

# POWIATOWA PERSPEKTYWA POLITYKI RYNKU PRACY

**Elżbieta Kryńska**

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## WPROWADZENIE

Polityka rynku pracy nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania (Wiśniewski 1994, s. 29–43). Opiera się na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę (takich jak np. szkolenia zawodowe czy subsydiowanie zatrudnienia), ma zatem charakter mikroekonomiczny. Formy oddziaływania przewidywane w ramach polityki rynku pracy sprawiają, iż ma ona głównie za zadanie poprawę funkcjonowania rynku pracy oraz redukcję bezrobocia w określonych grupach siły roboczej. Ten typ aktywności państwa na rynku pracy w literaturze przedmiotu określa się jako politykę mikroekonomiczną (Kwiatkowski 2002).

Zgodnie ze standardami przyjętymi w krajach wysoko rozwiniętych w ramach polityki państwa na rynku pracy wyodrębnia się jej część aktywną i pasywną. Z punktu widzenia siły wpływu na wielkość i strukturę

podaży i popytu na pracę dominujące znacznie ma oczywiście część aktywna. Programy aktywne polityki rynku pracy (ALMP) podejmowane są przede wszystkim dla ograniczenia bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego (głównie poprzez szkolenia, poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy) oraz dla redukcji bezrobocia występującego w warunkach nierównowagi na rynku pracy (poprzez subwencjonowanie zatrudnienia, spełniającego rolę wymuszonego popytu na pracę). Celem głównym ALMP jest aktywizacja zawodowa bezrobotnych poprzez włączanie ich do uczestnictwa w programach przeciwdziałania bezrobociu.

Zakres i formy polityki rynku pracy w Polsce określa Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>1</sup>. Zgodnie z jej ustaleniami organami zatrudnienia są minister właściwy do spraw pracy, wojewodowie, marszałkowie województw oraz starostowie powiatów. System taki ma charakter rządowo-samorządowy, którego istotną cechą jest niezależność każdego organu.

Określony w ustawie katalog zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy (art. 9 ust. 1) jest niezwykle szeroki. Z grubsza podzielić można je na administracyjne (przyznawanie i wypłacanie zasiłków, rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy i wiele, wiele innych) oraz merytoryczne (w tym przede wszystkim opracowywanie i realizacja programów promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy oraz inicjowanie i organizowanie usług i instrumentów rynku pracy). Zadania merytoryczne wyznaczają ramy tworzenia i realizacji aktywnej polityki rynku pracy w skali lokalnej. Ustawa wskazuje przy tym, iż zadania te wykonywane są przez powiatowe urzędy pracy<sup>2</sup>.

Podział kompetencji między organami zatrudnienia wskazuje, iż rzeczywista odpowiedzialność za sytuację na lokalnych rynkach pracy spoczywa na władzy i administracji samorządowej. System taki oparty jest na założeniu, iż właściwą precyzję i skuteczność polityki rynku pracy osiągnąć można poprzez działania inicjowane i realizowane w wymiarze lokalnym. Założenie to jest z gruntu słuszne, na co wskazują doświadczenia krajów dojrzałej gospodarki rynkowej i dziesięć lat doświadczeń polskich. Nie oznacza to jednak, iż zawsze i bezwzględnie decyzje podejmowane przez lokalne podmioty polityki rynku pracy są optymalne dla rozwiązywania problemów strukturalnych i poprawy skuteczności jego funkcjonowania.

Celem artykułu jest identyfikacja niektórych problemów kreacji i realizacji aktywnej polityki rynku pracy z perspektywy powiatów. Wybór problemów jest subiektywny, nie pretenduje do kompletności i zupełności. Skupiono się na doborze instrumentów aktywnej polityki rynku pracy i jego uwarunkowaniach, do których zaliczono sposoby oceny efektywności ALMP oraz diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnym rynku pracy.

## AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY – INSTRUMENTY I FINANSOWANIE

Do podstawowych programów (instrumentów) ALMP w Polsce zalicza się: szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (od 2009 r. przygotowanie zawodowe dorosłych<sup>3</sup>), staże oraz środki na utworzenie stanowisk pracy (na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych oraz na wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego)<sup>4</sup>.

Zgodnie z kryterium kierunku oddziaływania podstawowe aktywne instrumenty polityki rynku pracy podzielić można na **zorientowane podażowo**, czyli kierowane do grup wchodzących w skład zasobów pracy, oraz **zorientowane popytowo**, czyli kierowane w stronę zapotrzebowania na pracę (tzw. zatrudnienie subsydiowane). Do form zorientowanych podażowo zalicza się: szkolenia, staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy/przygotowanie zawodowe dorosłych. Natomiast do form zorientowanych popytowo: prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne oraz środki na utworzenie stanowisk pracy.

Głównym źródłem finansowania polityki rynku pracy w Polsce jest Fundusz Pracy, którego środki przeznaczone są na świadczenia łagodzące skutki bezrobocia oraz aktywizację zawodową bezrobotnych. Fundusz Pracy znajduje się w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy, który przekazuje jego środki samorządom województw i powia-

tów. Środki na wypłatę zasiłków i innych obligatoryjnych świadczeń są przekazywane samorządom do wysokości faktycznych potrzeb. Kwoty środków, jakie mogą być wydatkowane na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie, są ustalane według algorytmu. Algorytm ten uwzględnia przede wszystkim skalę napływów do bezrobocia i odpływów z bezrobocia, udział osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>5</sup> w ogólnej liczbie bezrobotnych oraz stopę bezrobocia.

Kwoty środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań realizowanych przez powiaty są ustalane przez zarząd województwa, według kryteriów określonych przez sejmik województwa, w ramach kwoty ustalonej dla województwa. Określając kryteria, sejmik województwa powinien wziąć pod uwagę w szczególności: skalę napływów do bezrobocia i odpływów z bezrobocia, udział osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych, stopę bezrobocia oraz wskaźnik efektywności realizowanych usług lub instrumentów rynku pracy.

Zakres i struktura ALMP pozostaje w obszarze decyzyjnym władz samorządowych powiatów. Decyzję w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, podejmuje starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia, jako organu doradczego. W praktyce na zakres i strukturę ALMP – obok preferencji samorządów powiatowych – decydujący wpływ mają: zainteresowania samych bezrobotnych i poszukujących pracy, możliwości organizacji danej formy na lokalnym rynku pracy oraz efektywność poszczególnych programów (MPIPS 2008, s. 65).

## ROZDYSPONOWANIE ŚRODKÓW NA ALMP W LATACH 2005–2008

Struktura nakładów ponoszonych na poszczególne programy ALMP w skali kraju jest wypadkową decyzji ich ostatecznych dysponentów, jakimi są samorządy powiatowe. Jak wynika z danych zawartych w tab. 1, wśród wydatków ALMP dominują środki na aktywizację absolwentów, staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (w 2008 r. stanowiły one 40% ALMP) oraz środki na podjęcie działalności gospodarczej, wyposażenie i doposażenie miejsc pracy (34,1% ALMP). Pozostałe programy pochłaniały znacznie mniej środków finansowych: w 2008 r. wydatki na szkolenia stanowiły 8,8% ogółu wydatków na ALMP, na prace interwencyjne – 6,2%, a na roboty publiczne – 7,8%. W przypadku dwóch ostatnich programów widać duże zmniejszenie ich udziału w ogólnych wydatkach ALMP.

Generalnie w latach 2005–2008 udział wydatków na **instrumenty zorientowane popytowo** w ogóle wydatków ALMP wzrósł z **46,9%** do **48,1%**, zmalał zaś udział wydatków na **instrumenty zorientowane podażowo**: z **51,2%** do **48,8%**. Zmiany te wskazują wyraźnie na przesunięcie akcentu lokalnych polityk rynku pracy z oddziaływania na zdolność do zatrudnienia bezrobotnych i poszukujących pracy w stronę oddziaływania na tworzenie miejsc pracy.

Tabela 1. Wielkość i struktura wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu\* w latach 2005–2008

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
<b>Ogółem</b>	<b>1 905,1</b>	<b>100,0</b>	<b>2 067,1</b>	<b>100,0</b>	<b>2 544,6</b>	<b>100,0</b>	<b>3 177,4</b>	<b>100,0</b>
z tego:								
– szkolenia	181,8	9,5	186,7	9,0	266,4	10,5	280,3	8,8
– prace interwencyjne	193,9	10,2	220,0	10,6	214,7	8,4	196,5	6,2
– roboty publiczne	294,3	15,4	145,6	7,0	178,0	7,0	248,4	7,8
– środki na podjęcie działalności gospodarczej, wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy	405,7	21,3	576,1	27,9	898,0	35,3	1 082,4	34,1
– aktywizacja absolwentów, staże, przygotowanie w miejscu pracy	794,3	41,7	881,0	42,6	911,9	35,8	1 271,6	40,0
– pozostałe	35,1	1,8	57,7	2,8	75,6	3,0	98,2	3,1
Z ogółem:								
– instrumenty zorientowane podażowo	<b>976,1</b>	<b>51,2</b>	<b>1 067,7</b>	<b>51,7</b>	<b>1 178,3</b>	<b>46,3</b>	<b>1 551,9</b>	<b>48,8</b>
– instrumenty zorientowane popytowo	<b>893,9</b>	<b>46,9</b>	<b>941,7</b>	<b>45,6</b>	<b>1 290,7</b>	<b>50,7</b>	<b>1 527,3</b>	<b>48,1</b>

\* Bez refundacji wynagrodzeń młodocianych.

Źródło: MPIPS (2009), dane MPIPS, obliczenia własne.

Tymczasem uważa się, iż by dostosować się do standardów krajów Unii Europejskiej należałoby w Polsce zwiększyć udział wydatków na programy zorientowane podażowo do poziomu 70% wydatków na ALMP, przy czym szczególnie priorytet powinny otrzymać szkolenia i przekwalifikowania zawodowe, które stanowią rdzeń polityki rynku pracy. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej ograniczeniu powinno ulec natomiast subwencjonowanie zatrudnienia bezrobotnych (Wiśniewski, Maksim 2008, s. 31).

Zachodzi zatem pytanie, dlaczego w działaniach powiatowych urzędów pracy w ostatnim okresie obserwuje się tendencje do kierowania stosunkowo większą ilością środków na instrumenty zorientowane popytowo? Przyczynami tego stanu rzeczy mogą być nastawienie na wysoką efektywność instrumentów ALMP oraz trudności z diagnozowaniem zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnym rynku pracy.

### Problem 1: Efektywność ALMP

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż jakkolwiek rzetelna ocena efektów programów formułowanych z myślą o poprawie sytuacji na poszczególnych obszarach rynku pracy jest zagadnieniem niezwykle trudnym (Kwiatkowski 1998, 2002). W praktyce polskiej oceny tej dokonuje się głównie poprzez oszacowanie tzw. efektywności zatrudnieniowej poszczególnych form aktywizacji bezrobotnych. Efektywność zatrudnieniowa, czyli wskaźnik ponownego zatrudnienia, ustalana jest jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w roku *t* w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek, do liczby osób, które w roku *t* zakończyły udział w danej formie aktywizacji<sup>6</sup>.

Analiza danych dotyczących efektywności zatrudnieniowej ALMP w latach 2005–2007 wskazuje, iż najwyższy jej poziom dotyczył środków na utworzenie stanowisk pracy (z założenia ich efektywność zatrudnieniowa wynosi 100%) oraz prac interwencyjnych (74,3% w 2007 r.), czyli instrumentów zorientowanych popytowo (tab. 2). Z perspektywy powiatowej polityki rynku pracy były to zatem instrumenty wskazujące na wysoką sprawność działania.

Tabela 2. Efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w latach 2005–2007 (w %)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007
<b>Ogółem</b>	<b>47,9</b>	<b>54,9</b>	<b>57,7</b>
Szkolenia	37,2	45,1	44,4
Prace interwencyjne	66,3	72,2	74,3
Roboty publiczne	29,0	46,0	46,9
Prace społecznie użyteczne	–	35,0	44,0
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	46,5	51,1	52,6
Stáže			
Środki na utworzenie stanowisk pracy:			
– na podjęcie działalności gospodarczej	46,3	51,1	55,2
– na wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy	100,0	100,0	100,0
	100,0	100,0	100,0

Źródło: MPIPS (2008).

Dodajmy do tego, iż w przypadku instrumentów zorientowanych popytowo nie zachodzi szczególna trudność z naborem uczestników: w przypadku prac interwencyjnych i środków na wyposażenie/doposażenie miejsc pracy oraz robót publicznych zgłaszają się sami pracodawcy, a w przypadku środków na podjęcie działalności gospodarczej – zgłaszają się sami bezrobotni. Natomiast w odniesieniu do instrumentów zorientowanych podażowo należałoby dokonywać naboru precyzyjnego, uwzględniającego różne kryteria. Z punktu widzenia potrzeb społecznych najważniejsze byłoby kierowanie do programów ALMP grup problemowych rynku pracy, mających najmniejsze szanse na podjęcie zatrudnienia (długookresowo bezrobotnych, osób o najniższych kwalifikacjach czy kobiet powracających do aktywności zawodowej po przerwach związanych z obowiązkami macierzyńskimi). Z punktu widzenia efektywności zatrudnieniowej zaś istnieje pokusa dobierania do programów ALMP osób posiadających pewne atuty dla potencjalnych pracodawców.

Potrzeba zapewnienia wysokiej efektywności i skuteczności aktywnych programów rynku pracy prowadzić może do zjawiska *creamingu*, czyli wybierania do uczestnictwa w nich osób „najlepiej rojujących” spośród bezrobotnych i poszukujących pracy, a więc mających naj-

większe szanse na zatrudnienie i powrót na rynek pracy. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia mogą bowiem w procesie rekrutacji uczestników programów ALMP wybierać tylko tych, którzy mają najlepsze perspektywy uzyskania pracy, po to, by w sztuczny sposób wykażać się bardzo dobrymi rezultatami<sup>7</sup>.

Tak czy inaczej „przymus wysokiej efektywności” ALMP i wiążące się nim dylematy naboru uczestników instrumentów zorientowanych podażowo mogą stanowić istotną przyczynę ich ograniczania w praktyce powiatowej polityki rynku pracy.

### Problem 2: Diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności

Wyniki specjalnych badań wskazują, iż z perspektywy powiatowej polityki rynku pracy drugim poważnym problemem jest diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności w skali lokalnej. Obowiązek taki na publiczne służby zatrudnienia nakłada Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wśród zadań realizowanych w ramach polityki rynku pracy prowadzonej przez samorządy powiatu znajduje się więc dokonywanie analiz rynku pracy, badanie popytowej jego strony oraz prowadzenie regularnego monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Postępowanie w zakresie diagnozowania zapotrzebowania na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy oraz potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia zawiera standard organizacji szkoleń, jako jednej z usług rynku pracy<sup>8</sup>. Zgodnie z tym standardem, postępowanie przy diagnozowaniu obejmuje:

- pozyskanie informacji o zapotrzebowaniu na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy;
- analizę pozyskanych informacji oraz sporządzenie listy zawodów i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy;
- pozyskanie informacji o potrzebach szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia;
- analizę pozyskanych informacji i sporządzenie wykazu potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia.

Zwraca uwagę zalecana w standardzie dwutorowość postępowania przy diagnozowaniu zapotrzebowania na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy oraz potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia. W jego wyniku uzyskać się bowiem powinno dwa niezależne od siebie rezultaty: (1) strukturę jakościową popytu na pracę na lokalnym rynku pracy oraz (2) zapotrzebowanie na szkolenia ze strony osób do nich uprawnionych.

Tak określone postępowanie skłania do sformułowania dwóch uwag. Po pierwsze, nie zostały wskazane źródła informacji o zapotrzebowaniu na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy, jakie powinny być wykorzystywane w procesie diagnozowania. W tej sytuacji najważniejszą podstawą diagnozowania w powiatowych urzędach pracy jest monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Dzieje się tak niezależnie od niedoskonałości informacji dostarczanych tą drogą. Jak wiadomo bowiem, w dyspozycji powiatowych urzędów pracy są jedynie informacje bieżące, przedstawiające stan pewnej części<sup>9</sup> lokalnego rynku pracy w danym momencie czasowym. Z samej istoty działań urzędów pracy wynika, iż nie dysponują one informacjami dotyczącymi przyszłości, a takie są niezbędne dla uzyskania wysokiej efektywności podażowo zorientowanych instrumentów ALMP. Do diagnozowania potrzeb szkoleniowych własne dane powiatowych urzędów pracy są więc zwykle uzupełniane informacjami uzyskiwanymi od lokalnych pracodawców. Ale i to źródło nie jest pozbawione wad. Zbiorowość pracodawców, od których pozyskiwane są informacje dotyczące przyszłego zapotrzebowania na pracowników o określonych kwalifikacjach, jest bowiem najczęściej przypadkowa, niereprezentatywna dla celów szkoleniowych (Golinowska i in. 2003, s. 74; Wóycicka i in. 2008, s. 62 i dalsze).

W Polsce dotychczas brak jest systemu badania i prognozowania zapotrzebowania na pracę według kwalifikacji tak w skali całego kraju, jak i w przekrojach regionalnych, nie mówiąc już o lokalnych. Badania tego typu prowadzone są obecnie w sposób nieregularny przez administrację rządową i samorządową oraz współpracującą z nimi placówki badawcze czy podmioty komercyjne. Prowadzone bywają w szczególności także przez publiczne służby zatrudnienia, choć nie wymaga tego standard postępowania<sup>10</sup>. Są jednak fragmentaryczne i nie mają charakteru systemowego.

Po drugie, istnieje poważne niebezpieczeństwo, iż w wyniku dwutorowego pozyskiwania informacji – odrębnie dla lokalnego rynku pracy

(niezależnie od uwagi pierwszej) i dla osób uprawnionych do szkoleń, uzyska się dwa całkowicie różne rezultaty. Brak jest informacji, jakie procedury powinny być zastosowane w takiej sytuacji. Należy liczyć się zatem z ryzykiem tendencyjnego obniżania efektywności szkoleń przez wykorzystywanie – prostszego dla organizatorów szkoleń – prymatu zapotrzebowania zgłaszanego przez osoby uprawnione do szkoleń, zwłaszcza jeśli uprawdopodobni się zatrudnienie po zakończeniu szkolenia. Wskazują na to studia przypadków znajdujące się w literaturze przedmiotu, w której opisane zostały wyniki badań empirycznych prowadzonych na lokalnych i regionalnych rynkach pracy (Gębski 2007, s. 167; Bednarski 2002, s. 264; Maksim 2007; Jałowiecki, Olejniczak 2004, s. 224).

Generalnie – jak do tej pory – nie zostały opracowane metody, narzędzia i procedury diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnym rynku pracy, co niezwykle utrudnia wykorzystanie adekwatnych do potrzeb lokalnych instrumentów ALMP zorientowanych podażowo.

## WNIOSKI

Ocenić można, iż stosowany obecnie mechanizm alokacji środków ALMP między województwa i powiaty sprzyja kierowaniu środków do regionów o najwyższych potrzebach, charakteryzujących się niekorzystną sytuacją na rynku pracy. Ze względu na konieczność zamieszczenia w odpowiednim algorytmie wskaźników dotyczących efektywności działań aktywizacyjnych sprzyja również motywowaniu lokalnych służb zatrudnienia do podejmowania efektywnych instrumentów ALMP. Innymi słowy, sposób alokacji środków między regionalne i lokalne rynki pracy nie budzi zastrzeżeń. Zastrzeżenia natomiast może budzić dekompozycja środków na poszczególne programy ALMP, dokonywana przez dysponentów ostatecznych, czyli samorządy powiatowe. Stosunkowo coraz większa ilość środków przeznaczana jest na subsydiowanie zatrudnienia, czyli instrumenty ALMP zorientowane popytowo. Tymczasem biorąc pod uwagę dokonujące się szybko zmiany struktury popytu na pracę pod względem kwalifikacyjno-zawodowym należałoby znacząco zwiększyć w pakiecie aktywnych programów rynku pracy nakłady na szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych oraz staże.

Wydatki na podnoszenie i zmianę kwalifikacji zawodowych bezrobotnych mają bowiem – obok systemu edukacji – do spełnienia ważną rolę w przystosowaniu ich struktury kwalifikacyjno-zawodowej do wymagań rynku pracy. Wskazują na to wyraźnie doświadczenia krajów Unii Europejskiej. Nieuwzględnianie potrzeb edukacyjnych osób pozbawionych pracy oraz zmian dokonujących się na rynku pracy w strukturze środków przeznaczanych na programy rynku pracy blokuje zdolność do zatrudnienia i ogranicza wdrożenie koncepcji gospodarki opartej na wiedzy.

Warunkiem poprawy alokacji środków ALMP poprzez zwiększenie nakładów na instrumenty zorientowane podażowo jest zmiana systemu oceny efektywności instrumentów ALMP oraz wypracowanie metod i procedur diagnozowania potrzeb kwalifikacyjnych na lokalnym rynku pracy. Jak do tej pory w Polsce nie istnieje system monitorowania rzeczywistych efektów instrumentów ALMP, zaś szczegółowe badania tego typu prowadzone są rzadko i w sposób niezapewniający porównywalności wyników. Brak jest zwłaszcza informacji na temat stopnia zwiększania szans różnych grup uczestników ALMP na znalezienie zatrudnienia oraz rzetelnej oceny efektywności prowadzonych polityk z punktu widzenia ich kosztów. W tej sytuacji działania aktywizujące w skali lokalnych rynków pracy podejmowane są często na podstawie niepełnych informacji, nie gwarantując oczekiwanego rezultatu.

Nie zostały opracowane również metody, narzędzia i procedury diagnozowania potrzeb kwalifikacyjnych na lokalnym rynku pracy, co niezwykle utrudnia tworzenie przez powiatowe podmioty polityki rynku pracy precyzyjnych i adekwatnych do potrzeb lokalnych koncepcji wykorzystania instrumentów nastawionych na zmianę, uzupełnianie czy nabywanie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych.

Samorządy lokalne wzięły odpowiedzialność za politykę rynku pracy. Dobrze byłoby, gdyby stworzone zostały im warunki pozwalające na wywiązywanie się z obowiązków w sposób satysfakcjonujący lokalne społeczności z jednej strony, a z drugiej – wymagania stawiane przez współczesną gospodarkę.

<sup>1</sup> DzU z 2004 r. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

<sup>2</sup> W Polsce w końcu 2008 r. w skład publicznych służb zatrudnienia wchodziło 340 powiatowych urzędów pracy, które obsługiwały 379 powiatów (MPiPS 2009).

<sup>3</sup> Przygotowanie zawodowe dorosłych w miejsce przygotowania zawodowego w miejscu pracy wprowadzono jako instrument ALMP na mocy Ustawy z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 6, poz. 33).

<sup>4</sup> Poza wymienionymi, do aktywnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu zalicza się: pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, stypendia w okresie kontynuowania nauki, zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania oraz dodatek aktywizacyjny. Instrumenty te są zorientowane podażowo.

<sup>5</sup> Do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy zalicza się: bezrobotnych do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale, albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotnych powyżej 50. roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia, bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, bezrobotnych niepełnosprawnych.

<sup>6</sup> Należy zwrócić uwagę, iż tak zdefiniowana miara efektywności zatrudnieniowej jest mocno niedokładna, ponieważ zakłada, że każda z osób, która po zakończeniu uczestnictwa w programie ALMP nie powróciła do lub została wykreślona z rejestru bezrobotnych, znalazła zatrudnienie. Jest to założenie bardzo optymistyczne. Brak ponownego zarejestrowania wcale nie musi oznaczać, iż bezrobotny podjął zatrudnienie – mógł on zniechęcić się i zrezygnować z poszukiwania pracy, przeprowadzić się do miejscowości w innym powiecie, gdzie dokonał ponownej rejestracji, a w końcu – mógł nabyć prawa do emerytury, renty itp.

<sup>7</sup> O praktykach takich świadczą wyniki badań ogólnopolskich przeprowadzonych w latach 2002–2006 w zbiorowości korzystających z usług szkoleniowych oraz instrumentów podnoszenia kwalifikacji. Wskazały one, iż klienci urzędów pracy należący do tzw. grup defaworyzowanych na rynku pracy z reguły rzadziej korzystali z programów aktywizujących nastawionych na podnoszenie lub aktualizację kwalifikacji zawodowych. Zarówno ich uczestnictwo w szkoleniach było niewielkie, jak i w znikomym stopniu korzystali z instrumentu adresowanego specjalnie do tej grupy – przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Zob. (Strojna 2007).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (DzU nr 47, poz. 314).

<sup>9</sup> Do końca 2008 r. na pracodawcach ciążył ustawowy obowiązek zgłaszania do urzędów pracy o wolnych miejscach pracy lub miejscach przygotowania zawodowego. Przepis nakładający obowiązek informowania o wakatach nie był jednak przestrzegany przez pracodawców, ponieważ brak było sankcji w stosunku do tych, którzy z obowiązku tego się nie wywiązywali. Od 2009 r. w wyniku nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy obowiązek ten został zniesiony.

<sup>10</sup> Na niekompletność informacji i brak procedur dla diagnozowania potrzeb szkoleniowych wykazały badania prowadzone w ramach projektu pt. *Badanie dotychczasowych doświadczeń urzędów pracy w zakresie diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnym rynku pracy na podstawie dokumentacji objętych badaniem urzędów pracy*, realizowanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w 2008 i 2009 r. (projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Patrz (*Katalog...* 2009).

## LITERATURA

- Bednarski M. (2002), *Wpływ szkoleń na mobilność siły roboczej na szczeblu lokalnym*, w: S. Krajewski., T. Tokarski (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce, ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Łódź: Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gębski M. (2007), *Polityka zatrudnienia i bezrobocie w województwie kieleckim w latach transformacji społeczno-gospodarczej*, Kielce: Wszechnica Świętokrzyska.
- Golinowska S., Radziwiłł A., Sobolewski M., Walewski M. (2003), *Lokalny rynek pracy w Łomży i powiecie łomżyńskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa: CASE.
- Jałowiecki B., Olejniczak K. (2004), *Studium przypadku – Żary*, w: R. Szula, A. Tucholska (red.), *Rynek pracy w skali lokalnej*, Warszawa: UW.
- Katalog dobrych praktyk diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności* (2009), maszynopis, Warszawa: IPISS.

Kwiatkowski E. (1998), *Aktywna polityka państwa na rynku pracy w Polsce*, w: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa: IPiSS.

Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa: PWN.

Maksim M. (2007), *Kształtowanie polityki szkoleń dla bezrobotnych*, w: Z. Wiśniewski (red.), *Rynek pracy województwa kujawsko-pomorskiego w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń: Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

MPiPS (2008), *Polska 2008. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa.

MPiPS (2009), *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2008 roku*, Departament Rynku Pracy, Stanowisko ds. Analiz i Statystyki, Warszawa, maj.

Strojna E. (2007), *Usługi szkoleniowe i instrumenty podnoszenia kwalifikacji. Dane statystyczne 2002–2006*, Warszawa: MPiPS.

Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń: UMK.

Wiśniewski Z., Maksim M. (2008), *Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania* w: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Wójcicka I., Sztandar-Sztanderska K., Zielińska M. (2008), *Klienci powiatowych urzędów pracy*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Departament Rynku Pracy, Warszawa: MPiPS.

## SUMMARY

The labour market policy in Poland is carried out by both government and self-government authorities. However, actual responsibility for situation on regional and local labour markets lies on self-government administration. The aim of the paper is to identify main problems in the field of creation and implementation of the active labour market policy (ALMP) from the poviat's perspective. It presents the structure of ALMP expenditures in 2005–2008 and main factors which make the proportions between the instruments of supply-side ALMP and these of the demand-side ALMP disadvantageous. In the conclusions, key actions aimed at changing this proportion were listed. They include the change of the measurements of ALMP's effectiveness and creation of methods and procedures of skills needs' diagnosis on the local labour market.