

DOI: 10.19195/1733-5779.19.8

Efektywność aktywnej polityki państwa na rynku pracy na przykładzie powiatu kępińskiego

JEL Classification: J01, J08, J68

Słowa kluczowe: aktywizacja, aktywna polityka rynku pracy, bezrobocie, instytucje rynku pracy, mobilność

Keywords: activation, active labour market policies, unemployment, labour market institutions, mobility

Abstrakt: Aktywna polityka państwa jest istotnym obszarem działań na rynku pracy. Głównym celem artykułu było przedstawienie pozytywnych aspektów zastosowania aktywnej polityki państwa na rynku pracy na wybranym przykładzie Powiatu Kępińskiego. Omówiono m.in. zagadnienia efektywności zatrudnieniowej, wykorzystywane usługi i instrumenty rynku pracy. Wskazano na czynniki, które wpływają na efektywność aktywnej polityki rynku pracy. Ukazano jej istotność dla gospodarki.

The effectiveness of active labour market policy on the example of the Kępno county

Abstract: The main goal of the article is to present important role of Active Labour Market Policy. For this purpose, a general concept of the role of active labour market policy on labour market is illustrated. It shows which labour policy tools have positive influence on labour market. Moreover, this article presents macroeconomic evidence on the impact of this policy on employment and unemployment rates. It concludes with statement that the usage of Active Labour Market Policy is important to the country development.

Wstęp

Rynek pracy jest jednym z obszarów istotnych dla funkcjonowania gospodarki państwa. Jest on bowiem powiązany ściśle z różnymi sferami życia społeczno-ekonomicznego, co wpływa zarówno na podaż siły roboczej, jak i popyt na pracę. Sytuacja panująca na rynku pracy, poziom bezrobocia i właściwa alokacja zasobów ludzkich oddziałują na ekonomiczną i społeczną postać funkcjonowania gospodarki.

Wobec rynku pracy stosowana może być pasywna bądź aktywna polityka państwa.

Aktywna polityka państwa na rynku pracy oddziaływać powinna m.in. na wzrost efektywności jego funkcjonowania, tworzenie miejsc pracy czy zwiększenie możliwości zatrudnienia przez grupy wykluczone z rynku pracy. Czynniki te mają również istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego. Dlatego tak ważnym jest jej efektywność działania.

Przedmiotem pracy jest próba przedstawienia problemów związanych z prowadzeniem aktywnej polityki państwa na rynku pracy. Głównym zaś celem jest zwrócenie uwagi na pozytywne skutki, które przynosi efektywnie prowadzona polityka państwa dla gospodarki. Efekty te można zilustrować na przykładzie regionów, w których skutki te są szczególnie wyraźne. Przykładem takim może być rynek pracy na obszarze powiatu kępińskiego.

Istota aktywnej polityki państwa

Aktywna polityka rynku pracy jest celową interwencją państwa na rynku pracy, mającą poprawić efektywność jego funkcjonowania, tworzyć w sposób pośredni lub bezpośredni miejsca pracy oraz zwiększać zdolności do zatrudnienia grup defaworyzowanych. Jako działalność angażująca środki publiczne powinna podlegać systematycznej ewaluacji, której celem jest ocena jakości i wartości interwencji, a więc jej efektów, siły oddziaływania i potrzeb, które miała zaspokoić¹.

Aktywna polityka państwa na rynku pracy to polityka zmierzająca do likwidacji przyczyn bezrobocia za pomocą mikro- i makroekonomicznych instrumentów oddziaływania na ten rynek².

Do mikroekonomicznych narzędzi wykorzystywanych w aktywnej polityce na rynku pracy należą m.in.:

- szkolenia;
- zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych;
- zatrudnienie w ramach robót publicznych;
- zdobywanie stażu u pracodawcy;

¹ Z. Wiśniewski., K. Zawadzki, *Efektywność rynku pracy w Polsce*, Toruń 2011, s. 9.

² *Leksykon polityki gospodarczej*, red. Urszula Kalina-Prasznicek, Kraków 2005.

- przyznawanie pracodawcy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych na te miejsca pracy bezrobotnych;
- przyznanie bezrobotnym jednorazowych środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej;
- programy specjalne³.

Makroekonomicznymi narzędziami wykorzystywanymi w aktywnej polityce na rynku pracy są przede wszystkim instrumenty polityki fiskalnej (podatki i wydatki budżetowe) oraz polityki pieniężnej (stopa procentowa, podaż pieniądza).

W związku z powyższym można stwierdzić, że do prowadzenia aktywnej polityki państwa wykorzystuje się wiele narzędzi, które można zastosować w zależności od sytuacji rynkowej. Kreując rynek pracy, wskazane narzędzia można ze sobą łączyć tak, aby zwiększyć efektywność prowadzonej polityki. Kluczowym jest odpowiedni dobór zarówno instrumentów mikroekonomicznych, jak i makroekonomicznych.

Aktywność państwa na rynku pracy powinna mieć charakter makroekonomiczny, polegający na wykorzystaniu dla ograniczania bezrobocia instrumentów polityki gospodarczej. Stosowane instrumenty skierowane powinny być m.in. na stwarzanie producentom korzystniejszych ekonomicznych warunków rozwijania produkcji czy stymulowanie globalnego popytu na towary⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe formy stosowane na rynku pracy, można stwierdzić, że przyczyniają się one do zmniejszenia liczby bezrobotnych. Ich adekwatne dopasowanie do określonych grup odbiorców skutkować będzie efektywnością ich zastosowania.

Poza tym działania minimalizujące bezrobocie prowadzą do korzyści gospodarczych danego regionu. Wyższy poziom zatrudnienia wpływa na zwiększenie obrotów i rozwoju regionalnego danego obszaru.

Efektywność zatrudnieniowa

Efektywność zatrudnieniowa to wskaźnik obliczany jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w roku poprzednim w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, do liczby osób, które w roku poprzednim zakończyły udział w danej formie aktywizacji⁵.

Skuteczność wykorzystania w/w narzędzi aktywnej polityki państwa i efektywność zależą również od sposobu ich wykorzystania w danym regionie.

³ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 roku*, MPIPS, Departament Funduszy, Warszawa 2015, s. 4.

⁴ R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, *Regionalne i lokalne rynki pracy*, Białystok-Warszawa 2006, s.19.

⁵ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej...*, s. 5.

Jak wynika z danych MPiPS w 2014 r., najbardziej popularną formą aktywizacji były staże i szkolenia.

Warto podkreślić, że na efektywność tego narzędzia wpływają również zewnętrzne źródła finansowania, jak np. środki EFS. Projekty współfinansowane z tego funduszu niejednokrotnie nakładają na beneficjentów obowiązek osiągnięcia określonego pułapu efektywności zatrudnieniowej. Takie działanie przekłada się na konieczność przeprowadzenia określonych działań aktywizujących zawodowo, jak właśnie staż czy szkolenie, co zwiększa poziom wskaźnika efektywności zawodowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że realna popularność ww. form aktywizacji może być zniekształcona ze względu na konieczność ich stosowania m.in. w projektach współfinansowanych z EFS. Niemniej jednak wymóg warunkujący ich wykorzystanie wpływa korzystnie na kształt polityki państwa w sferze zatrudnieniowej.

Analizując efektywność stosowanych narzędzi aktywizacji zawodowej, należy zweryfikować osiągnięty wskaźnik zatrudnieniowy mierzony m.in. przez poszczególne urzędy pracy w Polsce.

Wysokim wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej wyróżnia się Powiatowy Urząd Pracy w Kępnie, którego zasięg działania skupia się na obszarze południowej wielkopolski.

Warto nadmienić, że ww. Urząd działa na terenie powiatu kępińskiego, który jest najdalej wysuniętym na południe regionem Wielkopolski. Graniczy z trzema województwami, tj. dolnośląskim, opolskim i łódzkim. Należy do powiatów średniej wielkości, a jego powierzchnia wynosi 608,27 km². Obszar ten zamieszkuje ok. 56 455 osób⁶.

Zasadniczo powiat ma charakter rolniczo-spożywczy z dobrze rozwiniętym rzemiosłem i handlem. Szczególną rolę w tym regionie odgrywa przemysł meblarski, potocznie mówi się o tzw. kępińskim zagłębiu meblowym. Jest to istotny czynnik oddziałujący na lokalny rynek pracy⁷.

Zakłady meblarskie są dominującym ośrodkiem zatrudnienia w danym regionie. Podmioty te poprzez preferencyjne warunki tworzenia miejsc pracy otwierają się na nowych pracowników, co przekłada się na efektywność zatrudnieniową.

Liczne, najczęściej niewielkie zakłady produkcyjne i rzemieślnicze oraz aktywna działalność Powiatowego Urzędu Pracy sprawiają, że bezrobocie na tym terenie jest stosunkowo niskie.

Sektorem mogącym przyciągnąć osoby poszukujące pracy w powiecie jest sektor prywatny. Należy to uznać za ważną wskazówkę w programowaniu wszelkich działań promujących i wspierających zatrudnienie przedstawicieli najmłodszych pokoleń.

⁶ http://www.powiatkepno.pl/powiat_kepno/informacje_ogolne.html (dostęp: 30.11.2015).

⁷ *Ibidem*.

Dobrze rozwinięta branża meblarska oraz ciągły rozwój przedsiębiorstw z terenu powiatu kępińskiego, a także działania czynione przez Powiatowy Urząd Pracy w Kępnie mają ogromny wpływ na bieżącą sytuację na lokalnym rynku pracy.

To właśnie dzięki bardzo dobrze rozwiniętej branży meblowej zakłady te są chłonne nowych pracowników. Warto zauważyć, że sprawnie funkcjonujące podmioty prywatne, które wpisują się w politykę państwa, mogą stworzyć dostateczną ilość miejsc pracy i przyczynić się do zmniejszania się stopy bezrobocia i osiągnięcia wysokiego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

Należy zauważyć, że stopa bezrobocia rejestrowanego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kępnie pod koniec 2013 r. wyniosła 5,1% wobec 6% w końcu 2012 r. — co oznacza spadek o niespełna 1 punkt procentowy. Zaznaczyć trzeba, że stopa bezrobocia rejestrowanego w powiecie kępińskim pod koniec 2013 r. była niższa o 4,5 pkt. procentowego od notowanej w Wielkopolsce oraz znacznie niższa niż agregowana na poziomie całej Polski (o 8,3 pkt. procentowego). W związku z tym osiągnięty poziom stopy bezrobocia usytuował powiat na drugim miejscu wśród 31 powiatów województwa wielkopolskiego o najniższej stopie bezrobocia. Liczba bezrobotnych figurujących w ewidencji PUP w Kępnie pod koniec 2013 r. wyniosła 1 392 osoby, z tego 879 (63,1%) to kobiety. W stosunku do analogicznego okresu 2012 roku nastąpiło zmniejszenie ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych o 178 osób, natomiast w przypadku kobiet odnotowano spadek o 90 osób⁸.

Dane te wskazują na stały spadek poziomu bezrobocia i zwiększoną dynamikę rozwoju regionalnego. Sprawny gospodarczo obszar jest katalizatorem do tworzenia nowych inwestycji, a poprzez to nowych miejsc pracy.

Warto również wziąć pod uwagę kolejną grupę bezrobotnych, a mianowicie absolwentów, którzy tworzyli grupę 166 osób, z czego kobiety stanowiły 115 osób. Natomiast osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych było 385, w tym 256 kobiet, co stanowi nieznaczny wzrost ogólnej liczby długotrwale bezrobotnych o 3 osoby oraz wzrost o 6 osób liczby kobiet z ww. grupy⁹.

Powyższe dane wskazują na efektywne wykorzystanie instrumentów aktywnej polityki państwa na obszarze powiatu kępińskiego.

Kształtujące się w powyższy sposób statystyki są też efektem adekwatnie prowadzonej działalności przez PUP w Kępnie. Zarówno ta instytucja, jak i inne działają efektywnie na rzecz aktywizacji zawodowej regionu. Instytucje rynku pracy korzystają również z zewnętrznych źródeł finansowania celem stałego obniżania poziomu bezrobocia bądź utrzymania go na tak niskim poziomie.

Sytuacja ta koreluje z tendencją na ogólnopolskim rynku pracy, gdzie w 2014 r. w porównaniu z rokiem 2013 wzrosła liczba osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji. Wzrosła również liczba osób zatrudnionych po ich ukończeniu.

⁸ Dane PUP w Kępnie.

⁹ *Ibidem*.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej w 2014 roku osiągnęła pułap 76,2%. Tak wysoki wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji spowodowany jest znaczącym wzrostem udziału środków na utworzenie stanowiska pracy, których efektywność zatrudnieniowa wynosi 100% oraz faktem, że w latach 2013–2014 katalog nie obejmował prac społecznie użytecznych (PSU), których efektywność (częstkowa) znacząco obniżała efektywność ogólną wszystkich form¹⁰.

Efektywność wskaźników zależna jest od regionu ich realizacji. Warunki gospodarcze, chłonność rynku pracy oraz efektywne zarządzanie narzędziami rynku pracy przez Powiatowy Urząd Pracy oddziałują na efektywność w danym regionie.

Z wykorzystywanych narzędzi aktywizacji największą efektywnością zatrudnieniową charakteryzuje się aktywizacja w formie przyznania środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej oraz na refundacje pracodawcom kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Kolejną formą o dużej efektywności są prace interwencyjne. Natomiast najniższą efektywność odnotowano dla szkoleń¹¹.

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące form aktywizacji zawodowej w 2014 r.

Lp.	Forma aktywizacji	2014	2013
		Efektywność zatrudnieniowa	
1.	Szkolenia	55,6%	47,6%
2.	Prace interwencyjne	74,1%	77,5%
3.	Roboty publiczne	72,3%	60%
4.	Staże	74,1%	65,8%
5.	Środki na utworzenie stanowisk pracy, z tego:	100%	100%
	Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	100%	100%
	Refundacja wyposażenia i wyposażenia stanowisk pracy	100%	100%
	Ogółem	76,2%	68,2%

Źródło: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 roku*, MPiPS, Departament Funduszy, Warszawa 2015, s. 11.

¹⁰ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej...*, s. 10.

¹¹ *Ibidem*, s. 11.

Tabela 2. Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji w poszczególnych województwach w 2014 r.

Lp.	Województwo	Efektywność zatrudnieniowa
1.	opolskie	82,8%
2.	lubelskie	82,2%
3.	wielkopolskie	81,8%
4.	podlaskie	81,2%
5.	łódzkie	79,7%
6.	dolnośląskie	78,7%
7.	pomorskie	77,3%
8.	mazowieckie	76,8%
9.	lubuskie	76,5%
10.	podkarpackie	76,5%
wskaźnik krajowy		76,2%
11.	małopolskie	74,4%
12.	świętokrzyskie	73,9%
13.	zachodniopomorskie	73,1%
14.	kujawsko-pomorskie	71,8%
15.	śląskie	71,5%

Źródło: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej...*, s. 11.

Jak wynika z powyższych danych, najwyższym wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej wyróżniają się województwa: opolskie, lubelskie, wielkopolskie.

W związku z powyższym można stwierdzić, że najwyższe wskaźniki efektywności mają przeważnie miasta wojewódzkie oraz powiaty skupione wokół dużych aglomeracji. Regiony te mają nie tylko niższe stopy bezrobocia, ale także charakteryzują się wysokim PKB przypadającym na jednego pracującego oraz relatywnie niskim udziałem pracujących w rolnictwie i przemyśle w ogóle zatrudnionych, a w efekcie wysokim udziałem sektora usług i względnie wysokim wskaźnikiem zatrudnienia. Są to regiony silne gospodarczo, a tym samym bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki dla rozwoju działalności są tam, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta¹².

¹² A. Reichelt, *Wybrane czynniki determinujące efektywność aktywnych programów rynku pracy w Polsce*, Warszawa 2005, s. 31.

Działania podejmowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy spełniają wiele funkcji, przede wszystkim:

- mają korzystny wpływ na aktywizację zawodową bezrobotnych;
- zmniejszają niedopasowania strukturalne na rynku pracy;
- podnoszą produktywność siły roboczej;
- wpływają na wielkość zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia;
- weryfikują gotowość bezrobotnych do pracy.

Zatem istotną funkcją aktywnej polityki rynku pracy jest zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na tym rynku. Koncentracja na takim działaniu przekładać się będzie na efekt zatrudnieniowy i rozwój danego rynku.

Efektywne wykorzystanie narzędzi polityki rynku pracy rzutuje na poziom bezrobocia w kraju, województwie czy powiecie.

Niskie bezrobocie pozwala na zwiększenie obrotów gospodarczych danego obszaru. Taki czynnik skutkuje również wzrostem PKB, rozwojem inwestycji i możliwością utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy.

W Polsce miniony rok upłynął ponownie pod znakiem systematycznego spadku poziomu bezrobocia. W ciągu ubiegłych 12 miesięcy, w okresie trwającym od stycznia do października, dało się zauważyć tendencję spadkową liczby osób bezrobotnych w kraju. Skrajne wartości poziomu bezrobocia odnotowano w końcu stycznia, kiedy w rejestrach urzędów pracy w Polsce znajdowały się 2.260.662 osoby, a także na koniec października, gdy liczba ta obniżyła się do 1.784.814 bezrobotnych¹³.

Poziom z końca 2014 roku, wynoszący 1.825.180 osób, był niższy w porównaniu z grudniem 2013 r. o 332.703 osoby, a więc aż o 15%¹⁴.

Województwo wielkopolskie pod względem liczby zarejestrowanych osób zajmuje dziewiąte miejsce w kraju (większą liczbę bezrobotnych notują: mazowieckie, śląskie, małopolskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, dolnośląskie, oraz lubelskie). W końcu 2014 r. liczba bezrobotnych w województwie wyniosła 116.410 osób, co było liczbą niższą o 28.422 osoby (19,6%) od stanu zarejestrowanego w analogicznym okresie roku 2013.

Spadek poziomu bezrobocia w porównaniu do końca roku 2013 zanotowano we wszystkich powiatach Wielkopolski, z czego największy w poznańskim, gnieźnieńskim, a także pilskim, wągrowieckim i ostrowskim. Najniższy poziom bezrobocia, na koniec grudnia 2014 r., odnotowany został w powiatach kępińskim (972 os.) i międzychodzkiem (992 os.)¹⁵.

Taki stan rzeczy jest efektem zintensyfikowanej i odpowiednio prowadzonej aktywnej polityki państwa na rynku pracy. To właśnie jej skuteczność przekłada się na stale malejące bezrobocie, zwłaszcza na obszarze powiatu kępińskiego.

¹³ *Sprawozdanie z działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Kępnie*, PUP Kępno, 2014, s. 6.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

Odpowiedni dobór narzędzi wpływa na to, że poziom bezrobocia w tym regionie jest tak niski. Koreluje to również z dużą liczbą inwestycji i stale podnoszącym się rozwojem regionalnym.

Poziom i dynamika bezrobocia

Powiat kępiński w porównaniu z całym województwem wielkopolskim charakteryzuje się dobrą i stabilną sytuacją na rynku pracy. Koniec roku 2014 zamknął się w skali powiatu ogólną liczbą 972 bezrobotnych. Poziom bezrobocia na koniec grudnia ubiegłego roku był aż o 420 osób (30,2%) niższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Najwyższy poziom bezrobocia odnotowano w Mieście i Gminie Kępno (482 os.), natomiast najmniej osób bezrobotnych (70) zamieszkiwało gminę Trzcinica¹⁶.

Dane te należy jednak zestawić z liczbą mieszkańców danych obszarów, co wskaże na to, że poziom zatrudnienia i stopy bezrobocia dla całego regionu są porównywalne.

We wszystkich gminach powiatu w zeszłym roku zanotowany został spadek poziomu bezrobocia. Największy dotyczył gminy Bralin, gdzie poziom bezrobocia w stosunku do końca roku 2013 obniżył się o 40%. Natomiast najmniejsza zmiana zaszła w gminie Rychtal, w której poziom bezrobocia w analizowanym okresie zmniejszył się o 20%¹⁷.

Czynnikiem wpływającym na kształtowanie się poziomu i dynamiki bezrobocia jest dominacja przemysłu branży meblowej w/w obszarów.

Struktura społeczno-demograficzna

W końcu grudnia 2014 r. kobiety zarejestrowane w urzędzie pracy stanowiły 62% ogółu bezrobotnych, tj. 607 kobiet, natomiast udział mężczyzn wynosił 38%, tj. 365 mężczyzn. Na 100 bezrobotnych mężczyzn przypadało 166 kobiet, wobec 171 przed rokiem. W porównaniu do stanu z końca grudnia 2013 r. populacja bezrobotnych kobiet zmniejszyła się o 30,9%, a liczba bezrobotnych mężczyzn o 28,9%¹⁸.

Na podstawie danych ze Sprawozdania z działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Kępnie można stwierdzić, że ogółem w 2014 r. w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kępnie:

- zarejestrowano: 1362 kobiety i 1064 mężczyzn;
- wyłączono z rejestru: 1634 kobiety i 1212 mężczyzn.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 9.

¹⁸ *Ibidem*, s. 14.

Główną przyczyną wyłączeń było podjęcia pracy, odpowiednio 809 przypadków wśród kobiet i 568 wśród mężczyzn. Prawo do zasiłku posiadało 180 osób (18,5%), w tym udział kobiet i mężczyzn wynosił odpowiednio 57,8% i 42,2%¹⁹.

Wśród bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie najliczniejszą grupę, 29%, stanowiły osoby w wieku 25–34 lata — 280 osób. Drugą co do liczebności grupę stanowiły osoby w wieku do 25. roku życia — 21% ogółu (198 osób). Porównywalny poziom stanowiły osoby w wieku powyżej 55. roku życia, tj. 16% (156 osób), oraz w wieku 35–44 lata, tj. 16,5% (160 osób)²⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że w strukturze bezrobocia dominują kobiety, ale jednocześnie to kobiety wykazują się większą efektywnością zatrudnieniową od mężczyzn.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że wśród grup wiekowych na rynku pracy najtrudniej znaleźć pracę osobom do 25. roku życia i w wieku 25–34 lat oraz powyżej 55. roku życia.

Dokonując analizy struktury wiekowej bezrobotnych, można uznać, że osoby młode, po raz pierwszy wchodzące na rynek pracy nie są postrzegane tak pozytywnie przez pracodawców, jak osoby z doświadczeniem zawodowym. Osoby do 25. roku życia to najczęściej osoby, które po ukończeniu obowiązku nauki podejmują aktywność zawodową. Często nie posiadają doświadczenia zawodowego ani odpowiednich kwalifikacji, dlatego bez odpowiedniego przygotowania zawodowego najtrudniej im podjąć zatrudnienie.

Kolejna grupa wiekowa osób — 25–34 roku życia to najczęściej osoby, które kończą studia i nie podejmowały pracy w wykształconym zawodzie. Pomimo kwalifikacji rynek pracy nie jest na tyle chłonny, aby zapewnić tym wszystkim osobom miejsca pracy. Często mankamentem jest tu również brak doświadczenia zawodowego lub niewielkie doświadczenie zawodowe, które niejednokrotnie nie jest związane z ukończonym kierunkiem studiów. W tej grupie wiekowej pojawia się zazwyczaj problem rozbieżności pomiędzy wykształceniem i kwalifikacjami oraz oferowanymi miejscami pracy. Z jednej strony mamy tu możliwość podjęcia zatrudnienia, a z drugiej wymaga to od wskazanej grupy zawodowej chęci do przekwalifikowania się na inny zawód.

Natomiast osoby powyżej 55. roku życia mają zdezaktualizowane kwalifikacje, są niechętne do podjęcia nauki w celu zdobycia nowego zawodu. Biorąc pod uwagę trendy rynkowe i wdrażanie nowych technologii, można stwierdzić, że dla wielu z bezrobotnych problemem jest nadążanie za wymaganiami rynku pracy. Często osoby w tym wieku wypierane są z rynku pracy przez nowoczesne maszyny i urządzenia zastępujące pracę ludzką, co stanowi kolejny czynnik wpływający na licznosc tej grupy bezrobotnych.

¹⁹ *Ibidem*, s. 14

²⁰ *Ibidem*.

W powiecie kępińskim w porównaniu do stanu z końca grudnia 2013 odnotowano spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych we wszystkich grupach wiekowych. Największy spadek, prawie o połowę, zarejestrowano w grupie wiekowej do 25. roku życia (47%), a najmniejszy wśród osób w wieku powyżej 55 lat (15%). Podobnie jak przed rokiem, w większości kategorii wiekowych bezrobotnych (18–54 lata) przeważały liczebnie kobiety, natomiast mężczyzn było więcej tylko w przedziale powyżej 55. roku życia. Największe dysproporcje z przewagą kobiet wystąpiły w grupie wiekowej do 34. roku życia, gdzie było ich niemal trzykrotnie więcej, z kolei większą liczebność mężczyzn zarysowała się, ponad dwukrotnie w kategorii powyżej 55 lat²¹.

Stosując różnego typu instrumenty rynku pracy, zauważono, że najczęstszą przyczyną wyłączeń młodych osób bezrobotnych, do 25 roku życia, z ewidencji urzędu były:

- podjęcie pracy;
- uczestnictwo w formach pozazatrudnieniowych, tj. szkoleniach i bonach szkoleniowych oraz stażach i bonach stażowych;
- brak gotowości i dobrowolna rezygnacja ze statusu bezrobotnego.

Natomiast w przypadku osób powyżej 50. roku życia bezrobotni tej kategorii najczęściej tracili status z tytułu podjęć pracy (42%), drugim powodem wyłączeń było nabywanie praw rentowych, emerytalnych lub przedemerytalnych (18%), natomiast poziom wyłączeń osób deklarujących odmowy przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy bądź innej formy pomocy wyniósł 13%²².

Powyższe dane obrazują rotacyjność, mobilność i zmienność na rynku pracy poszczególnych grup wiekowych w zależności od wieku, wykształcenia i możliwości korzystania z różnych form zatrudnienia. Kluczowym elementem wpływającym na wyłączenia z grupy bezrobotnych jest również sfera mentalna i chęć osoby bezrobotnej do podejmowania określonych czynności i korzystania z oferowanych instrumentów rynku pracy.

Usługi i instrumenty rynku pracy w Powiecie Kępińskim

Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych i poszukujących pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kępnie realizowana jest przez Centrum Aktywizacji Zawodowej.

Rok 2014 był dla publicznych służb zatrudnienia rokiem szczególnym. Zmiana przepisów spowodowana majową reformą była w pewnym sensie rewolucją dla Publicznych Służb Zatrudnienia w całym kraju. Nowe założenia i kierunki działania wskazały inne niż dotychczas rozwiązania w zakresie stosowanych narzędzi na rynku pracy i współpracy z bezrobotnymi. Sprawne dostosowanie się

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, s. 17

do nowych zadań było ogromnym wyzwaniem dla Powiatowego Urzędu Pracy w Kępnie, gdyż nowelizacja ustawy wprowadziła szereg zmian funkcjonalnych oraz nowe instrumenty wsparcia dla obsługiwanych klientów.

Nowelizacja wprowadziła nowe narzędzia wspierające zatrudnienie oraz tworzenie miejsc pracy poprzez m.in. grant na telepracę, bon stażowy i szkoleniowy czy bon na zasiedlenie. Nowe narzędzia z jednej strony dopasowane zostały do bieżących potrzeb rynkowych, a z drugiej stwarzały przed bezrobotnymi pewną barierę w zakresie ich właściwego wykorzystania. Wprowadzono również świadczenie aktywizacyjne, pożyczkę na utworzenie stanowiska pracy lub na podjęcie działalności gospodarczej oraz zagwarantowano dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników, a także samego pracodawcy ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Te kolejne formy aktywizacyjne ukierunkowane na przedsiębiorczość mogą urozmaicić aktywizację zawodową poszczególnych grup osób funkcjonujących na rynku pracy.

Należy tu zwrócić uwagę, że często osoby prowadzące działalność chcą się kształcić bądź inwestować w wiedzę pracowników. Oferowane formy wsparcia z pewnością ułatwią realizację i efektywność podejmowanych przez nich działań. Rozwój i dyfuzja wiedzy w firmie skutkować będzie jej dalszym rozwojem i umocnieniem na rynku.

Pomoc oferowana bezrobotnym oparta jest na indywidualnym podejściu i analizie sytuacji bezrobotnego oraz jego szans na rynku pracy. Często stosowanym narzędziem jest Indywidualny Plan Działania opracowany zgodnie z potrzebami danej osoby. Tę pomoc świadczą pracownicy kluczowi urzędu, którym powierzono wprowadzoną również nowelizacją ustawy nową funkcję doradcy klienta, co znaczy, że każdy bezrobotny będzie od początku objęty opieką tego samego pracownika na zasadzie „jednego okienka”. Taka zmiana pozwoli na dogłębne rozpoznanie potrzeb danej osoby i efektywniejsze zastosowanie możliwych do wykorzystania narzędzi aktywizacyjnych. Pozwoli to również na wzrost zaufania bezrobotnego do swojego „urzędowego” opiekuna. Takie psychologiczne oddziaływanie na bezrobotnego pozwoli na jego większe otwarcie się na swoje potrzeby i powierzenie ich swojemu doradcy. Przekładać się to będzie na zwiększoną efektywność zatrudnieniową.

Kluczowym jest tu opracowanie takiej strategii współpracy z bezrobotnym, aby osiągnąć jak największą efektywność zatrudnieniową.

Pierwszym etapem współpracy doradcy klienta z bezrobotnym było ustalenie profilu pomocy oznaczającego właściwy, ze względu na potrzeby bezrobotnego, zakres form pomocy określonych w ustawie. Każda osoba bezrobotna zostaje przypisana do jednego z trzech profili, który warunkuje rodzaj przyznanej pomocy.

Na podstawie danych PUP w Kępnie profile te kształtują się następująco²³:

²³ Dane PUP w Kępnie.

1) profil pomocy I — oznacza pomoc osobom nieznacznie oddalonym, gotowym do pracy, które powinny z niewielką pomocą znaleźć zatrudnienie;

2) profil pomocy II — oznacza pomoc osobom z deficytami utrudniającymi wejście lub powrót na rynek pracy;

3) profil pomocy III — oznacza pomoc osobom znacznie oddalonym od rynku pracy i niegotowym do podjęcia zatrudnienia.

W okresie od maja do grudnia 2014 r. doradcy klienta przeprowadzili 1819 wywiadów zakończonych ustaleniem profilu, w wyniku których profil I przypisano 89 osobom, profil II — 1361 osobom, a profil III — 369 osobom bezrobotnym²⁴.

Drugim etapem współpracy było przygotowanie Indywidualnego Planu Działania dostosowanego do profilu pomocy. Narzędzie to wykazuje się wysokim stopniem efektywności i skuteczności działania. Zgodnie z informacjami PUP w Kępnie opracowany dla każdego uczestnika plan pozwolił dobrać odpowiednie spektrum działań i zbudować z nich sekwencję form pomocy zgodnie z ustalonym profilem pomocy, poprzez m.in. identyfikację oczekiwań klienta i wstępnych celów zawodowych, poznanie mocnych i słabych stron, wyznaczenie celów i pomoc w podjęciu decyzji zawodowej przez klienta, planowanie sposobów postępowania, omówienie pojedynczych kroków, jakie należy podjąć, aby osiągnąć wytyczony cel.

Dany bezrobotny podlega analizie doradcy zawodowego czy też w wybranych przypadkach — psychologa lub pracownika socjalnego. Współpraca wskazanych specjalistów z danym bezrobotnym skutkuje dogłębną analizą jego potrzeb. Jasno wytyczona ścieżka współpracy pozwoli na kształtowanie danego bezrobotnego i zwiększenie jego możliwości na rynku pracy, a także większą gwarancję stałego zatrudnienia.

Realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Kępnie usługi rynku pracy miały na celu wsparcie osób bezrobotnych poprzez pośredniczenie w podejmowaniu pracy i doradztwo w zakresie rozwiązywania problemu zawodowego, pomoc w aktywnym poszukiwaniu zatrudnienia oraz doskonaleniu kwalifikacji zawodowych w formie szkoleń.

Czynności te mają przełożenie na tak niski poziom bezrobocia w powiecie kępińskim, co świadczy o efektywności podejmowanych działań.

Instrumenty rynku pracy

Aktywizację zawodową osób bezrobotnych w roku 2014 prowadzono poprzez wykorzystanie ustawowych form pomocy finansowanych ze środków:

— przyznanych z Funduszu Pracy limitem wg algorytmu,

— dodatkowo pozyskanych z rezerwy Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację opracowanych przez PUP w Kępnie lokalnych programów.

²⁴ *Ibidem*.

Z nowych instrumentów rynku pracy stosowano różne rodzaje bonów: stażowych, szkoleniowych, na zasiedlenie, oraz prac społecznie użytecznych w ramach PAI, refundacji składek ZUS oraz trójstronnych umów szkoleniowych, stymulujących rozwój zatrudnienia.

Z wymienionych tu narzędzi ciekawym jest PAI, czyli Program Aktywizacja i Integracja. Do udziału w Programie Aktywizacja i Integracja kierowane są osoby bezrobotne, dla których został ustalony profil pomocy III — zgodnie z Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 645).

Osoby należące do III profilu pomocy najtrudniej zaktywizować na rynku pracy. Wykorzystanie PAI gwarantować będzie ich aktywną integrację i szybszy powrót do zatrudnienia.

Efektywność zatrudnieniowa aktywnych form pomocy w 2014 r. ukształtowała się na poziomie 93,5%. Efektywność zatrudnieniowa według wybranych narzędzi rynku pracy w 2014 r.²⁵:

- prace interwencyjne — 100% efektywności zatrudnieniowej;
- roboty publiczne — 90,6 % efektywności zatrudnieniowej;
- prace społecznie użyteczne — 15,6 %;
- staże i bony stażowe — 93,2%;
- jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej — na przestrzeni 6 lat uruchomiono 694 firmy, które otrzymały dofinansowanie z Urzędu;
- refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia miejsca pracy z FP — 584 osoby zostały zatrudnione w ramach refundowanych miejsc pracy na przestrzeni 6 lat;
- bony na zasiedlenie — 2 os.
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne — 5 skierowanych do pracy młodych bezrobotnych.

W związku z powyższym można stwierdzić, że należy podtrzymywać wskazane instrumenty i poszerzać o nowe, skuteczne narzędzia pozwalające na powrót na rynek pracy i podtrzymanie zatrudnienia.

Programy realizowane w ramach partnerstwa lokalnego

Przedsięwzięcia podejmowane przez urząd w zakresie polityki zatrudnienia wynikały z działań określonych w programach strategicznych, takich jak Powiatowy Program Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Kępińskiego Rynku Pracy na lata 2014–2020. Program jest elementem nowoczesnej polityki rynku pracy, której fundamenty i zasady działania zostały określone w znowelizowanej ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w głównych dokumentach strategicznych

²⁵ *Ibidem*, s. 41.

odnoszących się do rynku pracy na wszystkich szczeblach, tj. szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Program ten jest zgodny również z priorytetami, o których mowa w dokumentach programowych i wytycznych określających kształt europejskiej polityki wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich.

Przekłada się to przede wszystkim na wymogi określone w dokumentach związanych z ubieganiem się o dofinansowanie projektów ze środków EFS, gdzie szczególnie nacisk kładziony jest na narzędzia aktywizacji zawodowej i efektywność zatrudnieniową.

Program na lata 2014–2020 jest również kontynuacją dotychczas realizowanego Powiatowego Programu Promocji Zatrudnienia i Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2008–2013, który mimo zmieniającej się sytuacji na rynku pracy miał na celu zmniejszenie bezrobocia, wzrost zatrudnienia oraz mobilności i aktywności społecznej, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i motywacji oraz dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy.

Celem strategicznym programu w nowej perspektywie czasowej jest efektywne wykorzystanie potencjału poszczególnych osób i grup społecznych zmierzające do wzrostu i utrzymania zatrudnienia, poprzez wdrożenie priorytetów²⁶:

1. wzrost aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym;
2. partnerstwo na lokalnym rynku pracy;
3. doskonalenie świadczonych usług.

Nowe rozwiązania w zakresie polityki rynku pracy zmierzały do skutecznej aktywizacji grup społecznych, które do tej pory w niewystarczającym stopniu były obecne na rynku pracy lub były na tym rynku dyskryminowane, marginalizowane, tj. młodzież, kobiety, osoby powyżej 50. roku życia, długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni, osoby z grupy zagrożonej ubóstwem, bezrobotni rodzice lub rodzice z dziećmi niepełnosprawnymi oraz inne grupy pozostające w bierności zawodowej.

Urząd, podejmując działania na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wykorzystał zarówno środki wspólnotowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i środki krajowe Funduszu Pracy pozostające w tzw. „rezerwie” Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Biorąc pod uwagę zasób środków finansowych, największą skuteczność odnoszą programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. To właśnie dzięki zewnętrznym źródłom finansowania urząd ma możliwość wprowadzenia na rynek pracy licznej grupy bezrobotnych lub osób zagrożonych wykluczeniem z rynku. Wielokrotnie programy te wymuszają osiągnięcie odpowiedniego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

Takie działanie skutkuje zapewnieniem nowych miejsc pracy, współfinansowanych z EFS, a jednocześnie pozwala na skutecznie wprowadzenie osoby bezrobotnej na rynek zatrudnieniowy.

²⁶ *Ibidem*, s. 52.

Zakończenie

Analizując efektywność aktywnej polityki państwa na rynku pracy, należy stwierdzić, że jej skuteczność zależy od obszaru jej realizacji. Wysoki poziom sprawności wykorzystywanych narzędzi rynku pracy odpowiada na współczesne wyzwania rynku pracy.

Istotne znaczenie mają również podmioty wdrażające aktywną politykę państwa. Publiczne służby zatrudnienia w coraz większym stopniu potrafią skutecznie udzielić wsparcia i wskazać realne możliwości wyjścia z bezrobocia.

Podmioty te doskonałą formę współpracy z osobami bezrobotnymi, dogłębnie analizują ich potrzeby oraz dokładniej określają ścieżki pomocy dla w/w osób.

Obserwując rynek pracy można zauważyć, że skuteczność aktywnej polityki państwa wynika również z efektywnego współdziałania publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia, pracodawców, instytucji edukacyjnych, organizacji pozarządowych i samorządów. Kluczowe jest także stworzenie odpowiedniej koncepcji działania publicznego rządowo-samorządowego systemu służb zatrudnienia. Istotnym wsparciem jest tu również możliwość wykorzystywania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego.

To właśnie zintensyfikowane wykorzystanie środków EFS pozwala w skuteczny sposób minimalizować stopę bezrobocia. Wymogi wynikające z przepisów unijnych nakładają obowiązek uzyskania określonego stopnia efektywności zatrudnieniowej. Pozwala to na sprawniejszą współpracę podmiotów rynku pracy i efektywniejsze aktywizowanie bezrobotnych.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na skuteczność aktywnej polityki państwa na rynku pracy jest rozwój gospodarczy regionu. Można stwierdzić, że najbardziej efektywnie wykorzystuje się środki publiczne w regionach silnie rozwiniętych gospodarczo.

Sprawnie funkcjonujące regiony cechują się większą skłonnością do realizowania inwestycji, a to natomiast przekłada się na tworzenie nowych miejsc pracy. Wzrost dochodu w regionie wpływa na większe możliwości zatrudnieniowe w określonych zakładach pracy i większą gwarancję utrzymania stworzonych miejsc pracy.

Istotnym jest również profesjonalne pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, które wpływać będzie na właściwą alokację siły roboczej, adekwatną do potrzeb pracodawców.

Kluczowe jest właściwe zastosowanie Programu Aktywizacja i Integracja czy Tworzenie Indywidualnych Planów Działania, które dogłębnie określają potrzeby osób bezrobotnych.

Analizując wykorzystanie w/w narzędzi na terenie powiatu kępińskiego, można stwierdzić, że są one wysoce skuteczne.

Sprawnie funkcjonujący Urząd Pracy, dobrze prosperujący gospodarczo region i efektywne wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania, a także należyte

zastosowanie narzędzi aktywnej polityki państwa przekładają się na tak niski poziom bezrobocia na obszarze powiatu kępińskiego.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że wystąpienie łącznie określonych czynników przekłada się na skuteczność aktywnej polityki państwa na rynku pracy.

Zatem do kluczowych czynników należą:

- właściwy dobór instrumentów aktywnej polityki państwa;
- adekwatne łączenie ze sobą narzędzi mikroekonomicznych i makroekonomicznych aktywnej polityki państwa;
- sprawność funkcjonowania urzędów pracy wrażliwych na zmiany rynkowe;
- poziom i dynamika rozwoju regionalnego;
- efektywność wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania, w tym programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego wpływających na wzrost wskaźnika efektywności zatrudnieniowej;
- sprawna współpraca pomiędzy poszczególnymi podmiotami rynku pracy;
- rozszerzanie zastosowania nowoczesnych instrumentów wspomagania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, jak PAI czy IPD;
- bieżące monitorowanie rynku pracy i odpowiednie wdrożenie narzędzi naprawczych aktywnej polityki państwa.

Dzięki tym elementom zastosowanie aktywnej polityki państwa jest wysoce efektywne. Dobrym przykładem jej stosowania jest obszar południowej wielkopolski.

W związku z powyższym należy uznać, że narzędzia polityki rynku pracy w powiecie kępińskim wykorzystywane są w sposób wysoce efektywny, co świadczy o istotności zastosowania tej polityki.

Podsumowanie

Można stwierdzić, że aktywna polityka państw jest skuteczna na rynku pracy. Biorąc pod uwagę wykorzystanie zewnętrznych źródeł wsparcia jej prowadzenia w postaci m.in. środków europejskich, rozwój gospodarczy, skuteczne działanie publicznych służb zatrudnienia, należy wskazać, że są one kluczowymi czynnikami wpływającymi na efektywność polityki państwa na rynku pracy. Do działań zwiększających efektywność polityki rynku pracy, które należy rozwijać, należą m.in. zapewnienie większej roli pośrednictwu pracy, zorientowanie środków na największe grupy ryzyka czy wzrost konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych. Zapewni to wzrost efektywności polityki będącej przedmiotem analizy.

Bibliografia

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 roku, MPIPS, Departament Funduszy, Warszawa 2015.

Horodeński R., Sadowska-Snarska C., *Regionalne i lokalne rynki pracy*, Białystok-Warszawa 2006, s. 19.

Leksykon polityki gospodarczej, red. U. Kalina-Prasznic, Kraków, 2005.

Reichelt A., *Wybrane czynniki determinujące efektywność aktywnych programów rynku pracy w Polsce*, Warszawa 2005.

Sprawozdanie z działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Kępnie, PUP Kępno 2014.

Wiśniewski Z., Zawadzki K., *Efektywność rynku pracy w Polsce*, Toruń 2011.

Źródło internetowe

http://www.powiatkepno.pl/powiat_kepno/informacje_ogolne.html.

The effectiveness of active labour market policy on the example of the Kępno county

Summary

This article is about the effectiveness of the Active Labour Market Policy — how labour policy tools can influence on labour market. There is also an explanation of what the Active Labour Market Policy is (based on example of the Kępno county) and what the main features of the labour policy are. Moreover, there are presented the most important factors of the Active Labour Policy, which make it more effective.