

Informacja

o strukturze wydatków oraz gospodarce środkami Funduszu Pracy na realizację zadań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy w województwie pomorskim w 2011 r.

Rok 2011 był okresem o w miarę ustabilizowanej sytuacji gospodarczej w regionie. Niekorzystny wpływ, jaki na gospodarkę i rynek pracy miał kryzys finansowy w Europie i na świecie łagodziły realizowane inwestycje infrastrukturalne oraz projekty uruchamiane ze środków krajowych i środków europejskich.

Był to zarazem pierwszy rok, w którym powiatowe urzędy pracy, dysponowały znacznie mniejszymi, niż w latach poprzednich, środkami Funduszu Pracy na aktywizację zawodową osób bezrobotnych. Ograniczenie środków zmniejszyło możliwości interwencji publicznych służb zatrudnienia na rynek pracy. Zmniejszenia bezrobocia pozostaje nadal jednym z kluczowych wyzwań dla rozwoju gospodarczego i społecznego Pomorza.

1. Struktura środków Funduszu Pracy (FP) na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r. realizowanych przez powiatowe urzędy pracy (PUP) w województwie pomorskim.

• Środki FP ogółem w województwie pomorskim

W r. 2011 decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) wysokość środków FP przeznaczonych na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, wyniosła 93 743,7 tys. zł. Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 1019 z późn. zm.) w sprawie algorytmu ustalania kwot środków FP na finansowanie zadań w województwie 65 % środków tj. 61 233,7 tys. zł zostało przeznaczone na zadania realizowane przez samorządy powiatowe, a kolejne 35 % tj. 32 510,0 tys. zł na działania inicjowane przez samorząd województwa w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).*

Ponadto z rezerwy środków FP będących w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej pozyskana została dla województwa dodatkowa kwota w wysokości 16 038,1 tys. zł.

Na finansowanie innych fakultatywnych zadań przeznaczono 13 786,2 tys. zł w tym 915,9 tys. zł na dofinansowanie kosztów utworzenia Centrów Aktywizacji Zawodowej CAZ.

• Środki FP na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej będące w dyspozycji samorządów powiatowych

Na zadania realizowane przez samorządy powiatowe przeznaczone zostały środki FP w wysokości 61 233,7 tys. zł podzielone algorytmem zgodnie z „Kryteriami podziału środków FP na finansowanie przez samorządy powiatowe województwa pomorskiego programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań na lata 2008-2013” przyjętymi uchwałą nr 1044/XL/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30 listopada 2009 r.

Podział stanowił podstawę do przyznania przez MPiPS indywidualnych limitów (wyjściowych) dla poszczególnych samorządów powiatowych.

Kryteria podziału środków FP uwzględniają m.in. charakter struktury bezrobocia na poszczególnych lokalnych rynkach pracy (tj. udział osób bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat oraz poniżej 25 lat, udział osób zamieszkałych na wsi oraz udział osób bez kwalifikacji).

- **Środki FP na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej będące w dyspozycji samorządu województwa**

Na działania inicjowane przez samorząd województwa tj. na Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), Priorytet VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.1 Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie, Poddziałanie 6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych przeznaczone zostały w 2011 r. środki FP w wysokości 32 510,0 tys. zł.

Celem Poddziałania 6.1.3. jest podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób pozostających bez zatrudnienia oraz stworzenie warunków dla rozwoju aktywności zawodowej w regionie, Poddziałanie realizowane jest poprzez projekty systemowe powiatowych urzędów pracy.

W ramach projektów systemowych mogą być finansowane instrumenty i usługi zdefiniowane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy związane z realizacją następujących form wsparcia: szkolenia prowadzące do podniesienia, uzupełnienia bądź zmiany kwalifikacji zawodowych, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace interwencyjne, doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym pomoc prawna, konsultacje i doradztwo związane z podjęciem działalności gospodarczej.

Beneficjenci Ostateczni: osoby bezrobotne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy w tym w szczególności osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, wymienione w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tj. osoby bezrobotne do 25 roku życia; bezrobotni długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka; bezrobotni powyżej 50 roku życia; bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego; bezrobotni samotnie wychowujący, co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia; bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia; bezrobotni niepełnosprawni.

Liczba osób, które uzyskały wsparcie i ukończyły udział w projektach realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 w 2011 r.: 6 998 osób (4 060 kobiet i 2 938 mężczyzn).

Wydatki z FP: 31 905 tys. zł.

- **Dodatkowe środki FP pozyskane z rezerwy będącej w dyspozycji MPiPS na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej**

W 2011 r. na wniosek Marszałka Województwa Pomorskiego powiaty województwa pomorskiego otrzymały dodatkowe środki FP w wysokości 16 038,1 tys. zł, na realizację programów¹ na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w tym:

- **329,5 tys. zł** - na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku 45/50 plus;
- **1 139,6 tys. zł** - na programy zwiększające aktywność bezrobotnych zwolnionych z pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników oraz pracowników objętych zwolnieniami monitorowanymi;
- **12 453,1 tys. zł** – na realizację Programów Specjalnych;
- **510,9 tys. zł** - na programy aktywizacji osób bezrobotnych na terenach, na których miały miejsce klęski żywiołowe oraz inne zdarzenia nieprzewidywalne;
- **1 605,0 tys. zł** – na inne programy realizowane przez powiatowe urzędy pracy.

¹ Wysokość środków oraz Programy na jakie mogły składać wnioski powiatowe urzędy pracy określone zostały przez MPiPS w „Zasadach przyznawania środków FP stanowiących rezerwę Ministra Pracy i Polityki Społecznej na Finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r.” oraz dodatkowych pismach wyjaśniających.

2. Wydatki FP poniesione przez PUP w 2011 r. - ogółem²

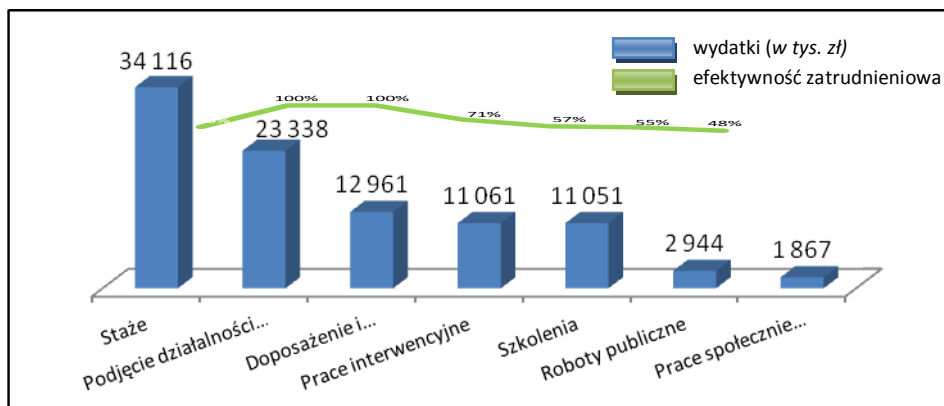
Wydatki FP poniesione przez powiatowe urzędy pracy województwa pomorskiego w 2011 r. **wyniosły** 331 030,3 tys. zł i **były niższe** o 190 496,9 tys. zł tj. o 37 % od wydatków poniesionych w roku poprzednim (w 2010 r. 521 527,2 tys. zł).

- Poziom wydatków FP na **programy na rzecz promocji zatrudnienia** w 2011 r. był zdecydowanie niższy niż w latach ubiegłych i wyniósł 109 981,7 tys. zł (w 2009 r. - 211 408,9 tys. zł, w 2010 r. - 283 462,9 tys. zł). Spadek w stosunku do roku poprzedniego wyniósł ponad 60 %, spadł również udział tych wydatków w łącznej kwocie wydatków FP z poziomu 54 % w 2010 r. do 33 % w 2011 r.
- Kwota wydatkowana z FP na **zasiłki dla bezrobotnych** w 2011 r. wyniosła 200 791,1 tys. zł i była na podobnym poziomie jak w 2010 r. (niższa o 7 %), natomiast udział w ogólnej kwocie wydatków FP był zdecydowanie wyższy i w porównaniu do roku ubiegłego wzrósł z poziomu 41 % do 61 %. Oznacza to, że w działaniach PUP zaczęła dominować pasywna polityka rynku pracy.
- **Pozostałe wydatki** FP (do których należą m.in. koszty systemu informatycznego, dodatki aktywizacyjne, koszty wezwań, zawiadomień, przekazywania świadczeń itp.) uległy nieznacznemu zmniejszeniu w porównaniu do 2010 r. i wyniosły 20 257,5 tys. zł co stanowiło 6 % ogółu wydatków (w 2010 r. wyniosły 22 632,8 tys. zł) i stanowiły 4,3% ogółu wydatków.

3. Wydatki poniesione przez powiatowe urzędy pracy z FP – w podziale na podstawowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych w 2011 r.

Poszczególne formy aktywizacji zostały omówione na podstawie danych z analizy Ministerstwa Pracy i polityki Społecznej pt. *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r.*, która to nie obejmuje form aktywizacji zawodowej bezrobotnych o nieznacznym wykorzystaniu³ oraz wydatków o charakterze pomocniczym dla podstawowych form aktywizacji zawodowej⁴.

Wydatki poniesione z FP przez PUP w 2011 r. oraz ich efektywność zatrudnieniowa⁵



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS zawartych w opracowaniu „Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r.”

Należy zauważyć, że pomimo problemów finansowych w postaci znacznego obniżenia środków FP przeznaczonych na aktywizację osób bezrobotnych, efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji wyniosła 62,2 % i pozostała na poziomie 2010 r. (62,1 %). Dla porównania

² Sprawozdanie MPiPS-02 o przychodach i wydatkach FP za 2011 r.

³ Koszty udziału skierowanych osób w przygotowaniu zawodowym dorosłych, koszty udziału skierowanych osób w studiach podyplomowych, koszty udziału skierowanych osób w kontynuowaniu nauki.

⁴ Refundacje przejazdu i zakwaterowania osób, które podjęły zatrudnienie, szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych w innej miejscowości niż miejsce ich zamieszkania, zwrotu bezrobotnym kosztów opieki nad dzieckiem w wieku do 7 lat lub osobą zależną, w przypadku podjęcia zatrudnienia, szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, refundacji składek na ubezpieczenie społeczne rolnikom zwolnionym z pracy, nie posiadającym statusu bezrobotnych, refundacji składek na ubezpieczenie społeczne rolnikom zwolnionym z pracy, nie posiadającym statusu bezrobotnych, częściowej refundacji kosztów zatrudnienia wspieranego realizowanego na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym.

⁵ Efektywność zatrudnieniowa - obliczana jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w 2011 roku w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie lub w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, do liczby osób, które w 2011 roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

efektywność zatrudnieniowa dla kraju wyniosła 55,7 %. Województwo pomorskie uzyskując ponad przeciętną efektywność uplasowało się na trzeciej pozycji w kraju po województwie lubuskim (68 %) oraz wielkopolskim (66,3 %).

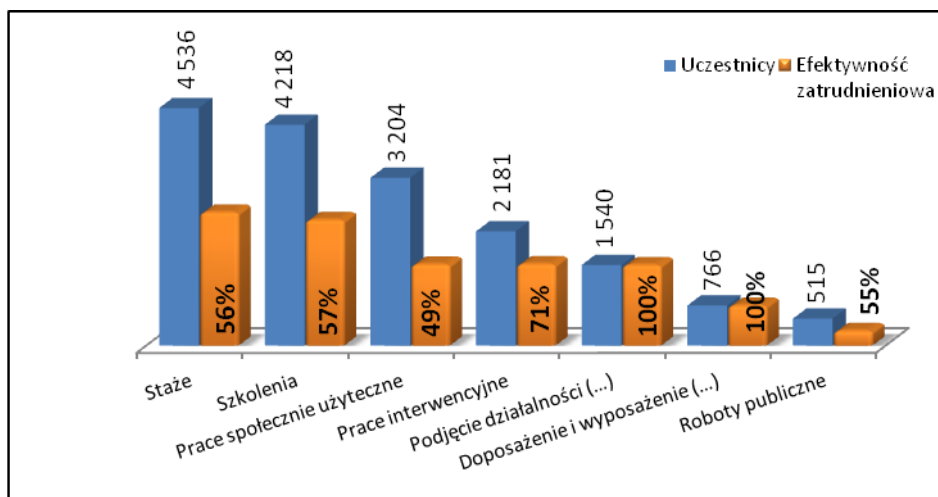
W 2011 r. powiatowe urzędy pracy województwa pomorskiego najwięcej środków przeznaczyły na sfinansowanie: staży - 31 %, podjęć działalności gospodarczej przez bezrobotnego - 21,2 %, refundacji pracodawcom kosztów zatrudnienia bezrobotnego - 11,8 %.

W porównaniu do roku poprzedniego największy bezwzględny spadek poziomu wydatków odnotowano w wydatkach na podjęcia działalności gospodarczej przez bezrobotnego o 57 335 tys. zł natomiast procentowo największy spadek nastąpił na wydatki na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy o 77,2 %. Przełożyło się to bezpośrednio na spadek liczby uczestników programów do poziomu 16 960 osób (spadek o 53 % w porównaniu z 2010 r.) oraz liczby osób zatrudnionych po udziale w programach do poziomu 13 047 osób (spadek o 60 % w porównaniu z 2010 r.).

Ze środków FP otrzymanych z rezerwy MPIPS w roku ubiegłym zrealizowane zostały programy aktywizacji osób bezrobotnych na kwotę „jedynie” nieco ponad 16 mln zł. W porównaniu do lat ubiegłych nie było kwota zbyt wysoka gdzie np. w roku 2010 pozyskano dodatkowo ponad 62 mln zł., jednakże zważywszy na bardzo duże globalne obniżenie przyznanych środków FP na „aktywne formy” jakie miało miejsce w 2011 r. dodatkowe środki stanowiły znaczne wsparcie dla urzędów pracy.

Polityka rynku pracy (programy zatrudnienia) nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania. Opiera się ona przede wszystkim na konkretnych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę, a także subsydiowaniu zatrudnieniu wspierając bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Ma ona zatem charakter mikroekonomiczny. Aktywne programy zatrudnienia ukierunkowane są przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy do ich ponownego włączenia w proces pracy.

Liczba uczestników podstawowych form aktywizacji w r. 2011 oraz ich Efektywność zatrudnieniowa (podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPIPS zawartych w opracowaniu „Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r.”

STAŻE

Staże są przydatnym instrumentem dla tych bezrobotnych, dla których zdobycie doświadczenia zawodowego będzie czynnikiem determinującym uzyskanie zatrudnienia. Dotyczy to szczególnie ludzi młodych, którzy kończą edukację, i którym brakuje umiejętności praktycznych. Aktywizacja bezrobotnych za pomocą tej formy jest jednak dosyć kosztowna i tak w PUP w Malborku koszt uczestnictwa wyniósł 25 943 zł (dla 89 osób) natomiast najniższy był w PUP w Słupsku - 4 685 zł

(dla 602 osób) jednakże tutaj ze względu na bardzo niską efektywność zatrudnieniową - 15,9 % koszt ponownego zatrudnienia dla PUP w Słupsku okazał się najwyższy i wyniósł 26 861 zł (średni koszt ponownego zatrudnienia dla województwa pomorskiego wyniósł 8 516 zł). Tak wysoka rozbieżność kosztów uczestnictwa w programie staży wynika z długości ich stosowania, odpowiednio wyższy w powiatach gdzie okres ich stosowania był dłuższy.

Staże generowały wysokie efekty zatrudnieniowe zarówno w grupie dużych ośrodków miejskich, jak i wśród powiatów rolniczych z funkcją turystyczną i tradycyjnych rolniczych. Zróżnicowane efekty staży w przekroju powiatów są z pewnością związane z polityką poszczególnych urzędów prowadzoną w stosunku do tego programu. Służby zatrudnienia mogą „wymuszać” efektywność tego instrumentu, kierując bezrobotnych na staż, do pracodawców, którzy z reguły oferują stażystom zatrudnienie.

Staże charakteryzowały się stosunkowo wysoką efektywnością zatrudnieniową, która w skali województwa wyniosła 56,1 %, co oznaczało aktywizację zawodową 4 006 osób.

SZKOLENIA

Szkolenia zawodowe okazały się skutecznym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy w rozumieniu wpływu na zatrudnienie. W przypadku badania na danych z systemu ewidencji osób bezrobotnych używanych przez urzędy pracy relatywnie niskie efekty netto wynikają z niedoszacowania wskutek braku dokładnej informacji w rejestrach o losach bezrobotnych po zakończeniu szkolenia. Bezrobotni korzystający ze szkoleń nie zawsze zgłaszają do urzędu fakt podjęcia pracy i są wyłączani z powodu niestawiennictwa. To natomiast powoduje zaniżenie statystyk efektywności zatrudnieniowej tego instrumentu. Inne badania rynku pracy z kolei pokazują, że pozytywne efekty szkoleń zawodowych ujawniają się w dłuższej perspektywie czasowej, w okresie od 9 do 12 miesięcy od zakończenia programu. Pozytywne oddziaływanie szkoleń w początkowym okresie po programie jest z reguły poważnie osłabione przez tzw. efekt zamknięcia, który oznacza mniejszą intensywność poszukiwań pracy przez bezrobotnych w trakcie trwania szkolenia. Bezrobotni często odwołują decyzje zatrudnieniowe do momentu ukończenia kursu.

Z obserwacji wynika, że szkolenia powinny korzystać osoby najbardziej potrzebujące, ale jednocześnie dla których zdobycie czy uzupełnienie kwalifikacji będzie realnym czynnikiem zwiększającym ich szanse na powrót do zatrudnienia. Stosowanie szkoleń jako formy aktywizacji bezrobotnych jest zasadne na tych lokalnych rynkach pracy, gdzie zagrożenie bezrobociem strukturalnym jest wysokie, ale i gdzie powstają nowe miejsca pracy⁶.

W województwie pomorskim w 2011 r. tą formą aktywizacji objęto 4 218 osób w tym najwięcej osób zostało skierowanych przez PUP w Gdańsku – 1 263 osoby, PUP w Wejherowie – 375 osób przy efektywności zatrudnieniowej odpowiednio 56 % oraz 34 %. Natomiast najmniej osób zostało skierowanych przez PUP w Sztumie – 8 osób, jednocześnie osiągnięto tu najwyższy wskaźnik zatrudnienia wynoszący niemal 90 %. Koszt ponownego zatrudnienia dla tego instrumentu wyniósł dla województwa 4 635 zł i był on jednym z najniższych w kraju.

Jak wykazują statystyki, skala szkolenia zawodowego jest nadal niewystarczająca. W 2011 r. szkoleniami wg danych MPiPS objęto niecałe 4 % ogółu bezrobotnych województwa (wg stanu osób bezrobotnych na dzień 31 grudnia 2011 r.). Argumentem na rzecz rozszerzenia skali wykorzystania szkolenia są również niskie koszty uczestnictwa w programie. Biorąc pod uwagę koszt ponownego zatrudnienia w 2011 r. szkolenia zaraz po pracach społecznie użytecznych były najtańszą formą aktywizacji bezrobotnych w województwie pomorskim.

PRACE SPOŁECZNIE UŻYTECZNE

Instrument ten ze względu na swoją specyfikę (organizować może gmina w: jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną

⁶ *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce* pod redakcją Zenona Wiśniewskiego i Kamila Zawadzkiego, Toruń 2011 - Praca powstała w ramach projektu POKL pn. „Monitorowanie efektywności polityki rynku pracy - opracowanie metodologii badania efektywności podstawowych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu” realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Projekt ten współfinansowany jest przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, str. 199.

lub na rzecz społeczności lokalnej) oraz grupę osób bezrobotnych do jakiej jest skierowany - można określić jako nie służący wyjściu z bezrobocia. Adresatami prac społecznie użytecznych są zazwyczaj bezrobotni najłabiej rokujący na rynku pracy, pracownicy przy pracach prostych, robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, pracownicy usług osobistych i sprzedawcy, a często bez zawodu będący jednocześnie klientami pomocy społecznej.

Niskim kwalifikacjom zatrudnianych w ramach prac społecznie użytecznych towarzyszyło najniższe natężenie działań podejmowanych we własnym zakresie, zmierzających do ich podniesienia.

W województwie pomorskim na realizację prac społecznie użytecznych przeznaczono 1 867,2 tys. zł co pozwoliło objąć wsparciem 3 204 osoby. Efektywność zatrudnieniowa dla tego instrumentu wyniosła 48,4 % i była ona wyższa od krajowej, która wyniosła 36,1 %.

PRACE INTERWENCYJNE

Z analizy danych wynika, że ten instrument aktywnej polityki rynku pracy możemy uważać, jako skuteczny w rozumieniu oddziaływania na zatrudnienie. Jednakże wysoka efektywność zatrudnieniowa tego programu jest wymuszana przepisami dotyczącymi pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Oznacza to, że decydują się na nie przede wszystkim przedsiębiorcy, którzy są w stanie przewidzieć kondycje własnej firmy w dłuższej perspektywie czasu. W związku z tym niewielu z nich decyduje się na skorzystanie z tej formy wsparcia przy subsydiowaniu zatrudnienia.

Pod względem efektywności zatrudnieniowej prace interwencyjne zajmują pierwsze miejsce z pośród pozostałych instrumentów, która w 2011 r. wyniosła 71,4 %. Ich realizacja nie wiąże się z dużymi formalnościami dla pracodawców a jednocześnie przedsiębiorca ma rok (tyle mogą trwać prace interwencyjne), żeby poznać pracownika i zdecydować, czy nadal chce go zatrudniać.

Najwyższe wydatki na prace interwencyjne zanotowano w PUP w Bytowie – 2 361 tys. zł oraz Malborku – 1 297 tys. zł natomiast najniższe w PUP w Pucku 57,4 tys. zł oraz Gdańsku 251 tys. zł. gdzie osiągnięto również najwyższą efektywność zatrudnieniową wynoszącą 99 %. Najniższą efektywność dla tego instrumentu zanotowano w PUP w Chojnicach - 60 %.

ŚRODKI NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ, DOPOSAŻENIE I WYPOSAŻENIE STANOWISKA PRACY

Dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz na doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy charakteryzowały się w porównaniu z pozostałymi instrumentami aktywnej polityki rynku pracy najwyższą skutecznością w kategorii wpływu na zatrudnienie. Trzeba jednak podkreślić, że w przypadku analizy opracowań MPiPS efekty zatrudnieniowe dotacji zostały prawdopodobnie przeszacowane ze względu na sposób pomiaru efektywności zatrudnieniowej, zakładający efekty brutto na poziomie 100 %. Obecnie stosowany miernik ma niejednoznaczną wartość informacyjną gdzie okazuje się, że formy te nie zapewniają wszystkim uczestnikom programu trwałego zatrudnienia. Realny efekt tych instrumentów należałoby oszacować po upływie okresu obowiązkowego utrzymania działalności/stanowiska pracy od daty przyznania środków⁷.

Wysokie efekty zatrudnieniowe tych programów są osiągane kosztem wysokich nakładów finansowych na te formy aktywizacji. Przeciętny koszt uczestnictwa w programie w województwie pomorskim w przypadku udzielania środków na podjęcie działalności gospodarczej wyniósł 15 155 zł natomiast w przypadku doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy - 16 921 zł. Z tych formy wsparcia skorzystało odpowiednio 1 540 osób oraz 766 pracodawców tworząc nowe stanowiska pracy dla osób bezrobotnych.

Najwięcej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej udzielono w PUP w Słupsku - 211 oraz w Chojnicach - 180 gdzie również udzielono najwięcej dotacji na doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy (PUP Słupsku - 140 oraz w Chojnicach – 140), ww. dotacji z FP nie udzielano w PUP w Starogardzie Gdańskim oraz Malborku.

⁷ *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce* pod redakcją Zenona Wiśniewskiego i Kamila Zawadzkiego, Toruń 2011 (...), str. 206-207.

ROBOTY PUBLICZNE

Robotami publicznymi obejmuje się bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, z poważnymi problemami (w tym niepełnosprawnymi), długotrwale bezrobotnych, cudzoziemców, bezdomnych, byłych więźniów, itp. Obserwowane po realizacji tego typu programów efekty mogą być niższe niż przeciętnie oczekiwane efekty dla całej populacji osób bezrobotnych. W takich przypadkach trudno jest powiedzieć, czy to program nie zadziałał tak, jak powinien, czy wręcz przeciwnie – obserwowane efekty znacząco przewyższają stan, jaki miałyby miejsce, gdyby nie podjętą się realizacji danej interwencji

Nieskuteczność tej formy aktywizacji ma też związek z występowaniem efektów stygmatyzacji. Pracodawcy nie chcą zatrudniać uczestników robót publicznych, których postrzegają jako pracowników mało wydajnych i słabo zmotywowanych do pracy⁸.

Roboty publiczne przestają spełniać funkcje aktywizacyjne, stanowią raczej instrument pasywnej polityki rynku pracy, zapewniając przede wszystkim wsparcie materialne dla bezrobotnych wywodzących się z grup problemowych na rynku pracy.

Mimo, że rolą robót publicznych jest m.in. reintegracja zawodowa i społeczna, a adresatami wsparcia są osoby, które mają największe trudności na rynku pracy, przyjmuje się, że jest to najmniej efektywna forma pomocy, wymagająca zbyt dużych nakładów finansowych i jednocześnie nie przynosząca pożądaných efektów. Jednocześnie biorąc pod uwagę efektywność kosztową ta forma aktywizacji jest jedną z „droższych”. Najwyższy koszt ponownego zatrudnienia odnotowano w PUP w Kwidzynie – 20 014 zł, natomiast najniższy w PUP w Bytowie – 700 zł dla województwa wskaźnik ten wyniósł ponad 8 tys. zł,

Najwyższe wydatki na ten cel poniesiono w PUP w Słupsku – 1 193 tys. zł. natomiast najniższe w PUP w Bytowie - 6 tys. zł, Gdańsku 8 tys. zł oraz Tczewie 7 tys. zł. Instrument ten nie został podjęty do realizacji ze środków FP przez PUP w Gdyni, Kartuzach, Kościerzynie, Lęborku, Pucku, Wejherowie.

4. PODSUMOWANIE

W 2011 r. w dyspozycji powiatowych urzędów znajdowała się znacznie mniejsza kwota środków FP na realizację aktywnej polityki rynku pracy niż w latach wcześniejszych. Wydatki poniesione w tym roku przez pomorskie urzędy pracy na programy aktywizacyjne bezrobotnych wyniosły 110 mln zł i były o ponad 60 % (o 173,5 mln zł) niższe niż w 2010 r.

Urzędy pracy dysponując w 2011 r. zdecydowanie mniejszą kwotą środków wykorzystywały instrumenty interwencji w stosunku do mniejszej liczby osób bądź rzadziej stosowały drogie instrumenty, a częściej tańsze. W ramach swoich działań powiatowe urzędy pracy województwa pomorskiego zaktywizowały⁹ ponad dwukrotnie mniej osób (19 tys.) niż w 2010 roku (43 tys. osób). Najwięcej osób rozpoczęło szkolenia (4,6 tys. osób), staże (4,5 tys. osób) oraz prace społecznie użyteczne (3,2 tys. osób). Jednak w porównaniu do roku poprzedniego liczba wyłączeń w ramach prawie wszystkich form działań aktywizacyjnych znacznie się obniżyła (wyjątek stanowiło rozpoczęcie realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub podpisanie kontraktu socjalnego).

Na szczególną uwagę zasługuje znaczny spadek liczby udzielonych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz zmniejszenie podjęć pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego. Liczba dotacji zmniejszyła się z poziomu 4,4 tys. w 2010 r. do 1,6 tys. w 2011 r., natomiast podjęcia pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego z 4,0 tys. osób w 2010 r. do 2,2 tys. osób w roku 2011. W związku z tym w 2011 r. w skali województwa dzięki wsparciu FP powstało o ponad połowę mniej miejsc pracy niż w roku poprzednim (w 2010 r. 8 tys. miejsc, a w 2011 r. jedynie 3,8 tys.).

W procesie realizacji celów polityki rynku pracy stosuje się wiele środków, celem przezwyciężenia problemów zatrudnieniowych jednakże należy pamiętać, że nie jest ona ukierunkowana na tworzenie nowych miejsc pracy, a jej rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa.

O efektywności wykorzystywanych usług i instrumentów rynku pracy decyduje szereg czynników. Jednak nawet najlepiej skonstruowany instrument, stosowany przez zdeterminowane służby zatrudnienia o najwyższym przygotowaniu fachowym, dysponujące wystarczającymi środkami materialnymi i szerokimi możliwościami działania nie odniesie skutku, jeżeli bezrobotni nie będą zmotywani do podejmowania

⁸ *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce* pod redakcją Zenona Wiśniewskiego i Kamila Zawadzkiego, Toruń 2011 (...) str. 201.

⁹ Działania aktywizacyjne obejmują: podjęcia pracy subsydiowanej, rozpoczęcia: szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, pracy społecznie użytecznej, realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub podpisanie kontraktu socjalnego.

pracy. Obserwacje polskiego rynku pracy wskazują, że jest z tym różnie, a część osób uzyskuje status bezrobotnego i stara się za wszelką cenę go utrzymać, aby zdobyć bezpłatny dostęp do publicznej opieki zdrowotnej i ubezpieczenia zdrowotnego, mając inne źródła utrzymania. Dla urealnienia oceny efektywności funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i stosowanych usług i instrumentów rynku pracy należałoby więc rozdzielić fakt rejestracji w urzędzie pracy od uzyskania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego.¹⁰

Koszty polityki rynku pracy są bardzo wysokie, a dostępne instrumenty nie są dostosowane do skutecznego oddziaływania na rynek pracy w warunkach permanentnego niedoboru miejsc pracy. Środki jakimi dysponują urzędy pracy zarówno te z FP jak i te z EFS nie są przeznaczone na rozwiązywanie problemu bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy - jest to zadanie polityki gospodarczej państwa.

Należy podkreślić, że problemy zatrudnieniowe spowodowane niewystarczającą stopą wzrostu gospodarczego nie mogą być rozwiązane przez instrumenty polityki rynku pracy. Programy zatrudnienia ukierunkowane są na doraźne usuwanie nierównowagi na rynku pracy i mogą pełnić efektywnie funkcję uzupełniającą w stosunku do innych środków polityki gospodarczej państwa. Nie oddziałują one bowiem, z wyjątkiem subsydiowanego zatrudnienia, na popytową stronę rynku pracy. Zapotrzebowanie na pracę uzależnione jest od decyzji pracodawców, którzy poprzez inwestycje tworzą miejsca pracy na tzw. pierwszym rynku pracy.

Opracował:

Wydziału Programów Rynku Pracy i Projektów Własnych
Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku
Gdańsk, październik 2012 r.

W niniejszym opracowaniu wykorzystano:

- Sprawozdania: MPIPS-02 - o przychodach i wydatkach FP, MPIPS-01 - o rynku pracy, Załącznik nr 6 do sprawozdania MPIPS-01 - Aktywne programy rynku pracy;
- MPIPS, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2010 r.*, Warszawa 2011 r.
- MPIPS, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r.*, Warszawa 2012 r.

¹⁰ *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce* pod redakcją Zenona Wiśniewskiego i Kamila Zawadzkiego, Toruń 2011 (...), str. 196

SŁOWNICZEK

Definicje cytowane są zgodnie z zapisem Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

Prace interwencyjne – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49¹¹. (Art. 2 ust. 1 pkt 26);

Prace społecznie użyteczne – oznacza to prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. (Art. 2 ust. 1 pkt 23a);

Roboty publiczne – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego, w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków. (Art. 2 ust. 1 pkt 32);

Składki na ubezpieczenia społeczne – oznacza to składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, finansowane z własnych środków płatnika tych składek. (Art. 2 ust. 1 pkt 38);

Staż – oznacza to nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. (Art. 2 ust. 1 pkt 34);

Stypendium – oznacza to kwotę wypłacaną z FP bezrobotnemu lub innej uprawnionej osobie w okresie odbywania szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, studiów podyplomowych, stażu oraz w okresie nauki w szkole ponadgimnazjalnej albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych (Art. 2 ust. 1 pkt 35);

Szkolenia – oznacza to pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia. (Art. 2 ust. 1 pkt 37);

Środki na podjęcie działalności gospodarczej - starosta ze środków FP może przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku gdy działalność jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie może przekraczać 4-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu. (Art. 46 ust. 1 pkt 2);

Wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy – starosta ze środków FP może zrefundować podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia. (Art. 46 ust. 1 pkt 1).

¹¹ Zgodnie z art. 49 osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy to bezrobotni: 1) do 25 r. życia, 2) długotrwale bezrobotni, 3) kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, 4) powyżej 50 r. życia, 5) bez kwalifikacji zawodowych, 6) bez doświadczenia zawodowego, 7) bez wykształcenia średniego, 8) samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 r. życia, 9) którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, 10) niepełnosprawni, 11) po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego.