

Agnieszka Tylec

Politechnika Częstochowska

EFEKTYWNOŚĆ AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W LATACH 2005-2010 – ASPEKTY ZATRUDNIENIOWE I KOSZTOWE

Wprowadzenie

Badania rynku pracy, w tym także efektów polityki rynku pracy, doprowadziły do wypracowania wielu koncepcji teoretycznych i metod szacowania efektywności wprowadzanych rozwiązań¹. Z uwagi na złożoność tych metod oraz wiele ograniczeń ewidencyjnych w większości przypadków nie znajdują one zastosowania praktycznego, a jako kryterium oceny skuteczności podejmowanych działań – zgodnie z ich podstawowym celem – przyjmuje się „zatrudnialność” oraz koszty aktywizacji i pozyskania zatrudnienia.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań efektywności aktywnych programów rynku pracy w województwie śląskim w latach 2005-2010, prowadzonych z rozróżnieniem efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Z uwagi na istniejące ograniczenia metodyczno-statystyczne analizie poddano

¹ Problematyka ta poruszona jest m.in. w publikacjach: M. Rosholm, M. Svarer: *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. „IZA Discussion Paper” 2004, No. 1300; J.P. Martin, D. Grubb: *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*. „Swedish Economic Policy Review” 2001, No. 8; Ch. O'Leary, A. Nesperova, A. Samorodov: *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*. ILO, Geneva 2001; J. Wróbel: *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*. IPiSS, Warszawa 2005; E. Kwiatkowski: *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*. PWN, Warszawa 2006; *Metody pomiaru zjawisk społecznych w skali makro- i makroregionalnej*. Red. L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka. AE, Katowice 2001; *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*. Red. R.Cz. Horodeński, C. Sadowska-Snarska. IPiSS, WSE, Warszawa-Białystok 2006; *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki. WUP i UMK, Toruń 2010.

szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, refundacje wyposażenia i wyposażenia stanowiska pracy i dotacje na podjęcie działalności gospodarczej².

Do oceny zatrudnieniowej efektywności programów rynku pracy, wykorzystano miernik³

$$ez_1 = \frac{\text{liczba osób, które podjęły pracę w okresie do 3 miesięcy od zakończenia udziału w programie}}{\text{liczba osób, które w badanym okresie ukończyły program}}$$

Przeprowadzone w artykule badanie efektywności kosztowej poszczególnych programów oparto na wyliczeniu⁴:

1) przeciętnego kosztu programu na jedną osobę, ustalonego dla ogółu osób, które ukończyły program (pkp_1)

$$pkp_1 = \frac{\text{wydatki przeznaczone na program w badanym okresie}}{\text{liczba osób, które w badanym okresie ukończyły program}}$$

2) kosztu ponownego zatrudnienia, to jest przeciętnego kosztu uzyskania zatrudnienia po zakończeniu programu (kpz)

$$kpz = \frac{\text{wydatki przeznaczone na program w badanym okresie}}{\text{liczba osób, które podjęły pracę w okresie do 3 miesięcy od zakończenia udziału w programie}}$$

² Wymienione programy nie wyczerpują listy działań podejmowanych przez urzędy pracy w województwie śląskim. Z uwagi jednak na dostępną statystykę nie ma możliwości wyodrębnienia wydatków ponoszonych na indywidualne poradnictwo zawodowe, szkolenia w klubie pracy w zakresie aktywnego poszukiwania pracy oraz na zajęcia aktywizacyjne. Wszystkie prezentowane w artykule wartości dotyczące kosztów wsparcia, poziomu uczestnictwa i jego rezultatów, odnoszą się zatem wyłącznie do wymienionych ośmiu programów.

³ Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. *Raport z badania współfinansowanego ze środków EFS, realizowanego przez P. Błędowskiego, B. Błaszczak, M. Fedorczuk, Cz. Kliszko, P. Kubickiego*. MPiPS, Warszawa 2008, s. 80; *Efektywność podstawowych form aktywizacji realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 roku*. MPiPS, Warszawa 2010, s. 3.

⁴ *Efektywność podstawowych...*, op. cit., s. 3.

Poza wymienionymi formułami możliwe jest także zastosowanie miernika efektywności zatrudnieniowej ez_2 i efektywności kosztowej pkp_2 . Wskaźnik ez_2 jest liczony jako relacja liczby osób, które po objęciu wsparciem uzyskały zatrudnienie i liczby osób, które rozpoczęły udział w programie. pkp_2 to przeciętny koszt programu na jedną osobę, ustalony dla ogółu rozpoczynających program. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, a także fakt, że celem badanych programów nie jest „aktywizowanie”, a raczej „zaktywizowanie”, wyniki badań prowadzonych z wykorzystaniem wymienionych mierników nie zostaną zaprezentowane.

Przeprowadzona analiza dokonana została na podstawie danych udostępnionych przez WUP w Katowicach, zawartych w sprawozdaniach MPiPS-02 „Sprawozdanie o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy”, sprawozdaniach MPiPS-01 „Sprawozdanie o rynku pracy” i załącznikach nr 6 do sprawozdania MPiPS-01 „Aktywne programy rynku pracy”.

1. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa aktywnych programów rynku pracy – wyniki badań własnych

Ograniczając zakres oceny do wskazanych ośmiu programów, w latach 2005-2010 na analizowane formy przeciwdziałania bezrobociu w województwie śląskim z Funduszu Pracy przeznaczono kwotę 1 744 732,7 tys. zł. Nakłady te wiązały się z 365 558 rozpoczęciami programów, 339 982 ukończeniami i 189 233 podjęciami pracy.

Ze sprawozdań opisujących nakłady na aktywne programy rynku pracy w analizowanym województwie wynika, że w badanych latach dominowały wydatki związane ze wsparciem bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą (450 537,1 tys. zł.). Najwięcej osób (118 934) rozpoczęło szkolenia. Podjęć pracy (nominalnie) najwięcej nastąpiło po stażach (63 541). Wskazane wartości znalazły odzwierciedlenie w poziomie wskaźników obrazujących efektywność zatrudnieniową i kosztową (tabela 1).

Tabela 1

Efektywność aktywnych programów rynku pracy w województwie śląskim w latach 2005-2010 – uszeregowanie od najniższego kpz

Aktywne programy rynku pracy	kpz (w tys. zł)	pkp_1 (w tys. zł)	ez_1 (w %)
1	2	3	4
2005			
Szkolenia	3,91	1,40	35,82
Prace interwencyjne	5,71	4,03	70,62
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	10,19	4,72	46,38
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	13,23	13,23	100
Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej	14,12	14,12	100
Stáže	14,12	7,72	54,65
Roboty publiczne	19,44	7,74	39,81

cd. tabeli 1

1	2	3	4
2006			
Prace społecznie użyteczne	2,71	0,68	25,02
Szkolenia	3,22	1,40	43,41
Prace interwencyjne	3,92	3,32	84,74
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	7,09	3,43	48,40
Stáže	7,53	4,35	57,77
Roboty publiczne	8,78	5,36	61,07
Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej	11,29	11,29	100
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	13,02	13,02	100
2007			
Prace społecznie użyteczne	2,37	0,80	33,67
Szkolenia	3,76	1,49	39,54
Prace interwencyjne	4,26	3,72	87,47
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	6,03	3,18	52,82
Stáže	6,69	4,30	64,34
Roboty publiczne	7,62	5,17	67,89
Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej	11,97	11,97	100
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	12,58	12,58	100
2008			
Prace społecznie użyteczne	2,61	0,82	31,37
Prace interwencyjne	4,84	4,18	86,27
Szkolenia	4,85	1,73	35,77
Roboty publiczne	9,30	6,29	67,61
Stáže	9,31	6,05	65,05
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	9,83	5,70	57,99
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	10,38	10,38	100
Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej	13,84	13,84	100
2009			
Prace społecznie użyteczne	2,84	0,79	27,73
Prace interwencyjne	5,20	4,42	84,99
Szkolenia	7,09	2,43	34,26
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	7,43	4,06	54,65
Roboty publiczne	10,14	6,90	68,02
Stáže	10,24	6,03	58,89
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	12,56	12,56	100
Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej	17,63	17,63	100
2010			
Prace społecznie użyteczne	3,24	0,85	26,16
Szkolenia	4,74	1,7	35,81
Prace interwencyjne	6,86	5,49	80,02
Roboty publiczne	11,17	7,07	63,49
Stáže	11,92	6,51	54,61
Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej	18,68	18,68	100
Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	19,14	19,14	100
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	42,18	16,97	40,23

Oceniając programy pod względem efektów zatrudnieniowych zauważyć należy, że we wszystkich latach na 100 osób, które ukończyły program najmniej osób podejmowało zatrudnienie kończąc prace społecznie użyteczne⁵. Z racji specyfiki programu dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej i refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy w każdym z badanych lat cechowały się efektywnością zatrudnieniową równą 100%.

Wyłączając te dwie formy wsparcia, trzema programami o najwyższych ez_1 były kolejno:

- w 2005 roku: prace interwencyjne, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy,
- w latach 2006-2010 prace interwencyjne, roboty publiczne, staże.

Zauważyć należy, że na 100 osób, które kończyły prace interwencyjne zatrudnienie podejmowało od 71 osób w 2005 roku do 87 w 2007.

Z przeprowadzonej analizy efektywności kosztowej wynika, że we wszystkich badanych latach, w których dostępne były prace społecznie użyteczne, cechowały się one najniższym kpz. W latach 2005-2007 kolejne pozycje zajmowały szkolenia (najtańsze w roku 2005) i prace interwencyjne. W latach 2008-2009 kolejność ta uległa odwróceniu – koszt pozyskania zatrudnienia w przypadku prac interwencyjnych był niższy. Najdroższymi formami aktywizacji w większości badanych lat były dotacja na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy – przy różnym ich uplasowaniu w badanym okresie (na ostatniej lub przedostatniej pozycji). Wyjątkami były tu 2005 rok, w którym najniższą efektywność kosztową uzyskano dla robót publicznych i staży, oraz 2010 rok, w którym najwyższy koszt pozyskania zatrudnienia cechował przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Jednocześnie w 2010 roku przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (z racji tylko 35 podjęć pracy po programie i nakładów w wysokości 1 476,2 tys. zł) cechowało się najwyższym dla wszystkich programów i wszystkich badanych lat kosztem pozyskania zatrudnienia dla jednej osoby (42,18 tys. zł).

Jednocześnie koszt programu na osobę, która go ukończyła wynosił od 0,68 tys. zł w przypadku prac społecznie użytecznych w 2006 roku do 19,14 tys. zł dla refundacji wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy w 2010.

Ustalone dla wszystkich badanych programów w latach 2005-2010 koszty wsparcia wyniosły odpowiednio:

⁵ Wyjątek stanowił 2005 rok, w którym nie realizowano prac społecznie użytecznych, a najniższym ez_1 równym 35,82% cechowały się szkolenia.

- koszt programu na osobę rozpoczynającą program – 4,77 tys. zł,
- koszt programu na osobę, która ukończyła program – 5,13 tys. zł,
- koszt uzyskania zatrudnienia – 9,22 tys. zł.

Nakłady te przełożyły się na wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wynoszący 55,66%, co oznacza, że na każde 100 osób, które objęte były wsparciem w ramach badanych programów w trakcie sześciu lat, pracę podejmowało 56. Najniższy koszt pozyskania zatrudnienia odnotowano dla prac społecznie użytecznych (2,76 tys. zł), natomiast jeden z najwyższych wskaźników efektywności zatrudnieniowej (82,16%) dla prac interwencyjnych (po dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy, dla których z racji specyfiki programu efektywność zatrudnieniowa wynosi 100%).

Warto podkreślić, że poprawie efektywności analizowanych form wsparcia w poszczególnych latach nie zawsze towarzyszyła maksymalizacja nakładów na poszczególne programy. Opierając się na danych tabeli 1 zaobserwować można jednak dodatnią zależność pomiędzy wysokością nakładów na aktywizację jednej osoby w ramach poszczególnych programów a uzyskiwanym po nich zatrudnieniem. Programy bardziej kosztochłonne wiązały się na ogół z wyższym poziomem podjęć pracy po ich ukończeniu.

2. Weryfikacja programów maksymalizujących efektywność zatrudnieniową i kosztową

Jak wynika z przeprowadzonych badań, analizowane programy istotnie różniły się osiąganą w ich rezultacie efektywnością zatrudnieniową i kosztową. Z uwagi na fakt, że próba wyboru najlepszych rozwiązań na podstawie jedynie aspektu zatrudnieniowego lub finansowego będzie skutkowałą wskazaniem zupełnie innej formy aktywizacji. W poszukiwaniu programów optymalnych należy uwzględnić jednocześnie zarówno koszt wsparcia, jak i osiągnięte po nim zatrudnienie. W związku z powyższym, analizowanym programom nadano rangi uzależnione od osiągniętej dla nich efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, zakładając że program „najlepszy” według danego kryterium otrzymuje rangę 1, a „najgorszy” 8.

Dzięki zastosowaniu takiego podejścia wyodrębniono cztery podkategorie programów:

- 1) cechujące się niskim kosztem pozyskania zatrudnienia i wysoką efektywnością zatrudnieniową,
- 2) odznaczające się niskim kosztem pozyskania zatrudnienia i jednocześnie niską efektywnością zatrudnieniową,

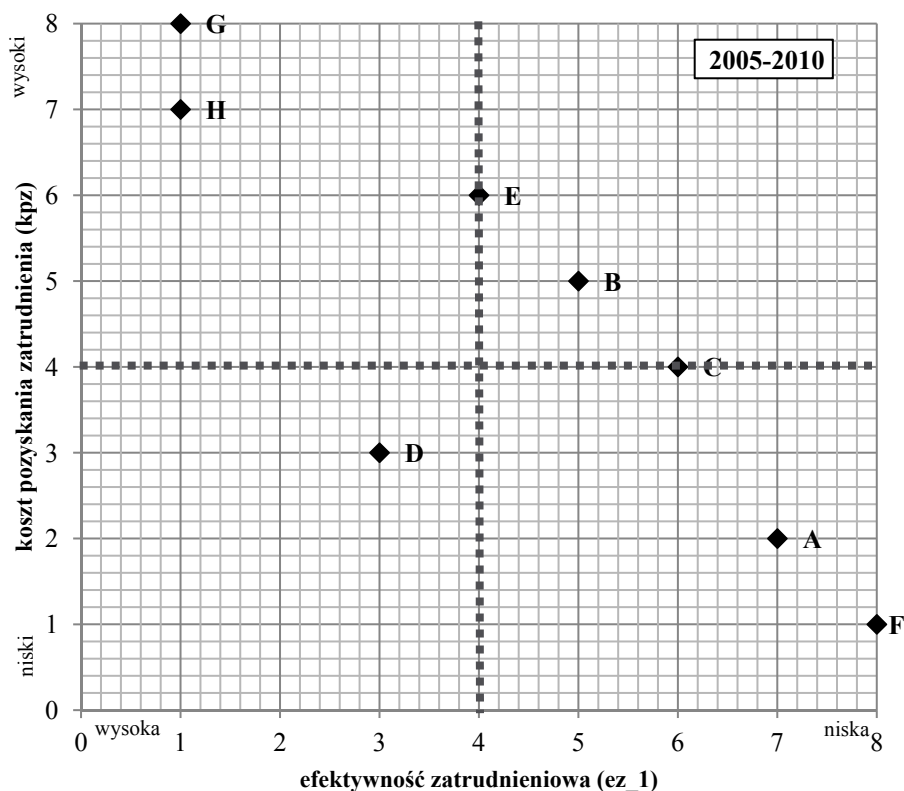
3) charakteryzujące się wysokim kosztem pozyskania zatrudnienia i również wysoką efektywnością zatrudnieniową,

4) cechujące się wysokim kosztem pozyskania zatrudnienia i niską efektywnością zatrudnieniową.

Stosowane pojęcia „niski/wysoki koszt pozyskania zatrudnienia” oraz „niska/wysoka efektywność zatrudnieniowa” są pojęciami umownymi, dla których przyjęto arbitralnie granicę na poziomie 4 równym medianie, przez co do rangi nr 4 przyjmuje się kpz jako niski, a ez_1 jako wysoką. Powyżej 4 kpz uznawany jest jako wysoki, a efektywność zatrudnieniowa jako niska.

Widoczne w porównaniu poszczególnych lat (okresu 2005-2010) różnice w osiąganych wskaźnikach opisujących efektywność skutkują nieznacznie odmiennym uplasowaniem się ocenianych programów w ramach wyodrębnionych podkategorii. W badanych latach najbardziej „stabilne” okazały się prace społecznie użyteczne, które w każdym roku, w którym funkcjonowały zajmowały dokładnie to samo miejsce, zaliczając się do programów o najniższym koszcie, ale i najniższej efektywności zatrudnieniowej. Stałą pozycję zajmowały także szkolenia, w każdym z badanych lat zaliczając się do programów o niskiej efektywności zatrudnieniowej przy relatywnie niskim koszcie podjęcia pracy. Podobna niezmienność uszeregowania cechowała wsparcie poprzez udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundację wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy, które w całym badanym okresie plasowały się na pierwszym miejscu pod względem uzyskiwanego zatrudnienia i na siódmym lub ósmym pod względem kosztu jego pozyskania. Wyjątek w tym zakresie stanowił 2010 rok, w którym najdroższym programem było przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Stosunkowo stałe było również usytuowanie prac interwencyjnych, będących według dokonanych obliczeń programem najbardziej optymalnym, cechującym się względnie niskim kosztem pozyskania zatrudnienia i jednocześnie wysoką efektywnością zatrudnieniową⁶. Pozostałe programy odznaczały się wyższą zmiennością zarówno pod względem kpz, jak i poziomu zatrudnienia po programie. W większości badanych lat programami o relatywnie wysokim koszcie pozyskania zatrudnienia przy jednocześnie niskich ez_1 były staże. Wysokim kosztem aktywizacji przy średniej (w latach 2006-2010) i niskiej w 2005 roku efektywności zatrudnieniowej odznaczały się natomiast roboty publiczne. Z racji ograniczonej objętości artykułu na rys. 1 przedstawiono jedynie uszeregowanie programów według wskaźników obliczonych za okres 2005-2010.

⁶ Pewne odstępstwa miały miejsce w latach 2007 i 2008, kiedy prace interwencyjne zajmowały dopiero czwartą pozycję pod względem kosztu pozyskania zatrudnienia.



A	Szkolenia	E	Roboty publiczne
B	Staże	F	Prace społecznie użyteczne
C	Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	G	Dotacja na podjęcie działalności gospodarczej
D	Prace interwencyjne	H	Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy

Rys. 1. Uszeregowanie aktywnych programów rynku pracy w województwie śląskim z uwagi na osiąganą efektywność zatrudnieniową i kosztową w latach 2005-2010

Zestawiając dane za cały okres objęty analizą, programem maksymalizującym najbardziej pożądane rezultaty były prace interwencyjne. Najwyższym poziomem zatrudnienia przy jednocześnie wysokim koszcie aktywizacji cechowały się dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacja wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy. Programami najtańszymi, ale jednocześnie wiążącymi się z najniższym poziomem zatrudnienia po uczestnictwie były szkolenia i prace społecznie użyteczne. Programem plasującym się najniżej były staże, dla których zarówno efektywność zatrudnieniowa, jak i jej aspekty finansowe należały do ocenianych najslabiej (tj. cechowały się stosunkowo niską efektywnością zatrudnieniową przy relatywnie wysokim koszcie pozyskania za-

trudnienia). Z kolei w przypadku robót publicznych i przygotowania zawodowego w miejscu pracy, właściwe wydaje się nazwanie ich „średnimi” – odznaczały się bowiem usytuowaniem na granicach oddzielających programy zaliczane do ustalonych podkategorii.

Podsumowanie

Przeprowadzona (na podstawie zagregowanych danych z całego okresu badawczego) analiza efektywności zatrudnieniowej wykazała, że ponad 50% zatrudnieniem po zakończeniu programu odznaczały się: dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej (ez_1 = 100%), refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy (ez_1 = 100%), prace interwencyjne (ez_1 = 82,16%), roboty publiczne (ez_1 = 60,16%), staże (ez_1 = 59,08%) i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (ez_1 = 52,37%). Efektywność zatrudnieniowa poniżej 50% charakteryzowała natomiast szkolenia (ez_1 = 37,42%) i prace społecznie użyteczne (ez_1 = 28,82%).

Wartości wskaźników efektywności kosztowej ustalone dla analizowanych form wsparcia za lata 2005-2010 wskazują, że najkorzystniejsze rezultaty osiągnięto dla prac społecznie użytecznych (kpz = 2,76 tys. zł), następnie szkoleń (kpz = 4,53 tys. zł) i prac interwencyjnych (kpz = 4,95 tys. zł). Programami, dla których ustalony koszt pozyskania zatrudnienia był najwyższy były dotacja na podjęcie działalności gospodarczej (kpz = 15,44 tys. zł), refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy (kpz = 13,83 tys. zł) oraz roboty publiczne (kpz = 11,12 tys. zł).

Analizowane programy różniły się efektywnością zatrudnieniową i kosztami aktywizacji, dlatego też w próbie poszukiwania programów optymalnych uwzględniono zarówno aspekt finansowy, jak i osiągnięte po ich ukończeniu zatrudnienie. Badania zrealizowane w takim ujęciu, oparte na zestawieniu danych za lata 2005-2010, wskazują, że prace interwencyjne były programem w największym stopniu maksymalizującym pożądaną efektywność zatrudnieniową, przy relatywnie niskim koszcie aktywizacji). Najwyższym (100%) poziomem zatrudnienia, przy jednocześnie wysokim koszcie wsparcia, cechowały się dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacja wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy. Najtańszymi formami, ale jednocześnie skutkującymi najniższym poziomem zatrudnienia po uczestnictwie były szkolenia i prace społecznie użyteczne. Formą aktywizacji o jednocześnie najniżej ocenianych efektach zatrudnieniowych i kosztowych były staże.

**EFFECTIVENESS OF LABOUR MARKET ACTIVE PROGRAMMES
IN SLASKIE VOIVODSHIP IN 2005-2010 – EMPLOYMENT
AND COST ASPECTS**

Summary

The process of design and selection of unemployment counteraction programmes cannot be carried out without the analysis of effectiveness of already existing solutions. Given the above, the paper presents the results of employment and cost effectiveness study for labour market active programmes in slaskie voivodship in 2005-2010. The analysis used the ratios describing the relationship between selected variables representing expenditures and results: across individual programmes, years, and overall for the period of 2005-2010.