

**MINISTERSTWO PRACY  
I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

**Departament Rynku Pracy**

**Europejski Fundusz Społeczny  
SPO ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH**



**Efektywność  
usług  
i instrumentów  
rynku pracy  
służących  
podnoszeniu  
kwalifikacji  
bezrobotnych**



Podsumowanie wyników projektu zrealizowanego  
w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego  
Rozwój Zasobów Ludzkich ze środków  
Europejskiego Funduszu Społecznego

**Warszawa, grudzień 2007**

**MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**  
**Departament Rynku Pracy**

Europejski Fundusz Społeczny  
SPO ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH

**Efektywność usług i instrumentów rynku  
pracy służących podnoszeniu kwalifikacji  
bezrobotnych**

**Podsumowanie wyników projektu  
zrealizowanego w ramach  
Sektorowego Programu Operacyjnego  
Rozwój Zasobów Ludzkich  
ze środków  
Europejskiego Funduszu Społecznego**

Warszawa, grudzień 2007



Publikacja współfinansowana  
ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



## **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej**

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, projekt „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy, służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”

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

Autorzy:

- prof. SGH dr hab. Piotr Błędowski
- dr Beata Błaszczyk
- mgr Monika Fedorczyk
- mgr Czesława Kliszko
- mgr Paweł Kubicki

Nakład: 500 egzemplarzy

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2007

*Publikacja zawiera omówienie wyników projektu pn. „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” zrealizowanego w okresie od grudnia 2006 r. do grudnia 2007 r. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego przez Szkołę Główną Handlową we współpracy z ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Pracy – Sp. z o.o. na zlecenie Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.*

*Celem projektu było dokonanie oceny efektywności świadczonych przez urzędy pracy usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych oraz przedłożenie propozycji modernizacji rozwiązań prawno-organizacyjnych umożliwiających wzrost skuteczności i efektywności tych usług i instrumentów.*

*Niniejsza publikacja zawiera podstawowe wyniki i wnioski z badań oraz proponowane przez ekspertów kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych. w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.*

## Opis projektu

Projekt „**Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**” został zaakceptowany przez Komitet Sterujący na posiedzeniu w dniu 16 października 2006 r. i był realizowany przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006. W grudniu 2006 r. podpisano umowę na realizację zadań projektu z wykonawcą w składzie: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (lider) oraz firma ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. z siedzibą w Kutnie (partner).

Głównym celem projektu była ocena efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych oraz opracowanie rekomendacji dotyczących ewentualnych modyfikacji tych usług i instrumentów a także sposobów mierzenia ich efektywności. Temu celowi miało służyć przeprowadzenie analizy dotychczasowych efektów działań w tym zakresie, zarówno w oparciu o przegląd dokumentów (rozwiązań prawnych, publikacji statystycznych, literatury przedmiotu i innych danych zastanych), jak i badania opinii przedstawicieli urzędów pracy, osób bezrobotnych, instytucji szkoleniowych oraz pracodawców). Jednocześnie w celach porównawczych zrobiono przegląd rozwiązań istniejących w wybranych krajach Unii Europejskiej.

## Koncepcja badawcza

Złożona w lutym 2007 roku do MPiPS szczegółowa koncepcja zakładała, że projekt powinien pozwolić odpowiedzieć na następujące **pytania badawcze**:

- Jakie są główne bariery wzrostu efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych?
- Jakie działania są podejmowane przez publiczne instytucje rynku pracy w celu likwidacji czy też niwelowania tych barier?
- Czy stosowane przez publiczne służby zatrudnienia kryteria, mierniki i wskaźniki pozwalają na dokonanie prawidłowej oceny efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych? Jeśli nie, to jakie kryteria, mierniki i wskaźniki należy zastosować, aby ocena efektywności była prawidłowa?
- Do jakich grup bezrobotnych należy adresować usługi i instrumenty rynku pracy, żeby z jednej strony były one jak najbardziej efektywne, a z drugiej strony skuteczne – ułatwiały osobom bezrobotnym znalezienie pracy?

- W jaki sposób urzędy pracy rozpoznają popyt na usługi i instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. Czy sposób diagnozy popytu ma wpływ na efektywność usług i instrumentów?
- Jakie procedury prawne sprzyjają, a jakie ograniczają wzrost efektywności usług i instrumentów rynku pracy?

Aby odpowiedzieć na wyżej wymienione pytania badawcze:

- dokonano analizy danych statystycznych, publikacji naukowych, opracowań urzędów pracy oraz innych dostępnych dokumentów zastanych na temat usług i instrumentów rynku pracy oraz sposobów mierzenia ich efektywności zarówno w Polsce, jak i wybranych krajach unijnych: Republice Federalnej Niemiec, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

- przeprowadzono cztery badania empiryczne (poprzedzone badaniami pilotażowymi), w ramach których zrealizowano wywiady kwestionariuszowe drogą wywiadów osobistych (*face-to-face*) z:

- 700 pracownikami powiatowych urzędów pracy<sup>1</sup> odpowiedzialnych za stosowanie usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (Moduł A, termin realizacji 29.05-15.06.2007 r.). Badaniem zostały objęte wszystkie powiatowe urzędy pracy w liczbie 314. By osiągnąć zakładaną liczbę 700 wywiadów w większości urzędów przeprowadzono po dwa, a w niektórych – po trzy wywiady.
- 1500 osobami, które w 2006 r. skorzystały z usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (Moduł B, termin realizacji 29.05-15.06.2007 r.). W badaniu tym kobiety stanowiły 67,7% ogółu. Wśród osób badanych dominowały osoby z wykształceniem średnim zawodowym lub policealnym/pomaturalnym (32,3%), ale jednocześnie jedna czwarta respondentów legitymowała się wykształceniem wyższym (25,9%). Jedynie niecała jedna piąta (18,8%) nie miała wykształcenie średniego, a 21,5% badanych ukończyło liceum ogólnokształcące. Taki rozkład wykształcenie i znaczny odsetek osób z wykształceniem wyższym był spowodowany młodym wiekiem respondentów.
- 1000 pracownikami instytucji szkoleniowych<sup>2</sup> (Moduł C, termin realizacji 29.05-15.07.2007 r.). W badaniu 466 respondentów

<sup>1</sup> Respondentami były osoby zatrudnione na stanowisku specjalisty, kierownicy komórek organizacyjnych zajmujących się aktywnymi instrumentami rynku pracy, bądź kierownicy/dyrektorzy powiatowych urzędów pracy.

<sup>2</sup> Prawie połowa osób uczestniczących w badaniu to kierownicy, dyrektorzy lub właściciele zakładów pracy. W przypadku pozostałych respondentów wykonywana przez nich praca była bezpośrednio związana z szkoleniami, stażami lub przygotowaniem zawodowym w miejscu pracy. Niemal połowę z nich stanowili kierownicy działów, a drugą część specjaliści w pionie kadr lub szkoleń.

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 – zakłady pracy organizujące staże<sup>3</sup>.

- 1000 pracodawcami zatrudniającymi osoby korzystające z usług i instrumentów rynku pracy (Moduł D, termin realizacji 29.05-15.07.2007 r.). W badaniu pracodawców wzięło udział 1000 respondentów, z czego dwie piąte pracowała w administracji publicznej (39,3%), niecała jedna trzecia w firmach usługowych (30,9%), a pozostali w przedsiębiorstwach o charakterze produkcyjnym (29,8%). Relatywnie wysoki odsetek pracodawców z sektora publicznego wynika z faktu, że instytucje te dosyć często korzystają z pracowników skierowanych przez PUP, a respondenci z tych firm zazwyczaj nie odmawiają wzięcia udziału w badaniu.

## Podsumowanie

Na podstawie zrealizowanych badań empirycznych oraz analizy dostępnej literatury można sformułować szereg wniosków. Dotyczą one zarówno ogólniejszych zagadnień związanych z polityką rynku pracy, jak też niektórych bardziej szczegółowych rozwiązań odnoszących się do instrumentów i usług mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych<sup>4</sup>.

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

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają na uznanie, iż najważniejsi uczestnicy procesu aktywizacji zawodowej bezrobotnych (tj. sami bezrobotni, publiczne służby zatrudnienia, instytucje szkolące oraz

---

<sup>3</sup> Podane liczby nie sumują się do 1500, ponieważ dana instytucja mogła realizować więcej niż jeden rodzaj instrumentu rynku pracy.

<sup>4</sup> Niniejszy rozdział powstał na podstawie wniosków zaproponowanych przez autorów poszczególnych części raportu.

przedsiębiorcy) mogą skuteczniej włączyć się w działania w celu podniesienia efektywności używanych narzędzi polityki rynku pracy. Poza wymienionymi podmiotami, na poprawę sytuacji wpłynąć powinno bardziej skoordynowane działanie administracji państwowej, tworzącej ogólne ramy prawne i finansowe dla realizacji celów polityki rynku pracy.

Podjęte badanie empiryczne potwierdziło przyjętą hipotezę, iż o efektywności instrumentów i usług decyduje ścisły i systematyczny kontakt między wskazanymi powyżej uczestnikami procesu aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Jest oczywiste, że utrzymywanie tego rodzaju łączności jest zadaniem spoczywającym na publicznych służbach zatrudnienia, które powinny odgrywać decydującą rolę w formułowaniu priorytetów polityki lokalnego rynku pracy. Pomocną rolę w tym względzie zaczynają odgrywać niepubliczne podmioty rynku pracy, których zadaniem jest przejmowanie coraz większej części zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym.

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

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

Konieczne w związku z tym staje się precyzyjne określenie zasad obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem in-

strumentów i usług podnoszących kwalifikacje przy uwzględnieniu sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Niezbędna jest szczegółowa analiza rynku i sytuacji poszczególnych potencjalnych uczestników programu. Stworzenie i realizowanie programów pomocy osobom bezrobotnym wymaga systematycznego monitorowania sytuacji na lokalnych rynkach pracy, a w szczególności zapotrzebowania na pracowników. Monitoring powinien być uzupełniany o prognozy wynikające z obserwowanych trendów gospodarczych i demograficznych. Podstawę wnioskowania stanowić powinny informacje dotyczące:

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

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

Wyniki badań wskazują, iż potrzebne jest zwrócenie większej uwagi na traktowanie usług i instrumentów rynku pracy jako ważnych elementów strategii rozwoju rynku pracy. Usługi i instrumenty rynku pracy mające na celu podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych mają szansę być bardziej efektywne dzięki działaniu efektu synergii. Wystąpienie tego efektu zależy od działań podejmowanych przez urzędy pracy. Na efektywność i skuteczność instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych duży wpływ ma na przykład poradnictwo zawo-



dowe. Badanie wskaźnika efektywności tych instrumentów i usług powinno być skorelowane właśnie z badaniem efektywności poradnictwa zawodowego (szczególnie w przypadku osób długotrwale bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy powyżej 2 lat).

Aktywizacja zawodowa chronicznych bezrobotnych stanowi jedno z największych wyzwań dla polityki rynku pracy. Bez obawy o popełnienie błędu można uznać, że odzyskanie przez nich statusu pracownika nie jest możliwe bez starannego przygotowania ich do podjęcia pracy i bez udzielenia pomocy w uzupełnieniu bądź zdobyciu nowych kwalifikacji zawodowych.

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

Konsekwentna polityka mająca na celu aktywizację zawodową bezrobotnych wymaga, by byli oni odpowiednio zmotywowani do udziału w zajęciach, stażach i przygotowaniu zawodowym. W tym celu należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia mechanizmów finansowych, zachęcających bezrobotnych do udziału w zajęciach aktywizujących i podnoszących kwalifikacje zawodowe. Mogłyby one polegać na wzmacnianiu zainteresowania udziałem w szkoleniach poprzez zapewnienie atrakcyjnego wymiaru świadczeń finansowych związanych z udziałem w zajęciach<sup>5</sup>, wydłużeniu okresu uprawniającego do pobierania zasiłku dla bezrobotnych o cały lub część okresu przeznaczone-

---

<sup>5</sup> Istotny wydaje się fakt, że respondenci jako czynnik motywujący częściej wskazywali możliwość uzyskania dobrze płatnej pracy po zakończeniu szkolenia niż na potrzebę podniesienia wysokości stypendium szkoleniowego. Należałoby więc rozważyć stworzenie odpowiedniego systemu motywującego. Na przykład, bezrobotni w trakcie szkolenia otrzymywaliby stypendia w określonej wysokości (np. 30% zasiłku dla bezrobotnych), a po zakończeniu szkolenia, najlepiej potwierdzonego egzaminem lub innym sprawdzianem wiedzy, otrzymywaliby przez pół roku w przypadku znalezienia pracy dodatki szkoleniowe do pensji, co motywowałoby ich do aktywności na rynku pracy, a jednocześnie wiązałoby ukończenie szkolenia z wysokością wynagrodzenia.

go na aktywne podnoszenie kwalifikacji lub wprowadzeniu specjalnego świadczenia przysługującego bezrobotnym bez prawa do zasiłku przez okres nauki i pewien czas (np. 3 miesiące) po jej zakończeniu.

Decyzje o organizacji i zakresie szkoleń oraz innych usług oferowanych bezrobotnym powinny powstawać przy uwzględnieniu wniosków wynikających z analizy wymienionych wyżej elementów i uwzględniać popyt na pracowników o określonym wykształceniu i umiejętnościach co najmniej w skali regionu, jak również poziom i specyfikę grupy docelowej, dla której przeznaczone jest szkolenie. Ważne jest ponadto, by treść i zakres szkoleń uwzględniały zmiany zachodzące na rynku pracy w formach świadczenia pracy, jak i zmieniających się technologiach, ułatwiając podjęcie zatrudnienia np. w formie telepracy.

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

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

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

- utworzenie wyspecjalizowanych komórek do obsługi określonych kategorii osób bezrobotnych (długoterminowo bezrobotni, osoby powracające na rynek pracy po dłuższej przerwie spowodowanej opieką nad członkiem rodziny, osoby w wieku powyżej 50 lat, osoby o niskich

kwalifikacjach). W przypadku programów adresowanych do najmłodszych grup bezrobotnych, zwłaszcza tych, którzy są bezrobotnymi absolwentami, celowe jest umożliwienie im zapoznania się ze środowiskiem miejsca pracy, co powinno wywierać dodatkowy efekt motywacyjny;

- dokonywanie szczegółowych analiz sytuacji bezrobotnego uwzględniającej zarówno jego sytuację zawodową (posiadanej kwalifikacje i umiejętności, doświadczenie), jak i sytuację osobistą (np. ograniczenia możliwości zatrudnienia związane z koniecznością sprawowania opieki nad innymi członkami rodziny, brakiem stałego miejsca zamieszkania). W przypadku występowania pozazawodowych czynników utrudniających lub uniemożliwiających podjęcie pracy, pracownik urzędu pracy powinien udzielić informacji o możliwych rozwiązaniach, skierować do instytucji właściwej dla rozwiązywania tego typu problemów. Do zakresu tej analizy powinna wchodzić również ocena motywacji bezrobotnego do poszukiwania pracy oraz dotychczasowych działań, jakie zostały podjęte przez osobę bezrobotną celem znalezienia pracy. Ponadto celem analizy jest ocena, czy osoba rejestrująca się w urzędzie pracy jest gotowa i chętna do podjęcia tymczasowego zatrudnienia;

- wprowadzenie dla każdej osoby bezrobotnej rozmowy z doradcą zawodowym prowadzonej w formie jobcoaching'u, mającej na celu rozpoznanie przez osobę bezrobotną swoich mocnych stron i wspólne z doradcą znalezienie możliwości działania i nakreślenie celu związanego z wychodzeniem z bezrobocia. Na tym etapie istotne jest uzyskanie od osoby bezrobotnej informacji o jego preferencjach dotyczących kariery zawodowej i ewentualnego zapotrzebowania na usługi i instrumenty rynku pracy;

- skierowanie osób rejestrujących się w urzędzie pracy na szkolenie aktywizacyjne, którego celem jest wyposażanie jego uczestników w informacje przydatne do poszukiwania pracy. Dodatkowym atutem takiego szkolenia jest podtrzymanie lub wykształcenie w osobach pozostających bez pracy zachowań i nawyków przydatnych podczas poszukiwania pracy, jak i w trakcie pracy zawodowej. Uczestnictwo w szkoleniu powinno być warunkiem zachowania statusu bezrobotnego, a tym samym byłoby testem czy osoba rejestrująca się w urzędzie jest osobą faktycznie poszukującą pracy;

- określenie, czy kwalifikacje osoby bezrobotnej są wystarczające do znalezienia i utrzymania legalnego zatrudnienia w aktualnych warunkach rynkowych oraz ew. określenie jakie ścieżki podnoszenia kwalifikacji są optymalne dla danej osoby szukającej pracy;

- skierowanie osoby bezrobotnej na szkolenie (indywidualne, grupowe), staż lub przygotowanie zawodowe po przeprowadzeniu procesu selekcji uwzględniającego adekwatność programu szkolenia do potrzeb i możliwości osoby bezrobotnej;

- ocena uczestnictwa bezrobotnego w zaproponowanej mu formie podnoszenia kwalifikacji (nieuzasadniona nieobecność na zajęciach mogłaby pociągnąć za sobą utratę statusu bezrobotnego). W przypadku szkoleń celowe jest wprowadzenie zasady, iż zakończenie każdego kursu odbywa się w formie egzaminu sprawdzającego wiedzę uczestników i jest potwierdzone wydaniem certyfikatu lub zaświadczenia;

- monitorowanie losów osoby bezrobotnej zarówno w przypadku, gdy nie znalazła ona pracy, jak i wtedy, gdy podjęła zatrudnienie;

- skierowanie osoby bezrobotnej do pracy dotowanej w przypadku, gdy osoba bezrobotna w okresie 2 lat od momentu rejestracji nie znajdzie legalnej pracy.

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

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

Równie ważnym zadaniem wspomnianego pionu w PUP powinna być regularna ocena jakości szkoleń, staży i przygotowania zawodowego, dokonywana zarówno w ich trakcie, jak i po zakończeniu. Zwiększenie kontroli nad ich realizacją jest niezwykle ważne, gdyż wpływa

nie tylko na szanse zawodowe bezrobotnego, ale i na jego motywację do udziału w zajęciach oraz do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Tymczasem – jak wykazuje referowane badanie – w prawie co drugim przypadku kontroli zakładu pracy prowadzącego staże lub przygotowanie zawodowe urząd pracy zgłaszał uwagi krytyczne. Niektóre z nich podważają całkowicie użyteczność tych narzędzi dla osoby bezrobotnej, tak jak to ma miejsce w przypadku zwolnienia pracownika z obowiązku odbywania stażu/przygotowania, czy zmiany stanowiska i organizacji pracy. Efekty takiej kontroli powinny być dostępne np. poprzez RIS dla pozostałych urzędów pracy, by skuteczniej wykluczać nieuczciwe firmy.

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

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

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

- oferowanie przez powiatowe urzędy pracy profesjonalnego i bezpłatnego pośrednictwa pracy,

- informowanie przedsiębiorców o istniejących możliwościach szkolenia osób bezrobotnych na konkretne zamówienie pracodawcy,
- monitorowanie karier osób, które zostały zatrudnione u danego pracodawcy po przeszkoleniu celem weryfikacji jakości szkoleń.

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

Decyzja o włączeniu osoby bezrobotnej do programu podnoszenia kwalifikacji nie powinna być wyłącznie uzależniona od wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania zatrudnienia. 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 istniejącego systemu kształcenia, nie reagującego dostatecznie elastycznie na zachodzące na rynku pracy zmiany. Pilne jest więc podjęcie działań, zmierzających do tego, by programami aktywizującymi objąć zawczasu absolwentów tych szkół, które kształcą w najmniej poszukiwanych kierunkach.

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

ski jest to jeszcze bardziej istotne, ponieważ rynek pracy jest bardzo narażony na negatywne następstwa zagranicznych migracji pracowników.

Warunkiem niezbędnym oceny efektywności realizowanych szkoleń 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 osób, które rozpoczęły szkolenie,
- 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 które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,
- efektywność netto\_2 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie.

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

cego opodatkowaniu dzięki zwiększeniu zatrudnienia i produktu krajowego brutto.

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

1. Zmienić/zmodernizować istniejący system informatyczny PULS, tak by wszystkie urzędy korzystały z jednolitego oprogramowania i w trybie ciągłym przesyłały podstawowe dane o osobach korzystających z usług i instrumentów rynku pracy do aplikacji centralnej, która pozwalałaby na dokonywanie bieżącej oceny sytuacji na rynku pracy. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z MPiPS taką funkcjonalność powinien uzyskać nowo wdrażany system informatyczny SYRIUSZ.
2. Stały dostęp do danych oraz możliwość analizy informacji o osobach bezrobotnych ze względu na cechy społeczno-demograficzne pozwoliłyby na trafniejsze dostosowywanie programów do poszczególnych grup osób bezrobotnych.
3. Warto rozważyć zintegrowanie/możliwość wymiany danych pomiędzy bazą klientów korzystających z usług urzędów pracy oraz klientów ośrodków pomocy społecznej. Taka wymiana informacji umożliwiłaby bardziej zintegrowane działanie wobec osób bezrobotnych korzystających jednocześnie z usług pomocy społecznej. Jest to szczególnie istotne w sytuacji osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych.
4. Sprawność działania nowego systemu informatycznego wymaga, by wszystkie urzędy wprowadzały jednolity zakres podstawowych informacji o beneficjentach. By to osiągnąć należy przygotować przyjazną użytkownikowi instrukcję obsługi oraz zadbać o zatrudnienie



- i przeszkolenie osób odpowiadających za obsługę informatyczną urzędu pracy.
5. Docelowo system informatyczny SYRIUSZ powinien zastąpić papierowy formularz MPiPS-01 o rynku pracy, co przyspieszyłoby wprowadzanie zmian do formularza i umożliwiło ocenę nowo wprowadzanych rozwiązań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy niedługo po ich wprowadzeniu.
  6. Nawet najlepszy system informatyczny nie jest jednak wystarczający do trafnej analizy sytuacji na rynku pracy dlatego MPiPS w przypadku usług i instrumentów cieszących się mniejszą popularnością oraz w przypadku pogłębionych analiz dotyczących np. motywacji osób bezrobotnych, czy działania urzędów pracy powinno korzystać z badań celowych.
  7. By dokonać analizy rynku pracy na poziomie lokalnym należy zatrudnić, bądź odpowiednio przeszkolić pracowników urzędów pracy w zakresie planowania, realizacji i interpretacji wyników badań socjologicznych.
  8. Analiza danych z formularza MPiPS-02 o *przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy* pozwala jedynie na dokonywanie najprostszyc wyliczeń dotyczących efektywności wydawanych funduszy w stosunku do ogółu osób bezrobotnych oraz beneficjentów programów poniżej 25 i powyżej 50 roku życia. Informacje te powinny być rozbudowane o dodatkowe badanie indywidualnych ścieżek wyjścia z bezrobocia pozwalających na ocenę całościowych kosztów wydanych na wyjście danej osoby z bezrobocia oraz na wskazanie jakie metody są szczególnie skuteczne i efektywne dla poszczególnych typów osób bezrobotnych.