniem.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych oraz analizy publikacji dotyczących badanych problemów można wskazać najważniejsze wnioski dotyczące instrumentów i usług aktywizujących bezrobotnych. Dotyczą one zarówno ogólniejszych zagadnień związanych z polityką rynku pracy, jak i niektórych bardziej szczegółowych rozwiązań odnoszących się do instrumentów i usług mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych¹.

Obserwowana w 2007 r. 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 to wpłynąć 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 w działania w celu podniesienia efektywności używanych narzędzi polityki rynku pracy. Poza wymienionymi podmiotami, na poprawę sytuacji powinno wpłynąć bardziej skoordynowane działanie administracji państwowej, tworzącej ogólne ramy prawne i finansowe dla urzeczywistniania 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

¹ Zakończenie powstało na podstawie wniosków zaproponowanych przez wszystkich członków zespołu badawczego.

służbach zatrudnienia, które powinny odgrywać decydującą rolę w 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.

Badanie wykazało duży wpływ odmiennej sytuacji na poszczególnych lokalnych rynkach pracy na efektywność stosowanych instrumentów i usług. Istnieje zatem potrzeba szerszego niż dotychczas prowadzenia polityki rynku pracy w skali lokalnej i regionalnej. Przeniesienie części kompetencji decyzyjnych na poziom regionów (województw) jest zgodne 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 ścisłej współpracy między powiatowymi urzędami pracy często prowadzi do obniżenia efektywności w następstwie niedostatecznej informacji o możliwości podjęcia pracy w sąsiednich powiatach. Z tego względu należy dążyć do prowadzenia kompleksowych działań, w których stosowane instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych byłyby wspierane przez inne instrumenty rynku pracy. Wśród nich zwiększać się powinna rola bodźców finansowych, skłaniających pracodawców do zatrudniania bezrobotnych.

W związku z tym konieczne 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, możliwości 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 należy systematycznie uzupełniać prognozami wynikającymi z obserwowanych trendów gospodarczych i demograficznych. Podstawę wnioskowania powinny stanowić informacje dotyczące:

- liczby i struktury demograficzno-zawodowej osób bezrobotnych;
- stopy bezrobocia;
- odsetka osób biernych zawodowo;
- społeczno-demograficznej charakterystyki grup osób wykluczonych społecznie, w których skład 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 opracowywanych przez władze samorządowe strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- 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 mogą być bardziej skuteczne dzięki działaniu efektu synergii. Wystąpienie tego efektu zależy od działań podejmowanych przez urzędy pracy. Na skuteczność instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych duży wpływ ma np. 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 z innymi podmiotami zlokalizowanymi na terenie regionu w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Znaczna część chronicznie bezrobotnych to klienci pomocy społecznej. Zwiększenie efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej możliwe jest m.in. poprzez połączenie tych usług 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 zajęciach², wydłużeniu okresu uprawniającego do pobierania zasiłku dla bezrobotnych o cały lub część okresu przeznaczony 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 być podejmowane 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 ponadto, by treść i zakres szkoleń uwzględniały zmiany zachodzące na rynku pracy w formach świadczenia pracy i zmieniających się technologiach, ułatwiając podjęcie zatrudnienia np. w formie telepracy.

Dobra współpraca między 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 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 uproszczeniu 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 faktycznych możliwości zawodowych bezrobot-

² Istotny wydaje się fakt, że respondenci jako czynnik motywujący częściej wskazywali możliwość uzyskania dobrze płatnej pracy po zakończeniu szkolenia niż potrzebę podniesienia wysokości stypendium szkoleniowego. Należałoby więc rozważyć stworzenie odpowiedniego systemu motywującego. Na przykład bezrobotni w trakcie szkolenia otrzymywaliby stypendia w określonej wysokości (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.

nego 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. W świetle uzyskanych wyników i doświadczeń innych krajów konieczne jest podjęcie następujących działań:

- a) 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.
- b) Dokonywanie szczegółowych analiz ogółu warunków bezrobotnego, uwzględniających zarówno jego sytuację zawodową (posiadane kwalifikacje i umiejętności, doświadczenie), jak i osobistą oraz rodzinną (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 lub skierować do instytucji właściwej dla tego typu problemów. W zakres tej analizy powinna również wchodzić ocena motywacji bezrobotnego do poszukiwania pracy oraz dotychczasowych działań, jakie zostały podjęte przez osobę bezrobotną w celu znalezienia pracy. Ponadto analiza ma posłużyć ocenie, czy osoba rejestrująca się w urzędzie pracy jest gotowa i chętna do podjęcia tymczasowego zatrudnienia.
- c) Wprowadzenie dla każdej osoby bezrobotnej rozmowy z doradcą zawodowym prowadzonej w formie *jobcoachingu*, 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. Istotne jest przy tym uzyskanie od osoby bezrobotnej informacji o jej preferencjach dotyczących kariery zawodowej i uzgodnienie rozmiarów ewentualnego zapotrzebowania na usługi i instrumenty rynku pracy.
- d) 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 ubiegania się o zatrudnienie i w trakcie pracy zawodowej.

Uczestnictwo w szkoleniu powinno być warunkiem zachowania statusu bezrobotnego, a tym samym stałoby się sprawdzianem, czy osoba rejestrująca się w urzędzie faktycznie poszukuje pracy.

- e) Określenie, czy kwalifikacje osoby bezrobotnej są wystarczające do znalezienia i utrzymania legalnego zatrudnienia w aktualnych warunkach rynkowych oraz ewentualnie przyporządkowanie optymalnych ścieżek podnoszenia kwalifikacji danej osobie szukającej pracy.
- f) 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.
- g) Ocena uczestnictwa bezrobotnego w zaproponowanej mu formie podnoszenia kwalifikacji (nieuzasadniona nieobecność na zajęciach mogłaby pociągnąć za sobą utratę statusu bezrobotnego). W przypadku szkoleń celowe wydaje się wprowadzenie zasady, iż zakończenie każdego kursu odbywa się w formie egzaminu sprawdzającego wiedzę uczestników i jest potwierdzone wydaniem certyfikatu lub zaświadczenia.
- h) Monitorowanie losów osoby bezrobotnej zarówno w przypadku, gdy nie znalazła ona pracy, jak i wtedy, gdy podjęła zatrudnienie.
- i) Skierowanie osoby bezrobotnej do pracy dotowanej w przypadku, gdy osoba bezrobotna w okresie 2 lat od momentu rejestracji nie znalazła legalnej pracy.

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

- zwiększenia liczby pracowników w urzędach, a także podniesienia ich kwalifikacji w zakresie analizy rynku pracy, stosowania narzędzi selekcji, *jobcoachingu*, doradztwa zawodowego, prowadzenia szkoleń aktywizujących;
- zatrudnienia lub stałej współpracy ze specjalistami – psychologami, prawnikami, doradcami zawodowymi, specjalistami doradzającymi w podjęciu własnej działalności gospodarczej, trenerami rozwoju osobistego, *jobcoachami* (warto szczególnie podkreślić potrzebę rozwoju poradnictwa indywidualnego – jest ono efektywniejsze i zapewnia bardziej adekwatne formy wsparcia);
- rozważenia 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 urzędów);
- współpracy 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 wykazało przeprowadzone 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 Rejestr Instytucji Szkoleniowych dla pozostałych urzędów pracy, by skuteczniej wykluczać nieuczciwe firmy.

Zrealizowane badanie wskazuje, że ważnym partnerem dla urzędu pracy jest sektor prywatny. Charakteryzuje się on generalnie większą gotowością przyjmowania pracowników na staże i przygotowanie zawodowe, chętniej także zatrudnia bezrobotnych po zakończonym szkoleniu. Urzędy pracy, mając jednak świadomość także tego, że przedsiębiorcy prywatni na ogół nieco wcześniej reagują na zagrażające pogorszenie koniunktury, 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 grup 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 50 roku życia, jak 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, do ważnych obszarów współpracy należą:

- 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, w celu weryfikacji jakości szkoleń.

Jak już 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 uzależniona tylko od wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania zatrudnienia, ale nie można całkiem zarzucić 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, niereagującego 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 niż dotychczas nakładów na politykę rynku pracy. Jednym z jej celów jest zapobieganie utrwaleniu się biernych postaw wśród długotrwale 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 pracę, w stosunku do liczby osób, które rozpoczęły szkolenie;
- efektywność brutto_2 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę, w stosunku do liczby osób, które ukończyły szkolenie;
- efektywność netto_1 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności nabytych w wyniku szkolenia, w stosunku do liczby osób, które rozpoczęły szkolenie;
- efektywność netto_2 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności nabytych w wyniku szkolenia, w stosunku do liczby osób, które ukończyły szkolenie.

Ujednolicenie i powszechne stosowanie tych wskaźników pozwoliłoby na łatwiejsze dokonywanie porównań między urzędami lub w skali regionów, szybsze zdiagnozowanie przyczyn ewentualnych różnicowań oraz w dalszej kolejności na udoskonalenie przyjętych procedur, zwłaszcza odnośnie do rekrutacji uczestników szkoleń i staży zawodowych.

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**. Najważniejszą przyczyną utrudniającą stosowanie bardziej wyszukanych form 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 3 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, potrzebne są następujące działania:

- 1) Należy 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) Należy zapewnić stały dostęp do danych oraz możliwość analizy informacji o osobach bezrobotnych ze względu na cechy społeczno-demograficzne, co pozwoliłoby 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. Z tego powodu w przypadku usług i instrumentów cieszących się mniejszą popularnością oraz w przypadku pogłębionych analiz dotyczących np. motywacji osób bezrobotnych czy działania PUP resort pracy powinien dążyć do korzystania 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 i ekonomicznych.
- 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 poniesionych na wyjście danej osoby z bezrobocia oraz na wskazanie szczególnie skuteczne i efektywne metod dla poszczególnych typów osób bezrobotnych.

Sformułowane na podstawie uzyskanych wyników i uzupełnione lub zweryfikowane na podstawie doświadczeń zagranicznych wnioski powinny sprzyjać poprawie sytuacji na rynku pracy. Szczególnie ważnym adresatem, do którego kierowane są usługi i instrumenty, powinni być chroniczni bezrobotni oraz osoby zagrożone długotrwałym bezrobociem. Doświadczenia innych krajów UE pokazują, że aby takie usługi i instrumenty odznaczały się wysoką efektywnością, muszą być wprowadzane w przemyślany sposób, po dokładnym rozpoznaniu kwalifikacji, przyczyn bezrobocia i warunków bytowych tej grupy. Poprawa sytuacji na rynku pracy w Polsce i zmniejszenie nacisku na prawno-administracyjne aspekty wypłacania zasiłków dla bezrobotnych powinno ułatwić skoncentrowanie się na tej grupie zarejestrowanych bezrobotnych i staranne dobranie odpowiednich narzędzi. Wydaje się, że właśnie trafny dobór grupy celowej, będącej beneficjentem podejmowanych działań, dobór odpowiedniego instrumentu czy usługi warunkują satysfakcjonującą efektywność stosowanych rozwiązań.

Piotr Błędowski



BIBLIOGRAFIA

- Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Wyd. AE, Poznań 2007
- Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, red. M. Bednarski, IPiSS, Warszawa 1996
- Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce*, red. M. Bednarski, IPiSS, Warszawa 1996
- Albrecht J.W., van den Berg G.J., Vroman S.B., *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels*, „Working Paper” Nr 4, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2004
- Arbeitslosengeld II/Sozialgeld*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007
- Arbeitsmarkt 2005*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2005
- Arellano F.A., *Evaluating the Effects of labour Market Reforms „at the Margin” on Unemployment and Employment Stability: the Spanish Case*, „Working Paper” 05-12 „Economics Series” 05, Departamento de Economía Universidad Carlos III de Madrid, Madrid 2005
- Bach H.-U., Gaggermeier Ch., Klinger S., *Woher kommt die Talfahrt?*, „IAB-Kurzbericht” Nr 26, 2005
- Ballester R., *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, „Working Papers” Nr 14, Department of Economics, University of Girona, Girona 2005
- Beleva I., *Active Labour Market Policy in Bulgaria, Economic Restructuring and Labour Markets in the Accession Countries*, 2004
- Bergemann A., van den Berg G.J., *Active Labour Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey*, IZA „Discussion Paper” Nr 2365, Bonn 2006
- Bezrobocie i praca socjalna w Polsce i Francji*, red. E. Marynowicz-Hetka, O. Carre, BPS, Śląsk, Katowice 2000
- Biała księga 2005*, PFSL, Warszawa 2005
- Biewen M., Fitzenberger B., Osikominu A., Völter R., *Beschäftigungseffekte ausgewählter Massnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*, „Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung” Nr 3–4, 2006
- Blaschke D., Nagel E., *Arbeitslosigkeit nach Massnahmen der beruflichen Weiterbildung niedriger als erwartet*, „IABwerkstatbericht” Nr 14, 1992
- Bramley P., *Ocena efektywności szkoleń*, Of. Ekonomiczna, Kraków 2001

- Büchtemann Ch., *Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf – Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978–1982*, Forschungsberichte, T. 85, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983
- Calmfors L., Forslund A., Hemström M., *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, „CESifo Working Paper” 675 (4), Munich 2002
- Calmfors L., Forslund A., Hemström M., *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, „Swedish Economic Policy Review” Nr 2, 2001
- Chromińska B., *Rynek pracy w Polsce w 2004 r.*, „Rynek Pracy” nr 3/4, 2005
- The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification*, „Discussion Paper”, Universität St. Gallen 2005
- Dahlberg M., Forslund A., *Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden*, Uppsala 1999
- Damelang A., Haas A., *Schwieriger Start für junge Türken*, „IAB-Kurzbericht” Nr 19, 2006
- Does Inclusion Pay? Evaluating Impacts and Cost-Effectiveness of Active Social Policy and Active Labour Market Policy on Inclusion*, red. H. Kauppi, link www.mol.fi, 2006
- Dolado J.J., García-Serrano C., Jimeno J.F., *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, „The Economic Journal” Vol. 112, 2002
- Drogosz-Zabłocka E., Izycka H., Trzeciak W., *Edukacja ustawiczna (CVT)*, www.bkkk-cofund.org.pl/download/contin.doc
- Dzięcielska-Machnikowska Z., *Co myślą bezrobotni?*, cz. II, IS UŁ, Łódź 1995
- Edukacja dla pracy. Raport o rozwoju społecznym Polska 2007*, UNDP, Warszawa 2007
- Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, IPISS, Warszawa 2003
- Elastyczność i sprawność rynku pracy*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 87, Warszawa 2006
- Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 73, Warszawa 2004
- Employability. From theory to practice*, red. P. Weinert, M. Baukens, P. Bollerot, M. Pineschi-Gapenne, U. Walwei, Library of Congress, Washington 2001
- Employment Outlook*, OECD, Paris 2004
- Engbersen G., Schuyt K., Timmer J., van Waarden F., *Cultures of Unemployment. A comparative Look at long term Unemployment and Urban Poverty*, Westview Press, Boulder–London 1993
- Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt*, red. Ch. Brinkmann, K. Schober, Nürnberg 1992
- European Commission Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies*, October 1997
- European Commission, *Employment in Europe 2006*, Luxembourg 2006
- European Commission, *Employment in Europe 2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006
- European Social Statistics. Labour Market Policy – Expenditure and participants – Data 2003, Office for Official Publications of the European Commission, Luxembourg 2005
- Eurostat, Statistical Books. Labour Market Policy 2007
- Expenditure on Labour Market Policies in 2004*, „Statistics in Focus. Population and Social Conditions” Nr 12, Eurostat 2006
- Fitzenberger B., Speckesser S., *Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*, „Mitteilungen und der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” Heft 33, 2000

- Forslund A., Nordström Skans O., *Swedish Youth Labour Market Policies Revisited*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, „Working Paper” Nr 6, Uppsala 2006
- Foundation Tripartita, *Agreement on Vocational Training for Employment*, Madrid 2006
- Freshfields Bruckhaus Deringer, *Spanish agreement on employment law reform*, June 2006
- Fundación Tripartita, *El Sistema de Formación Profesional para el Empleo*, Madrid 2007
- Funkcjonowanie lokalnych rynków pracy w aspekcie badań nad bezrobotnymi. Studium teoretyczno-empiryczne*, Wyd. PCz., Częstochowa 1998
- Golinowska S., Ruzik A., Pieliński B., Gandziarowska J., *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy. Raport z badania*, IPISS, Warszawa 2007
- Góra M., Sztanderska U., *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik*, MPiPS, Warszawa 2006
- Hägglund P., *Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments*, „Working Paper” Nr 2, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2006
- Hardarson O., *Men and women employed on fixed-term contracts involuntarily*, „Statistics in Focus. Population and Social Conditions” Nr 98, 2007
- Herrarte A., Saez F., *Labour Market Policy in Spain: Analysis of Microdata and Main Results*, Labour Market Policy Seminar, Brussels, 10th October 2006, Eurostat 2007.
- Hasluck C., *Targeting services in the individual customer strategy: The role of profiling. A review of research evidence*, Warwick Institute for Employment Research, Warwick 2004
- Heckman J., Smith J., *The pre-programme earnings dip and the determinants of participation in a social programme; implications for simple programme evaluation strategies*, „The Economic Journal” Vol. 109, 1999
- Hernandez J.G., *Spain's 2006 labour reform*, „International Labour Review” Nr 146 (1–2), 2007
- Hofbauer H., Dadzio W., *Mittelfristige Wirkung beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern nach Beendigung der Massnahme*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” Nr 2, 1987
- Hohendanner Ch., *Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?*, „IAB-Discussion Paper” nr 8, 2007
- Hujer R., Fitzenberger B., *Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, „Perspektiven der Wirtschaftspolitik” Heft 2, 2002
- International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schomann, Elgar, Cheltenham 1996
- Isusi I, Coral A., *Parliamentary report recommends actions to improve work- life balance*, Ikel 2007, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2007/05/ES0705029l.htm> (25.11.2007)
- Isusi I, A. Corral, *Quality in work and employment – Spain*, Ikel Research & Consultancy, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studied/tn0612036s/es0612039q.htm> (26.11.2007)
- Jarmuż S., Witkowski T., *Podręcznik trenera*, „Biblioteka Moderatora”, Moderator, Taszów 2004
- Jeliazkova M., *Bulgaria, The Active Labour Policy Reform – The Second Wave*, „Statements and Comments” May 2004
- Kabaj M., *Elementy przeciwdziałania bezrobociu*, „Polityka Społeczna” nr 1, 1992
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2004
- Kirkpatrick D., *Ocena efektywności szkoleń*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2001

- Kluge J., *The Effectiveness of ALMP and the European Evaluation Culture- A. Comment on Chapter 3 „Effective European Active Labour Market Policies” of the report Employment in Europe 2006*, RWI Essen 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_conf_kluge2_en.pdf (26.11.2007)
- Kluge J., *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, „Diskussion Paper” Nr 2018, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2006
- Kluge J., Lehmann H., Schmidt Ch.M., *Active labour market policies in Poland: human capital enhancement, stigmatization, or benefit churning?* „Journal of Comparative Economics” 1999
- Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB*, red. D. Mertens, BeitrAB 70, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1988
- Koptas G., *Szkolenie bezrobotnych*, IPiSS, Warszawa 1995
- Kovacheva S., *Censtellation of Disadvantage and Policy Dilemmas in Youth Transitions from School to Work in Bulgaria*, Social Work&Society, www.socwork.net/2006/2/soialreports/kovacheva
- Kruppe T., *Private Vermittlung als Unterstützung eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*, „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” Nr 301, 2006
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Raport*, IPiSS, Warszawa 1998
- Kugler A., Jimeno J.F., Hernanz V., *Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reform*, „CEPR Discussion Paper” Nr 3724, 2003
- Kwestie bezrobocia i ubóstwa w świetle badań w wybranych środowiskach lokalnych 1992–1997. Zadania dla polityki społecznej*, red. A. Kurzynowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 1998
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2002
- Labour Market Policy Seminar (10th October 2006, Brussels), Eurostat 2007
- Lang D., *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania?*, „Problemy Polityki Społecznej” nr 8, 2005
- Larsson L., *Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes*, Office of Labour Market Policy Evaluation, Uppsala 2000
- Lechner M., Miquel R., Wunsch C., *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*, „IZA Discussion Paper” Nr 1443, Bonn 2005
- Lechner M., Wunsch C., *Are the effects of training programmes in Germany sensitive to the choice and measurement of labour market outcomes?*, „Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung” Nr 3–4, 2006
- Lissev S., Szyber W.B., *Przeciwdziałanie bezrobociu w Bułgarii – nowe podejście*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2005
- Litwiński J., *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
- Litwiński J., Sztanderska U., *Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, MPiPS, Warszawa 2006

- Lokalne inicjatywy ograniczania bezrobocia – z doświadczeń województwa mazowieckiego*, WUP, Warszawa 2002
- Loss M., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech*, „Trzeci Sektor” nr 7, 2006
- Lundqvist T., *Organised Interests, Labour Market and Migration: the Swedish Model*, „Working Paper” Nr 3, Institute for Futures Studies, Stockholm 2004
- Marciniszyn M., *Instytucje rynku pracy. Polska na tle państw Unii Europejskiej*, Wyd. WSzPiZ L. Koźmińskiego, Warszawa 2005
- Martin J.P., Grubb D., *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies*, „Swedish Economic Policy Review” Nr 8, 2001
- Martin S.G., *An overview of Spanish labour market reforms: 1985–2002*, „Working Paper” 02–17, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) 2002
- Melis A., *Population and social conditions*, „Statistic in Focus” Nr 12, Eurostat 2006
- Meller J., *Rola pracodawców i rejonowych urzędów pracy w ograniczaniu bezrobocia, Pracodawcy a rynek pracy w procesie transformacji gospodarczej*, red. A. Wiśniewski, UMK, WUP, Toruń 1997
- Męcina J., *Staż pracy jako nowa forma przeciwdziałania bezrobociu absolwentów*, „Polityka Społeczna” nr 9, 1998
- MTAS, *Guide to Labour & Social Affairs*, 2006, http://www.mtas.es/Guiaingles2006/texto/guia_1.htm (30.11.2007)
- MTAS, *Thematic overviews of vocational education and training systems in Spain*, 2007
- Nacjonalna Programa „Ot socjalni pomoshti kym osigurjavane na zaetost”, 2004
- Nowe dylematy polityki społecznej*, red. S. Golinowska, M. Boni, „Raporty CASE”, Warszawa 2006
- O’Leary Ch.J., *Proponowane wskaźniki efektywności dla programów rynku pracy w Polsce*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Urząd Pracy, Michigan, Warszawa 1993
- OECD Employment Outlook*, Paris 2006
- Pamiętniki bezrobotnych*, red. A. Budzyński, t. I–VI, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2003–2007
- Planas N.R., *Country Report Spain*, w: *Does Inclusion Pay? Evaluating Impacts and Cost-Effectiveness of Active Social Policy and Active Labour Market Policy on Inclusion*, red. H. Kauppi, 2006, www.mol.fi/mol/en
- Polska, ale jaka?*, red. M. Jarosz, ISP PAN, Warszawa 2005
- Poszukiwanie pracy – opinie i doświadczenia Polaków. Komunikat z badań*, oprac. B. Wciórka, CBOS, Warszawa, marzec 2003.
- Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie społeczne. Strategie wobec pracy. Raport z badań*, red. S. Golinowska, „Opracowania PBZ”, Warszawa 2007
- Psychologiczny kontekst problemów społecznych*, red. H. Sęk, S. Kowalik, Poznań 1999
- Puhani P., *Active Labour Market Policy and Employment Floks. Evidence from Polish Regional Data*, „International Journal of Manpower” Vol. 24, Nr 8
- Puhani P., *What Works? An Evaluation of Active Labour Market Policies in Poland During Transformation*, University of Munich, Munich 1998
- „Quarterly EU Labour Market Review” European Commission, Autumn 2007
- RBEC Workshop on the UNDP Evaluation Policy, Istanbuł, Turkey, 6–8 December 2006, M. Zlatareva, UNDP Bulgaria
- Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, IPiSS, Warszawa 2006
- Reszke I., *Wobec bezrobocia: opinie, stereotypy*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1995
- Romans F., Hardason O.S., *Labour Market Latest Trends*, „Eurostat”, Nr 3, 2007

- Romans F., Kotecka M., *European Union Labour Force Survey. Annual results 2006*, „Eurostat DATA in Focus. Population and Social Conditions” Nr 10, 2007
- Rynek pracy w skali lokalnej, red. R. Szul, A. Tucholska, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2004
- Schröder Ch., *Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, „IW-Trends” Nr 3, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2006
- Socjologia bezrobocia*, red. T. Borkowski, A. Marcinkowski, Wyd. Interart, Warszawa 1996
- Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*, Wiesbaden 2006
- Statistischer Bundesamt, *Im Blickpunkt: Deutschland in der Europäischen Union 2006*, Wiesbaden 2006
- Sytuacja społeczno-zawodowa bezrobotnych kobiet. Bariery i stymulatory ich aktywizacji zawodowej*, red. A. Kurzynowski, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2001
- Szamańska A., *Polityka zwiększania efektywności rynku pracy w Unii Europejskiej: lekcje dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2004
- Sztanderska U., *Praca dla niskokwalifikowanych, Niebieskie księgi/Rekomendacje 2004*, www.pfsl.pl/news.php?id=342
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa 2004
- Tangian A., *European flexicurity: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments), and policies (consistent implementations)*, Hans Böckler Foundation, Düsseldorf 2006
- Teoretyczne i praktyczne aspekty przeciwdziałania bezrobociu w gminach*, materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Katowice 2001
- Tuckerman P., Smith R., Borland J., *The Relative Cost of Employment for People with a Signification Intellectual Disability*, „Journal of Vocational Rehabilitation” Vol. 13, 1999
- Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, red. S. Golinowska, M. Wawelski, Biblioteka CASE, Warszawa 2000
- Uczenie się dorosłych. Przegląd tematyczny. Polska. Notatka na temat kraju*, OECD-MPiPS, Warszawa 2006, www.mpips.gov.pl
- W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004
- Watts A.G., Knasel E.G., *Adult unemployment and the curriculum: A manual for practioners*, Replan, London 1985
- Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003*, ASPRA_JR, Warszawa 2005
- Wiśniewski T., „New Deal for 18–24 years olds” element brytyjskiego narodowego planu działania w zakresie walki z bezrobociem ludzi młodych, „Rynek Pracy” nr 3 (135), MGPI PS 2003
- Witoszyński M., *Marketing urzędów pracy*, „Rynek Pracy” nr 7, 1995
- Wratny J., *Prawo pracy a bezrobocie. Kilka refleksji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 8, 2005
- Wróbel J., *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2005
- Ziębowicz I., Opoka K., *Wyniki badań ankietowych osób bezrobotnych z terenu miasta Nowy Sącz*, Sądecki Urząd Pracy, Nowy Sącz 2007
- Znaniński F., *Socjologia bezrobotnych*, „Kultura i Społeczeństwo” t. XXXVI, nr 1, KNS PAN, Warszawa 1992

www.az.government.bg
www.beautifulbulgaria.com
www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf
www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/10/word/pl0310104fpl.doc
www.epp.eurostat.ec.europa.eu
www.dwp.gov.uk/pulibcations/dwp/2006/dr06/annexa/table.10.asp
www.eurofund.europa.eu/euro/2007/02/articles/bg/0702019i.htm
www.uk-legislation.hmso.gov.uk
www.scb.se
www.finanse.wp.pl
www.pfsl.pl
www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/9549538_raport_syntetyczny.pdf
www.pup.lebork.pl/pliki/mlodzi_aktywni_56.ppt <http://www.pup.zlotoryja.pl/>

