

Efektywność polityki
rynku pracy
w metropoliach
i na peryferiach
www.almp.umk.pl

Zenon Wiśniewski

Aktywna polityka rynku pracy – def. MOP

Aktywna polityka rynku pracy stanowi celową, selektywną interwencję państwa na rynku pracy, nakierowaną na poprawę jego funkcjonowania oraz promowanie równych szans. Zmierza ona przede wszystkim do wzrostu zatrudnialności osób pozostających bez pracy. Jest ona centralnym elementem Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Mikroekonomiczny charakter

Polityka rynku pracy ma charakter mikroekonomiczny. Nie jest ona żadnym „złotym środkiem” umożliwiającym przezwyciężenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ukierunkowana na tworzenie nowych miejsc pracy.

Jej rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa – przykład Wschodnich Niemiec.

Klasyfikacja instrumentów APRP

W statystykach Eurostatu i OECD wykorzystuje się klasyfikację instrumentów na 9 grup:

1. Publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracji)
2. Szkolenia zawodowe
3. Rotacja pracy i podział pracy
4. Zachęty zatrudnieniowe (programy umożliwiające zatrudnienie osób bezrobotnych lub utrzymanie miejsca pracy, które bez wsparcia byłoby zlikwidowane)
5. Wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacja osób niepełnosprawnych
6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy
7. Wspieranie podejmowania działalności gospodarczej
8. Zasiłki i odprawy dla bezrobotnych
9. Wcześniejsze emerytury

Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy w Polsce

- ▶ doradztwo zawodowe
- ▶ szkolenia
- ▶ staże
- ▶ przygotowanie zawodowe dorosłych
- ▶ studia podyplomowe
- ▶ pożyczka szkoleniowa
- ▶ sfinansowanie kosztów egzaminów umożliwiających uzyskanie dyplomów, certyfikatów
- ▶ stypendia na kontynuowanie nauki
- ▶ prace interwencyjne
- ▶ roboty publiczne
- ▶ prace społecznie użyteczne
- ▶ dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej
- ▶ środki na doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego

Zorientowane podaźowo

Zorientowane popytowo

Wydatki na politykę rynku pracy według kategorii instrumentów w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2005–2010 (w % PKB)

Kategoria	Obszar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem kategorii 1-9	UE-27	2,070	1,905	1,683	1,604	2,171	.
	Polska	1,282	1,164	1,015	0,907	0,961	1,038
Pośrednictwo pracy i doradztwo	UE-27	0,223	0,201	0,193	0,190	0,237	.
	Polska	0,069	0,094	0,096	0,088	0,098	0,093
Instrumenty aktywne – kategorie 2-7	UE-27	0,509	0,502	0,470	0,455	0,536	.
	Polska	0,356	0,359	0,405	0,469	0,526	0,603
Instrumenty pasywne – kategorie 8-9	UE-27	1,338	1,202	1,020	0,959	1,397	1,358
	Polska	0,857	0,711	0,514	0,350	0,337	0,343

Wydatki na politykę rynku pracy

W Polsce wydatki na politykę rynku pracy w relacji do PKB są dużo niższe niż w Unii Europejskiej. W 2009 roku kraje UE wydawały na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu 2,17% PKB. W naszym kraju udział ten wynosił niecały 1%; a zatem relacja ta w Polsce jest zbliżona do poziomu przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Wydatki na PRP według kategorii instrumentów w UE-27 w 2009 roku (w mld euro)

	Kat. 1	Kat. 2-7	Kat. 8-9	Ogółem
UE-27	17,8	63,2	164,7	245,7

	Wydatki na kat. 1-7	
	UE- 27	Polska
mld euro	80,7	1,94
% wydatków	33	65

Wydatki na aktywną prp w Polsce

Wydatki na programy przeciwdziałania bezrobociu z FP wynosiły w 2010 roku 6,7 mld zł, a w 2011 roku już tylko 3,3 mld złotych.

Ich udział w Funduszu Pracy spadł z 54,5% w 2010 roku do 38% w 2011 roku.

Ewolucja aktywnej polityki rynku pracy

1930–1960

- Pomoc bezrobotnym specjalnej troski
- Zmniejszanie bezrobocia frykcyjnego poprzez rozwój szkoleń, aktywne pośrednictwo pracy, subsydiowanie zatrudnienia

1960–1990

- Wspieranie procesów restrukturyzacji gospodarki poprzez zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej, tworzenie lepszych warunków do inwestowania
- Akcelerator przemian strukturalnych

1990–2000

- Ograniczanie rozmiarów bezrobocia, szczególnie bezrobocia długookresowego, zapobieganie wykluczeniu społecznemu
- Ścisłejsze łączenie aktywnych programów z pomocą materialną, filozofia państwa pracy

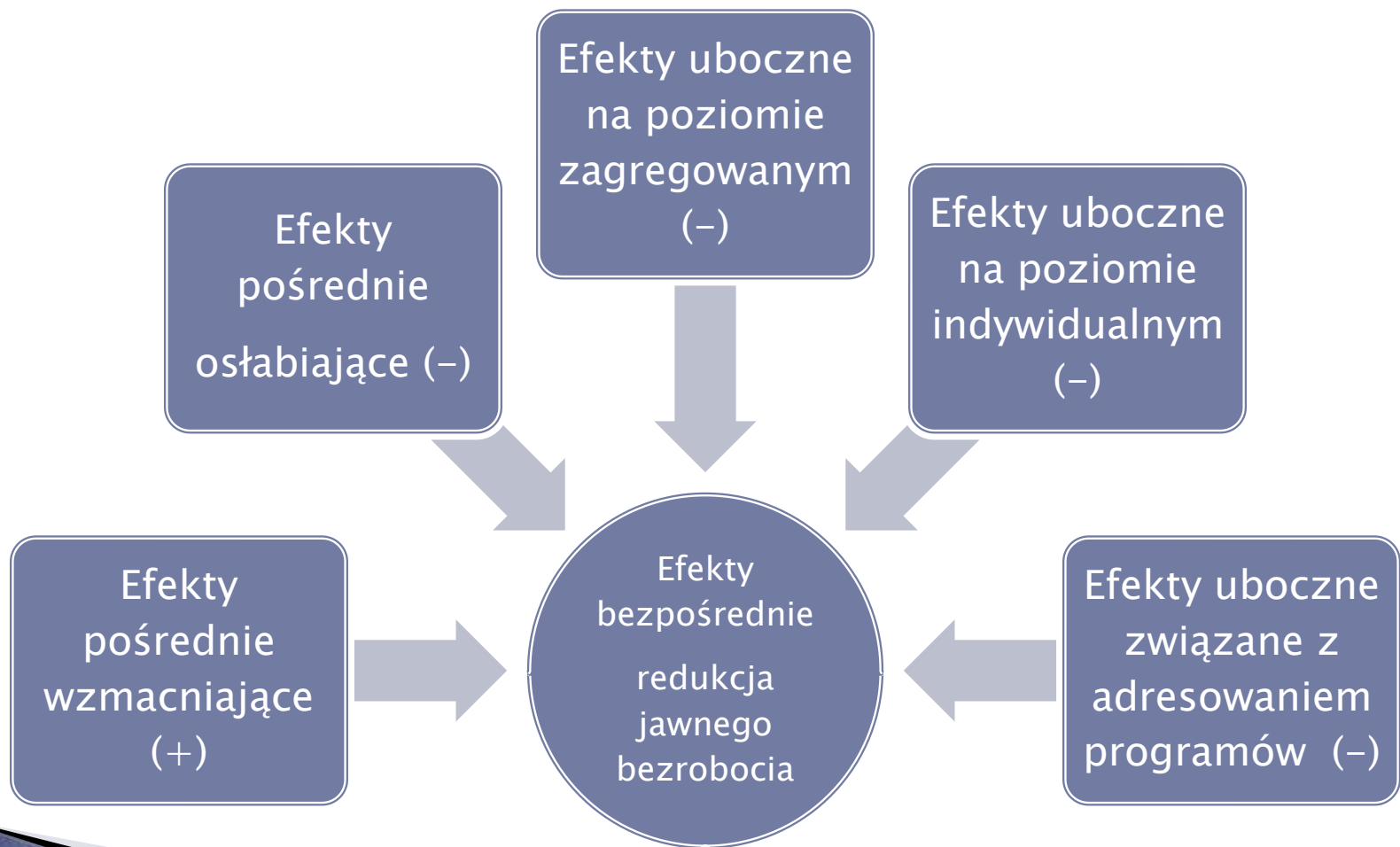
2000–

- Prewencyjny charakter aktywnej polityki rynku pracy, promocja i obsługa rynków przejściowych
- Aktywna polityka rynku pracy jako komponent modelu *flexicurity*

Problemy ewaluacji aktywnej polityki rynku pracy

- ▶ aktywne programy rynku pracy są **wieloaspektowe**, realizują **różne cele i interesy**, angażują różne podmioty, obejmują **zróżnicowane działania i grupy docelowe**
- ▶ **oddziaływanie aktywnej polityki rynku pracy** – zarówno na poziomie indywidualnym, jak i zagregowanym – **jest zróżnicowane i nie zawsze pozytywne**, aktywna polityka rynku pracy generuje różne efekty o charakterze bezpośrednim, jak i pośrednim

Efekty aktywnej polityki rynku pracy



Efekty aktywnej polityki rynku pracy

▶ pośrednie wzmacniające

- poprawa dopasowań strukturalnych na rynku pracy
- wzrost produktywności siły roboczej
- wzrost efektywnej podaży pracy

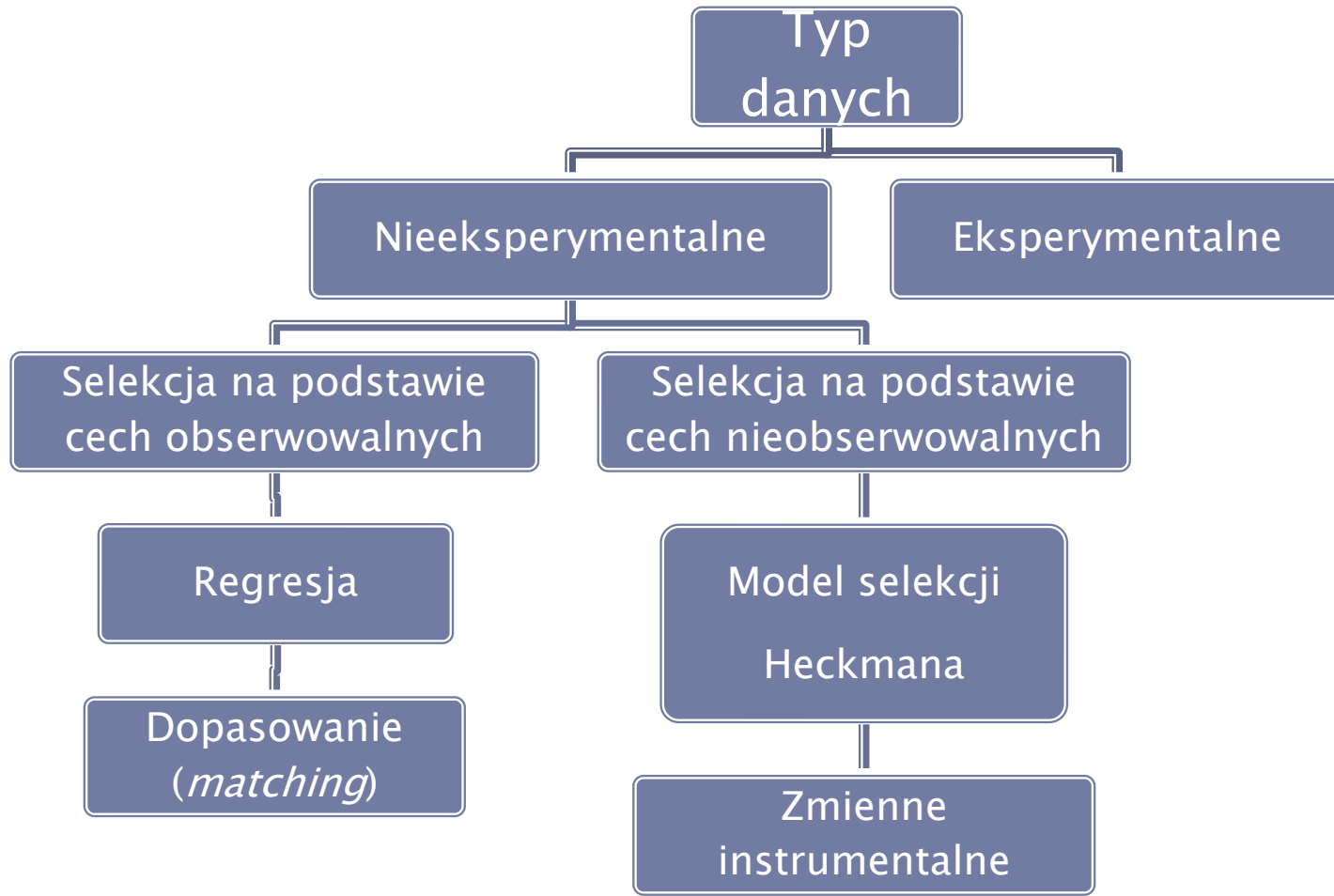
▶ pośrednie osłabiające

- wzrost oczekiwań płacowych bezrobotnych
- mniejsza dolegliwość ekonomiczna bezrobocia wskutek uzyskania pomocy materialnej

Efekty uboczne aktywnej polityki rynku pracy

- ▶ **Na poziomie zagregowanym:**
 - efekt wypychania
 - efekt substytucji
 - efekt zniekształceń podatkowych
 - efekt jałowego biegu
 - efekt przetrzymywania
- ▶ **Na poziomie indywidualnym:**
 - efekty zamknięcia
 - efekty stygmatyzacji
- ▶ **Związane z adresowaniem programów:**
 - efekty spijania śmietanki
 - efekty kwaszenia

Metody ewaluacji efektów netto na poziomie mikroekonomicznym



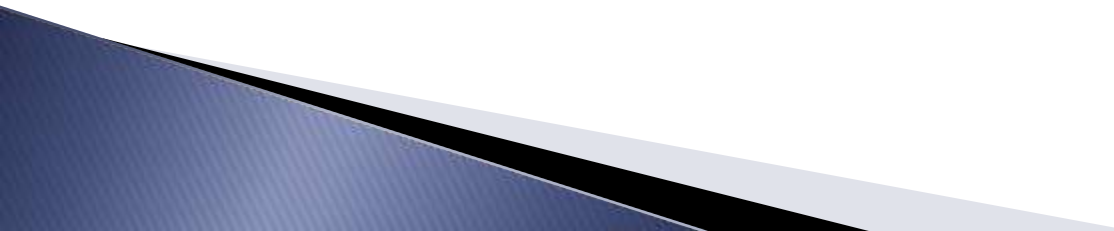
Cele projektu badania efektywności APRP w Polsce

- ▶ analiza przydatności i możliwości wykorzystania zastanych danych administracyjnych do badania efektów brutto i netto APRP w Polsce
- ▶ ocena efektywności podstawowych aktywnych programów rynku pracy w Polsce
- ▶ porównanie wyników efektywności APRP w wybranych powiatach
- ▶ wybór i opracowanie metodologii badania efektywności APRP dla publicznych służb zatrudnienia

Wybór powiatów do badania

- ▶ Powiaty w Polsce pogrupowano w oparciu o zmienne opisujące cechy rynku pracy, jak i wskazujące na strukturę gospodarki.
- ▶ W analizie wykorzystano metodę Warda.
- ▶ W wyniku losowania do badań dobrano sześć powiatów reprezentujących określony typ gospodarki i stan rynku pracy:
 - z grupy **dużych ośrodków miejskich** – miasto Toruń
 - z grupy powiatów **uprzemysłowionych** – powiat tyski
 - z grupy powiatów **przemysłowych o przestarzałej strukturze gospodarczej** – miasto Radom
 - z grupy powiatów **rolniczo – przemysłowych** – powiat wąbrzeski
 - z grupy powiatów **rolniczych z funkcją turystyczną** – powiat giżycki
 - z grupy powiatów **tradycyjnych rolniczych** – powiat biłgorajski

Bariery informacyjne systemu informacyjnego PSZ Syriusz

- ▶ ochrona danych osobowych i w związku z tym brak bezpośredniego dostępu członków zespołu badawczego do systemu Syriusz
 - ▶ rozproszenie danych w systemie
 - ▶ format danych uniemożliwiający ich bezpośrednio wyeksportowanie
 - ▶ konieczność długotrwałego czyszczenia danych
- 

Etapy metody PSM

Selekcja i pomiar zmiennych determinujących partycypację i efekt programu

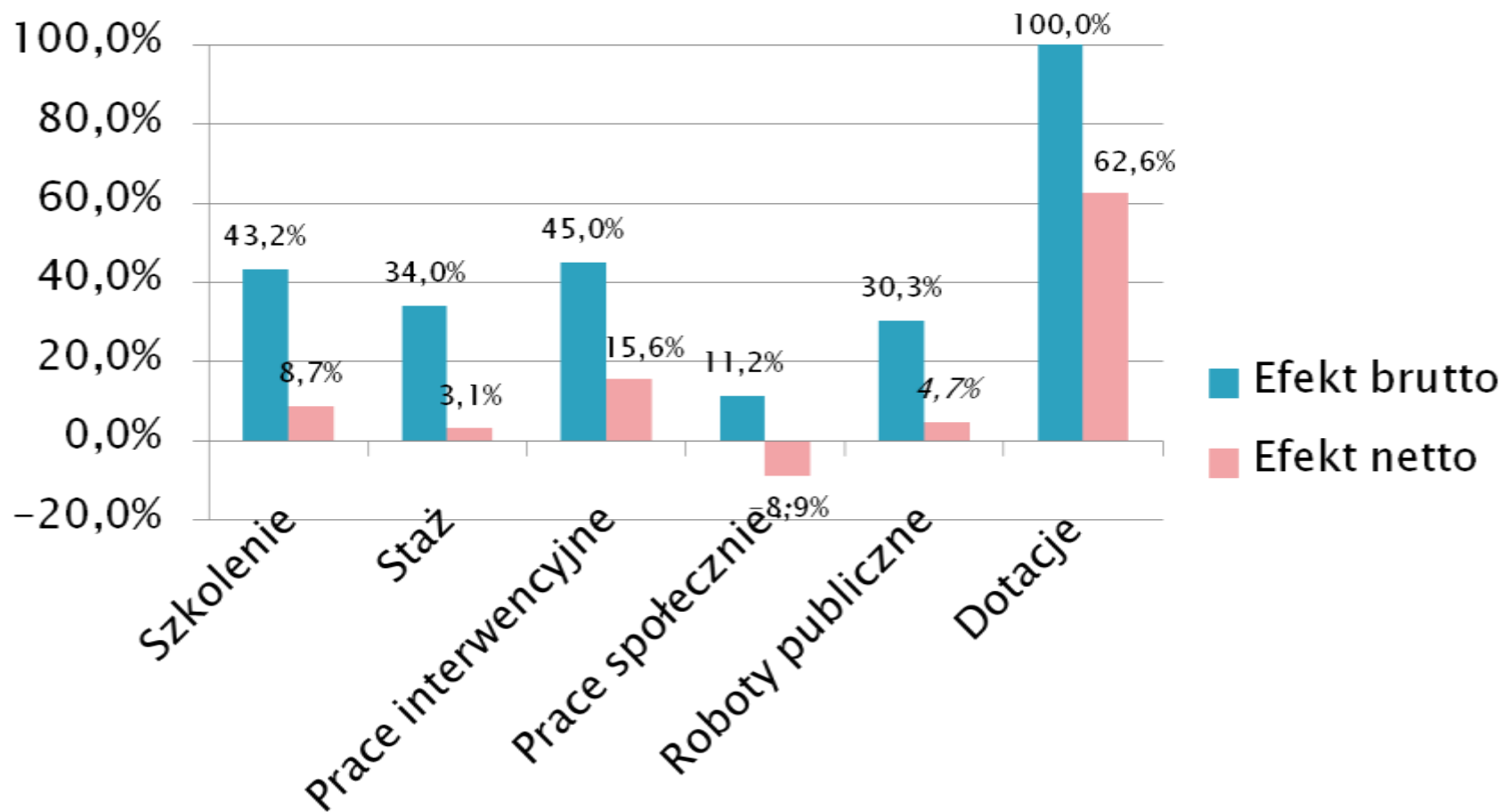
Selekcja reprezentatywnej grupy z populacji bezrobotnych uczestniczących w aktywnych programach i większej próby z puli kontrolnej osób nie uczestniczących w aktywnych programach

Oszacowanie wyników skłonności do partycypacji dla osób z obu grup, wyliczenie propensity scores przy wykorzystaniu logitowego modelu ekonometrycznego

Dokonanie doboru jednostek do równoważnej grupy kontrolnej w oparciu o propensity scores, weryfikacja jakości dopasowania

Ocena efektu netto badanej interwencji (różnica średnich efektów uzyskanych w grupie badanej i kontrolnej)

Efekty brutto i netto APRP w Polsce



Efektywność APRP w powiecie miasto Toruń (grupa dużych ośrodków miejskich)

Rodzaj aktywnego programu	Efekt brutto (w %)	Efekt netto (w %)
Szkolenie	47,3	3,9
Staż	59	22,3
Prace interwencyjne	66,6	19,7
Prace społecznie użyteczne	13,7	- 4,1
Roboty publiczne	63,1	39,4
Dotacje na dz. gosp.	100	59,9
Programy razem	57	18,7

Efektywność APRP w Toruniu i powiecie wąbrzeskim

Rodzaj aktywnego programu	Efekt brutto (w %)		Efekt netto (w %)	
Szkolenie	47,3	50,8	3,9	10,4
Staż	59,0	14,1	22,3	-23,3
Prace interwencyjne	66,6	60,0	19,7	21,8
Prace społecznie użyteczne	13,7	19,0	-4,1	-9,1
Roboty publiczne	63,1	10,8	39,4	-23,3
Dotacje na dz. gosp.	100	100	59,9	53,0
Programy razem	57,0	50,8	18,7	10,4

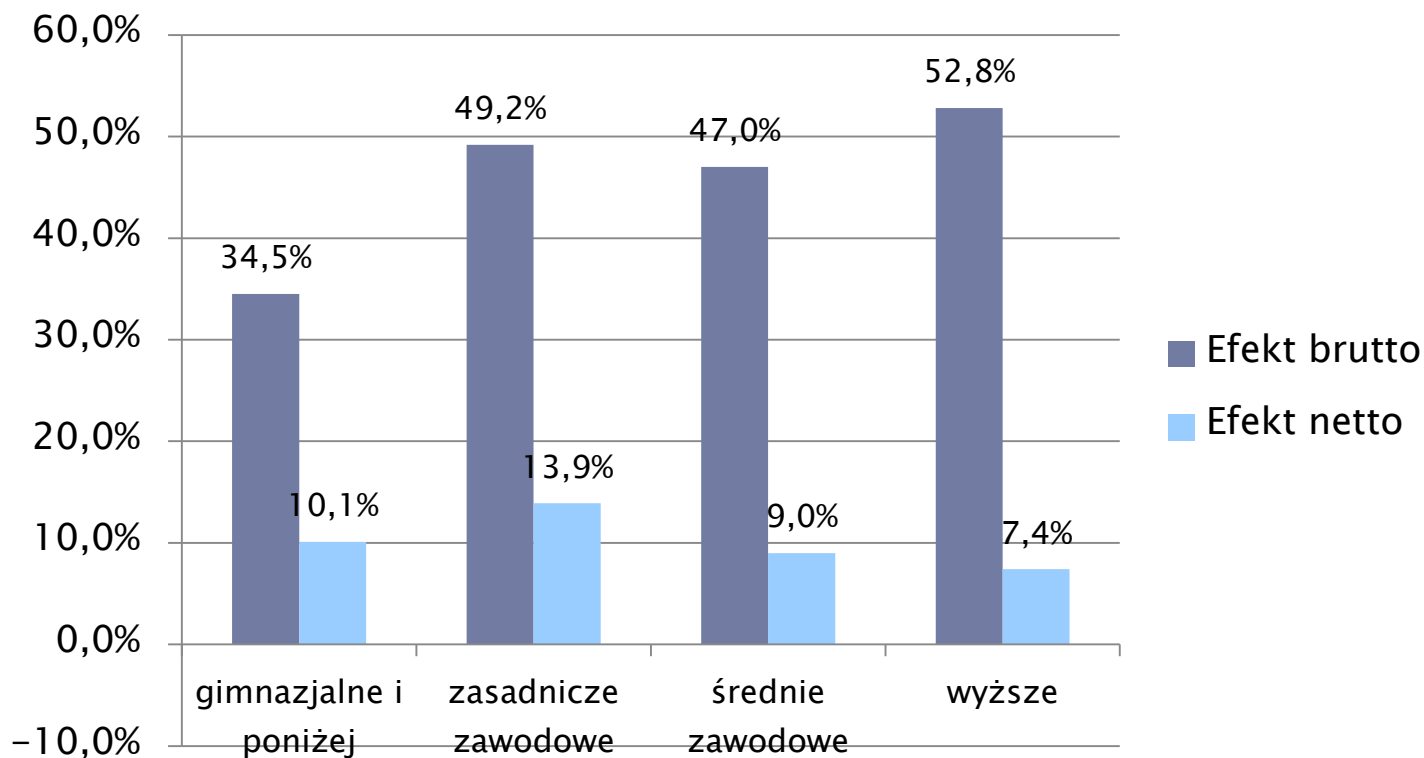
Efektywność APRP w powiecie giżyckim (grupa powiatów rolniczych z funkcją turystyczną)

Rodzaj aktywnego programu	Efekt brutto (w %)	Efekt netto (w %)
Szkolenie	46,1	13,8
Staż	40,6	10,3
Prace interwencyjne	53,4	25,5
Prace społecznie użyteczne	5,5	-17,5
Roboty publiczne	31,0	3,4
Dotacje na dz. gosp.	100	57,9
Programy razem	44,3	12,5

Efektywność netto szkoleń w przekroju cech społeczno-demograficznych

- ▶ Grupy bezrobotnych dla których efekt netto szkoleń był najwyższy:
 - ▶ mężczyźni,
 - ▶ osoby w wieku do 25 lat, oraz w wieku od 25 do 35 lat, powyżej 55 lat;
 - ▶ osoby legitymujące się wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym;
 - ▶ osoby pozostające bez pracy nie dłużej niż 6 miesięcy

Efekty brutto i netto szkoleń zawodowych według wykształcenia



Efekty brutto i netto szkoleń zawodowych bezrobotnych według typów powiatów

Typ powiatu	Efekt brutto	Efekt netto
Duże ośrodki miejskie (miasto Toruń)	47,3	3,9
Uprzemysłowione – powiat tyski	52,2	14,3
Przemysłowe o przestarzałej strukturze gospodarczej – miasto Radom	44,0	10,5
Rolniczo–przemysłowe – powiat wąbrzeski	50,8	10,4
Rolnicze z funkcją turystyczną – powiat giżycki	46,1	13,8
Tradycyjne rolnicze – powiat biłgorajski	20,8	0,0