

ANNA REICHELT

## **REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE EFEKTYWNOŚCI AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W POLSCE**

### **I. WSTĘP**

Polityka socjalna nastawiona na łagodzenie skutków transformacji gospodarczej przyczyniła się pośrednio do znacznego spadku liczby osób pracujących i narastania bierności, która utrudnia działania na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy. Silnie zaznaczony regionalny wymiar tego zjawiska powoduje szersze wykorzystanie aktywnych programów rynku pracy, i to zarówno w rozwiniętych krajach zachodnich, jak i w krajach dokonujących transformacji systemowej. Powodem, dla którego przywiązuje się do nich duże znaczenie również w Polsce, jest niekorzystna sytuacja na rynku pracy, charakteryzująca się niskimi wskaźnikami zatrudnienia, aktywności zawodowej ludności oraz wykorzystania zasobów pracy, które sprawiają, że skala nierównowagi na tym rynku należy do największych w Europie. Zjawisko to, oprócz oczywistych problemów społecznych, politycznych i psychologicznych, oznacza także wysoki koszt alternatywny realizowanej w Polsce ścieżki wzrostu gospodarczego w postaci utraconych szans rozwojowych, wynikających z niepełnego wykorzystania zasobów pracy, a co za tym idzie – niższego tempa wzrostu produktu potencjalnego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej stosowanych instrumentów rynku pracy w Polsce w ujęciu regionalnym. Podstawowym założeniem metodologicznym prezentowanej analizy jest hipoteza, że efektywność aktywnych programów rynku pracy jest w istotny sposób zdeterminowana poziomem rozwoju i strukturą gospodarki regionu ich realizacji. Wnioski wynikające z tej analizy mogą stanowić podstawę dokonania trafnej decyzji wyboru alokacji środków publicznych, tak aby stymulować wzrost gospodarczy oraz zmniejszać dysproporcje w rozwoju regionalnym. Stanowią też ważną informację dla samego społeczeństwa i to zarówno dla osób korzystających z takich form pomocy, jak i dla podatników, którzy ją finansują.

### **II. WYDATKI NA AKTYWNE PROGRAMY RYNKU PRACY W POLSCE I ICH EFEKTYWNOŚĆ**

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. aktywna polityka państwa na rynku pracy w Polsce stanowiła jeden z najważniejszych instrumentów oddziaływania na wielkość bezrobocia, gdyż ekspansywna polityka makroekonomiczna była

traktowana jako narzędzie zagrażające walce z inflacją, uznawaną za priorytetowy cel ówczesnej polityki gospodarczej. Faktyczne znaczenie aktywnej polityki państwa na rynku pracy wzrosło po 1992 r., kiedy wzrost polskiej gospodarki ograniczał rozmiary bezrobocia koniunkturalnego i w rezultacie następował wzrost roli bezrobocia strukturalnego, w którego zwalczaniu aktywna polityka odgrywa istotną rolę<sup>1</sup>.

Duże znaczenie aktywnej polityki państwa na rynku pracy znajduje wyraz w znacznych środkach finansowych przeznaczanych na jej realizację. Środki na prowadzenie aktywnych i pasywnych programów rynku pracy w Polsce pochodzą z Funduszu Pracy, tworzonych z kilku strumieni dochodów. Pierwszym źródłem są składki płacone przez pracodawców (2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe), drugim – dotacja budżetowa (będąca wynikiem obligatoryjnych zobowiązań ustawowych, a w znacznej części wyrazem bieżących decyzji finansowych), trzecim – kredyt bankowy, co oznacza, że przy chronicznym braku środków wzrastać musi stan zadłużenia Funduszu Pracy, czwartym – dodatkowe środki z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej wykorzystywane na programy rynku pracy od 2002 r. Ostatnim źródłem są środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), które – zgodnie z zasadą dodatkowości – stanowią uzupełnienie możliwej do wygenerowania puli środków krajowych. Finansowanie działań dotyczących rynku pracy przez EFS następuje za pośrednictwem Sektorowych Programów Operacyjnych<sup>2</sup>.

Wysokość wydatków Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy podlegała znaczącym wahaniom od początku lat dziewięćdziesiątych, charakteryzując się wyraźną procyklicznością (rysunek 1). Udział wydatków na aktywne programy rynku pracy w PKB zwiększał się w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego (poza rokiem 1996 i 1997, kiedy wydatki na zasiłki dla bezrobotnych rosły szybciej niż wydatki na aktywne formy pomocy) i malał, gdy malała dynamika PKB. Odwrotną tendencję wykazywały wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne. Świadczy to o wymienności obu rodzajów polityk w Polsce – wywoływanej przez priorytetową pozycję polityki o charakterze pasywnym, która w sytuacji ograniczenia budżetowego wypiera z programów publicznych politykę aktywną. Zmiany relatywnego znaczenia aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy, mierzonej udziałem aktywnych programów rynku pracy w całości wydatków Funduszu Pracy, potwierdzają spadek wagi przykładanej do polityki aktywnej począwszy od 1998 r. – w sytuacji, gdy jednocześnie liczba osób bezrobotnych wzrosła o ponad jedną trzecią. Dopiero rok 2003 przyniósł pewien wzrost wydatków na programy aktywne<sup>3</sup>.

Procykliczność udziału wydatków na aktywne programy rynku pracy w PKB odróżnia Polskę od państw OECD, w których jest on stabilny w całym cyklu

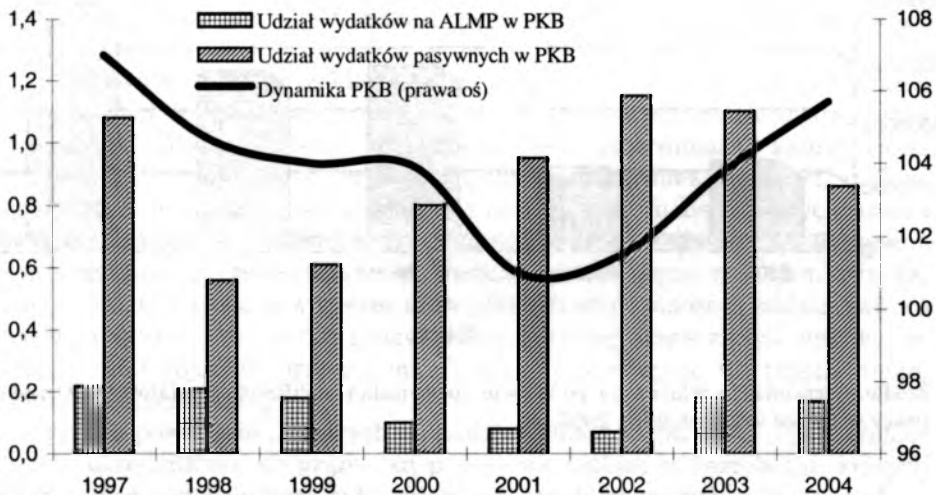
<sup>1</sup> E. Kwiatkowski, *Teoretyczne i metodologiczne problemy aktywnej polityki państwa na rynku pracy*, w: *Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce*, red. E. Kwiatkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 5.

<sup>2</sup> M. Boni, *Polityka wobec pracy w Polsce i w innych krajach*, w: *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, red. S. Golimowska, CASE, Warszawa 2004, s. 122.

<sup>3</sup> M. Bednarski, *Dylematy polityki rynku pracy w Polsce u progu XXI wieku*, w: *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, IPiSS, Warszawa 1998, s. 104-106.

## Rysunek 1

Wydatki na aktywne i pasywne programy rynku pracy a dynamika PKB w latach 1997-2004



Źródło: M. Bukowski, *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, s. 204.

koniunkturalnym. Celem takiej polityki jest oddziaływanie w pierwszej kolejności na strukturalny, niezależny od zmian cyklicznych składnik bezrobocia oraz niedopuszczenie do sytuacji, w której w wyniku negatywnego szoku na rynku pracy dochodzi do jego zwiększenia, gdy osoby zwolnione tracą swoje zdolności do wykonywania pracy w wyniku długotrwałego jej pozabawienia. Aktywne programy rynku pracy mają na celu przede wszystkim skrócenie okresu, w jakim rynek pracy zareaguje na poprawę koniunktury po ustąpieniu negatywnego oddziaływania szoku zewnętrznego. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że choć aktywne programy nie są skutecznym środkiem obniżania bezrobocia w okresie recesji, wywierają potencjalnie istotny wpływ na tempo późniejszej redukcji bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do osób o względnie niższych szansach na znalezienie zatrudnienia<sup>4</sup>.

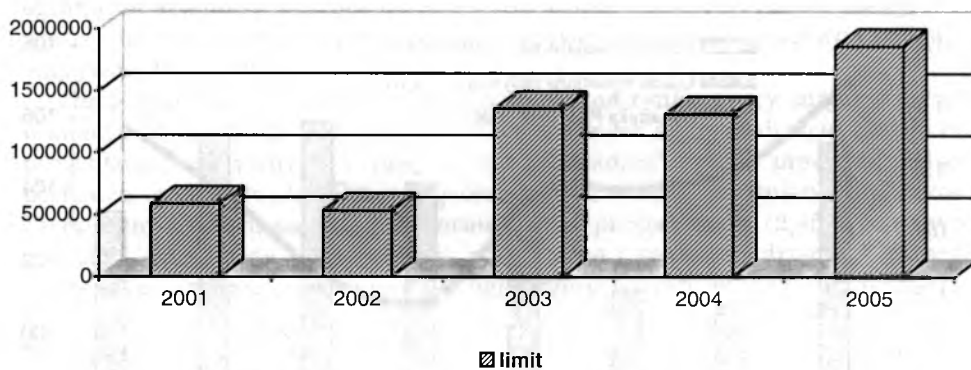
W Polsce w latach 2001-2005 nastąpił wyraźny wzrost wydatków na aktywne programy rynku pracy – z 588 mln w 2001 r. do 1 862,9 mln w 2005 r. (rysunek 2). Środki Funduszu Pracy przeznaczone na ten cel dla poszczególnych województw przyznawane są przez ministra właściwego do spraw pracy w oparciu o algorytm<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> M. Bukowski, op. cit. s. 204.

<sup>5</sup> A. Martynusek, *Rynek pracy w Polsce – próba diagnozy sytuacji*, „Rynek Pracy” 2002, nr 3, s. 118-119.

**Rysunek 2**

Wydatki na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2005 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

Analiza struktury wydatków na aktywne formy polityki rynku pracy wskazuje, że w latach 2001-2005 największe i stale rosnące znaczenie miały staże zawodowe (stanowiły średnio 30% ogółu wydatków w danym roku), następnie prace interwencyjne i roboty publiczne (średnio 16% ogółu wydatków). W 2005 r. zwiększyło się znaczenie dotacji dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą<sup>6</sup>. Ich udział w ogóle wydatków w tym roku stanowił 21,8% (tabela 1).

**Tabela 1**

Struktura wydatków Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2001-2005 (w %)

Program	2001	2002	2003	2004	2005
Szkolenia	9,8	9,5	8,4	9,7	9,4
Prace interwencyjne	26,7	17,4	16,4	17,7	10,4
Roboty publiczne	16,4	16,4	21,8	21,3	15,8
Pożyczki*	10,7	12,5	14,8	9,9	21,8
Refundacja wynagrodzeń absolwentów	11,5	9,0	4,9	3,6	0
Staż	20,0	32,3	30,7	34,8	32,2
Programy specjalne	4,0	2,3	2,8	1,6	0
Pozostałe	0,9	0,6	0,2	1,4	10,4

\* od 2004 r. dotacje

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

<sup>6</sup> Opracowania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Pracy i Gospodarki na podstawie sprawozdania MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce za lata 2001-2005.

Bardzo istotna skala wydatków na aktywne programy rynku pracy skłania do zajęcia stanowiska w dyskusji na temat faktycznej skuteczności i efektywności podejmowanych przedsięwzięć<sup>7</sup>. Jakakolwiek rzetelna ocena efektów programów formułowanych z myślą o poprawie sytuacji w poszczególnych segmentach rynku pracy jest jednak niezwykle trudna z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, analizy efektywności poszczególnych narzędzi dokonano głównie w skali mikroekonomicznej, mierząc ich wpływ na szanse zatrudnienia uczestników. Dla ich oceny jako skutecznego instrumentu zmniejszania bezrobocia i wzrostu zatrudnienia istotny jest również kontekst makroekonomiczny. Skuteczność programów na poziomie mikro nie musi być tożsama z ich efektem makroekonomicznym. Dzieje się tak dlatego, że aktywne programy rynku pracy obciążone są trzema podstawowymi rodzajami ryzyka, którego obecność może powodować niewielką ich skuteczność w oddziaływaniu na ogólną sytuację na rynku pracy, mimo znacznej skuteczności wpływu na sytuację osób objętych programem. Ryzyko to występuje na trzech następujących płaszczyznach:

- ryzyko powstania „jałowych wydatków” (*deadweight loss*) – pojawiające się, gdy uczestnikami programu są przede wszystkim ci bezrobotni, których zatrudnienie nastąpiłoby niezależnie od działania programu;

- ryzyko wywołania efektu substytucji (*substitution effect*) – obecne, gdy osoby biorące udział w danym programie uzyskują zatrudnienie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu;

- ryzyko wywołania efektu wypierania (*displacement effect*) – powstające, gdy bezrobotni podejmujący pracę w wyniku danego programu uzyskują ją kosztem osób wcześniej zatrudnionych, które stają się bezrobotne<sup>8</sup>.

Po drugie, dokonując takiej oceny powinno się porównać sytuację faktyczną z sytuacją kontrfaktyczną, to jest taką, w której program nie działa. O ile określenie faktycznych wielkości ekonomicznych jest metodologicznie możliwe, o tyle zasadnicze trudności powstają przy ustalaniu analogicznych wielkości w przypadku, gdyby program nie działał<sup>9</sup>. Z tych powodów uważa się, że dokładne wyodrębnienie efektów netto aktywnych programów rynku pracy jest właściwie niemożliwe<sup>10</sup>.

Efektywność aktywnych programów rynku pracy, choć obciążona ryzykiem, jest jednak istotną informacją o sytuacji na rynku pracy i o skuteczności podejmowanych działań aktywizujących. Wykorzystanie dostępnych wskaźników osiągnięć może pomóc w podejmowaniu decyzji o alokacji pomocy dla bezrobotnych. Analiza wskaźników odnoszących się do poszczególnych regionów i porównanie ich ze średnią krajową może służyć jako wyznacznik potrzeby większej pomocy danemu regionowi w formie

<sup>7</sup> S. Golinowska, *Warunki tworzenia miejsc pracy*, Raporty CASE, Warszawa 1999, s. 14.

<sup>8</sup> M. Bednarski, *Badanie efektywności narzędzi aktywnego oddziaływania na rynek pracy*, w: *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, red. M. Bednarski, IPiSS, Warszawa 1996, s. 12.

<sup>9</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Scholar, Warszawa 2004, s. 263.

<sup>10</sup> E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 58.

wsparcia merytorycznego, w lepszym projektowaniu i zarządzaniu prowadzoną polityką rynku pracy<sup>11</sup>.

Analiza efektywności, dokonana w oparciu o dane statystyczne ministerstwa właściwego do spraw pracy w latach 2001-2005, dotyczy skuteczności w uzyskaniu przez bezrobotnego zatrudnienia (efektywność zatrudnieniowa) i ma wymiar finansowy (efektywność ekonomiczna). Należy przy tym pamiętać, że inicjowane programy mają przede wszystkim kontekst społeczny. Uczestnictwo w programie, a więc włączenie się do działań aktywizujących, jest często jedyną szansą na (przynajmniej okresowy) powrót do aktywności zawodowej, zmianę lub nabycie nowych kwalifikacji, nawiązanie kontaktów z pracodawcami i współpracownikami czy w ogóle reintegrację społeczną.

Efektywność zatrudnieniowa określonej formy przeciwdziałania bezrobociu ustalona zostaje jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji zawodowej uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

Efektywność ekonomiczną (finansową) poszczególnych form aktywizacji zawodowej (tzw. koszt ponownego zatrudnienia) ustala się w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w programie uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie<sup>12</sup>.

Analiza efektywności zatrudnieniowej w Polsce w latach 2001-2005 wskazuje, że rosnące nakłady finansowe na aktywne programy rynku pracy nie wpływały zasadniczo na ich efektywność, która w 2004 r., w porównaniu z 2001 r., spadła o 7,5 punktów procentowych w skali kraju, a od 2005 r. (mimo tendencji rosnącej) jest niższa o 2,8 punktów procentowych niż w 2001 r. (rysunek 3). W praktyce oznacza to, że w 2004 r. na zatrudnienie mogła liczyć mniejsza liczba osób uczestniczących w programie.

Do wzrostu efektywności zatrudnieniowej w 2005 r. przyczyniła się z pewnością realizacja projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie efektywność programów była już określona na poziomie projektów. Jednak biorąc pod uwagę wysokość nakładów finansowych poniesionych w 2005 r. na politykę aktywną oraz koszt ponownego zatrudnienia osób biorących udział w programie (rysunek 4), była ona i tak relatywnie niska.

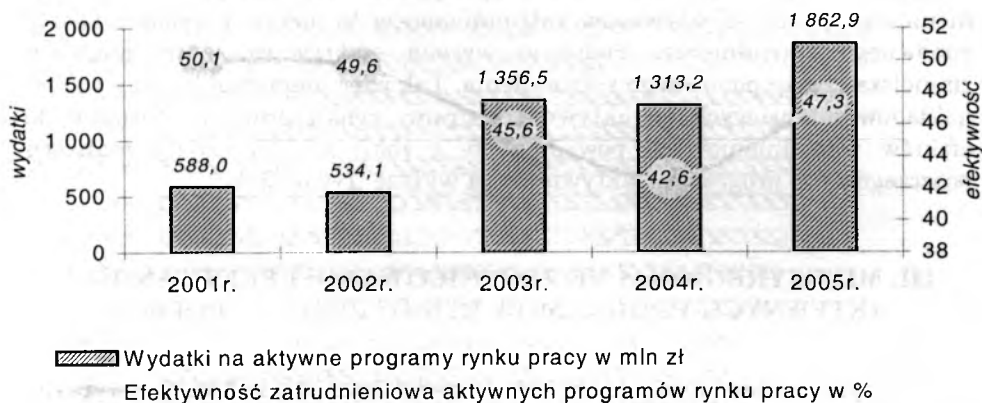
Efektywność ekonomiczna jest najbardziej użytecznym wskaźnikiem przedstawianym w zrelatywizowanej formie jako współczynnik średnich wydatków potrzebnych na uzyskanie przez uczestnika programu miejsca pracy lub uniknięcia bezrobocia. Wskaźnik ten zapewnia porównanie efektywności

<sup>11</sup> Ch. J. O'Leary, A. Nesporova, A. Samorodow, *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*, International Labour Office, Geneva 2001, s. 116-117.

<sup>12</sup> W niektórych przypadkach (województwach i powiatach) koszt ponownego zatrudnienia oraz koszty uczestnictwa w programie mogą nie w pełni odzwierciedlać rzeczywisty stan, np. z powodu regulowania zobowiązań roku bieżącego w roku następnym lub istotnych rozbieżności między poniesionymi wydatkami a liczbą osób, które zakończyły w badanym okresie udział w danej formie aktywizacji.

**Rysunek 3**

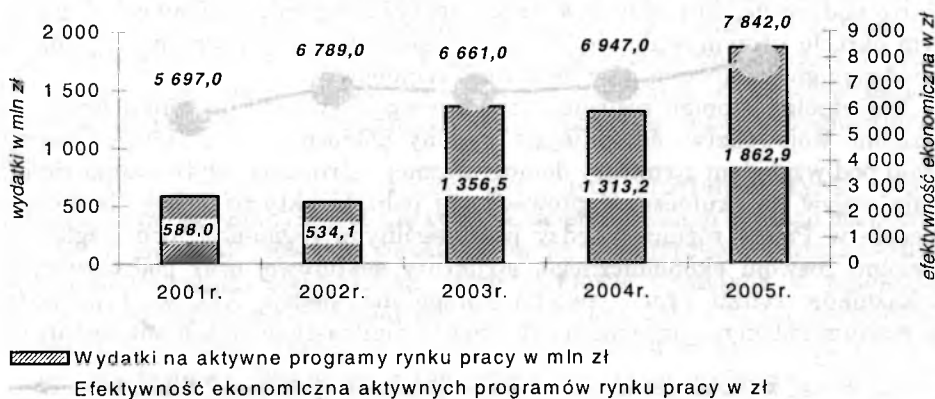
Nakłady finansowe a efektywność zatrudnieniowa aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

**Rysunek 4**

Nakłady finansowe a efektywność ekonomiczna aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 2001-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 oraz MPiPS-02 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

różnych programów i pozwala na podjęcie decyzji o najbardziej efektywnej alokacji środków<sup>13</sup>.

Analiza wskaźników efektywności ekonomicznej programów aktywnych wskazuje, że jest ona odwrotnie proporcjonalna do efektywności zatrudnieniowej. Niskiej efektywności zatrudnieniowej towarzyszą wysokie koszty ponownego zatrudnienia. Podobnie wysoka efektywność zatrudnieniowa zmniejsza koszty ponownego zatrudnienia. Tak więc nieproporcjonalny wzrost nakładów finansowych na aktywne programy rynku pracy w stosunku do efektów zatrudnieniowych powoduje, że z roku na rok koszty realizacji poszczególnych programów aktywnych są wyższe (rysunek 4).

### III. MIĘDZYREGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE EFEKTYWNOŚCI AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W POLSCE

Istotnym problemem strukturalnym, przed którym stoi Polska, jest wyraźne zróżnicowanie regionalne poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, mające również swoje odzwierciedlenie w efektywności podejmowanych działań aktywizacyjnych na rynku pracy. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w poszczególnych województwach<sup>14</sup> wskazują, że polskie regiony charakteryzuje niejednorodny stopień rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, a skala tego zróżnicowania jest relatywnie duża. Różnica wskaźników ponownego zatrudnienia sięga 17 punktów procentowych (rysunek 5).

Największe szanse na zatrudnienie miały osoby aktywizowane w województwach wielkopolskim (55,20%), podkarpackim (51,13%), małopolskim, podlaskim, lubelskim i śląskim (ponad 49%). W województwach tych co druga osoba uczestnicząca w programie mogła liczyć na dalsze zatrudnienie. Najniższe wskaźniki ponownego zatrudnienia odnotowano w województwach opolskim (42,18%), świętokrzyskim (41,68%) i zachodniopomorskim (38,34%). Warto podkreślić, że niskie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej w badanym okresie utrzymywały się, co może wskazywać na utrwalanie się różnic w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów.

Niejednorodny stopień rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy na poziomie województw, odróżniające regiony północne i zachodnie od reszty kraju pod względem struktury demograficznej i struktury użytkowania ziemi, mają wpływ na skuteczność prowadzonej polityki aktywizacyjnej. Istniejące obecnie w Polsce różnice między poszczególnymi regionami, pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego, struktury sektorowej oraz podstawowych wskaźników rynku pracy, swoimi korzeniami sięgają XIX w. i podziału terytorium Polski między trzech zaborców<sup>15</sup>. Kontrasty te umocnione zostały po

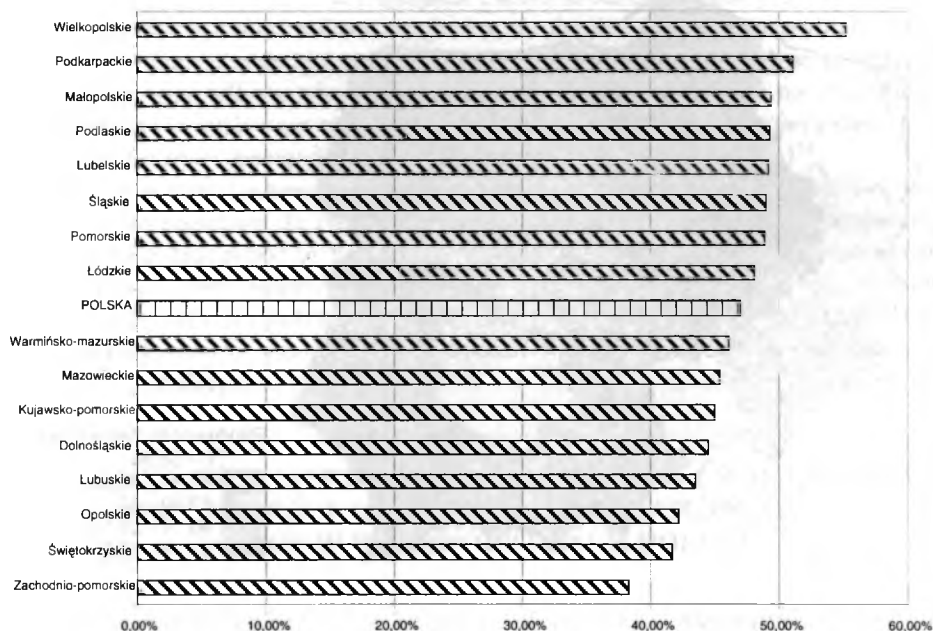
<sup>13</sup> J. Wróbel, *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*, Raport IPiSS nr 28, Warszawa 2005, s. 29.

<sup>14</sup> W dalszej części artykułu pojęcie regionu utożsamiane będzie z województwami Polski według podziału administracyjnego kraju, ze względu na tak przyjętą metodologię opracowań statystycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>15</sup> K. Herbst, *Czy ekonomia społeczna wspomogł rozwój lokalny?*, *Ekonomia Społeczna. Teksty* 2006, s. 7.

## Rysunek 5

Efektywności zatrudnieniowa w poszczególnych województwach Polski  
w latach 2001-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

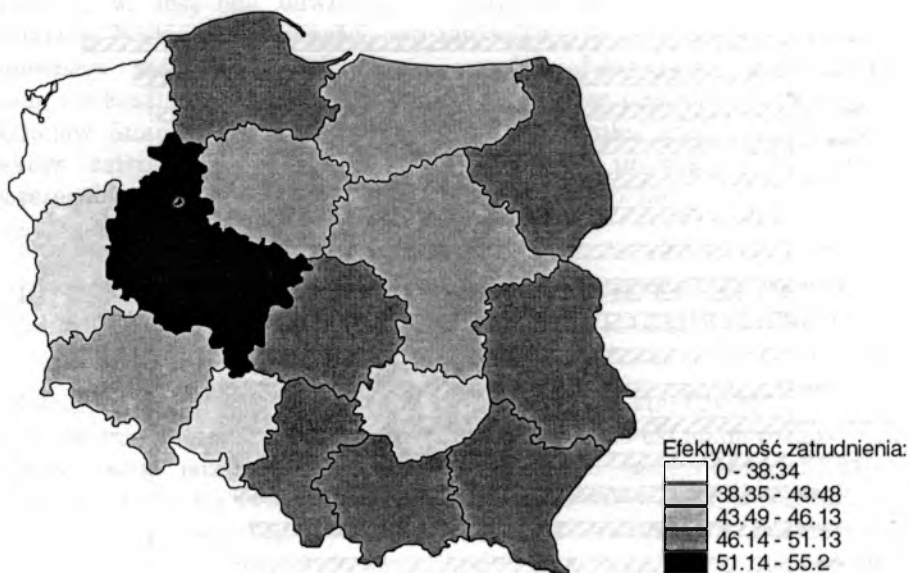
II wojnie światowej przyłączeniem zachodnich terenów oraz polityką prowadzoną w okresie gospodarki centralnie planowanej, wspierającą m.in. przemysł w istniejących, rozwiniętych okręgach oraz kolektywne rolnictwo w północnych i północno-wschodnich częściach kraju. Transformacja gospodarcza i przeobrażenia, jakie miały miejsce w Polsce w ostatnich kilkunastu latach, tylko w umiarkowanym stopniu zmieniły specyfikę rozwoju regionalnego kraju<sup>16</sup>.

Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w układzie przestrzennym jest nie tylko odzwierciedleniem sytuacji gospodarczej w regionie, ale również wskazuje na jej historyczne uwarunkowania. Najniższe wskaźniki efektywności zatrudnieniowej występują w województwach Polski północno-zachodniej, gdzie do przełomu 1989 i 1990 r. przeważało rolnictwo państwowe. Tereny te były po wojnie zasiedlone przez repatriantów z ziem wschodnich. Wiąże się z tym słaba integracja społeczna, „młodsza” struktura demograficzna i większe niż w innych regionach kraju znaczenie rolnictwa skolektywizowanego, które w procesie transformacji było głównym źródłem powstawania długoterminowego bezrobocia. W takich regionach

<sup>16</sup> M. Kozak, *Polskie regiony wobec akcesji*, Centrum Edukacji Natolin, Warszawa 2003, s. 3-4.

## Rysunek 6

Przestrzenne zróżnicowanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

podstawowym wyzwaniem polityki gospodarczej jest stworzenie miejsc pracy w bardziej wydajnych sektorach gospodarki niż rolnictwo. Dokonywane tam przekształcenia własnościowe spowodowały, że efekt wzrostu gospodarczego jest znacznie mniej widoczny, a prowadzona polityka rynku pracy mało skuteczna, ponieważ brak rozwiniętych pozarolniczych działów gospodarki, niska chłonność rynków wewnętrznych sprawiają, że kreacja miejsc pracy w tych regionach jest bardzo trudna, a atrakcyjność inwestycyjna niska.

Podobna sytuacja ma miejsce w starych regionach przemysłowych, opierających swoje słabo zdywersyfikowane gospodarki na upadających gałęziach przemysłu, a co za tym idzie – na wąskowykwalifikowanej kadrze pracowników (np. województwo świętokrzyskie). W regionach tych likwidacja zakładów pracy o dużym znaczeniu dla rynku pracy, głównie w przemyśle ciężkim, miała wpływ na zmianę zamożności tych regionów i grup zawodowych<sup>17</sup>. Skutki ich upadku czy niedokończony prywatyzacji, w powiązaniu z wolnym tempem powstawania sektora prywatnego, implikują niskie tempo wzrostu nowych miejsc pracy, a w rezultacie niski poziom efektywności prowadzonej tam polityki aktywnej.

<sup>17</sup> K. Herbst, op. cit., s. 8.

Regionem o głęboko zakorzenionej tradycji wielosektorowej, dobrze rozwiniętej gospodarce, dobrej organizacji pracy oraz wysokim poziomie kwalifikacji pracowników jest Wielkopolska. Korzystne położenie geograficzne oraz dobrze rozbudowana sieć miejska i infrastruktura także przyczyniają się do tego, że zajmuje ona czołowe miejsce w strukturze polskiej gospodarki. Dużą rolę w pobudzaniu rozwoju w tym regionie odgrywa Poznań, silnie powiązany gospodarczo nie tylko z własnym regionem, lecz także otwarty na współpracę gospodarczą i handlową z całą Polską i innymi krajami, a to z kolei przedkłada się na skuteczność prowadzonej polityki rynku pracy (rysunek 6)<sup>18</sup>.

Powyższe uwarunkowania doprowadziły do różnej efektywności dostosowywania się regionów do zmieniających się zasad funkcjonowania gospodarki. W rezultacie dysproporcje pomiędzy regionami pogłębiają się. Dlatego w celu poprawy nie tylko wskaźników efektywności, ale przede wszystkim sytuacji gospodarczej istnieje potrzeba niwelowania różnic w rozwoju regionów słabo rozwiniętych, która umożliwi tworzenie korzystnych warunków do rozwoju lokalnych przedsiębiorstw oraz poprawi ich konkurencyjność.

#### **IV. SKALA WEWNĘTRZNEGO ZRÓŻNICOWANIA WSKAŹNIKÓW EFEKTYWNOŚCI AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W WOJEWÓDZTWACH POLSKI**

Zróżnicowanie regionalne wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy jest istotnym elementem wiedzy o sytuacji na rynku pracy w Polsce. Skuteczność tych programów w ujęciu agregatowym nie pokazuje bowiem prawdziwych kosztów społecznych i ekonomicznych zjawiska. Istnienie miejscowości i regionów, w których prowadzona polityka aktywna nie daje oczekiwanych rezultatów zatrudnieniowych, może w długim okresie prowadzić do załamania lokalnego życia gospodarczego. Ma to jeszcze większe znaczenie dla społeczeństwa, stanowi bowiem koszt ekonomicznie, społecznie i politycznie wyższy niż ułamek procenta, jaki ten region dodaje do ogólnej stopy bezrobocia w kraju.

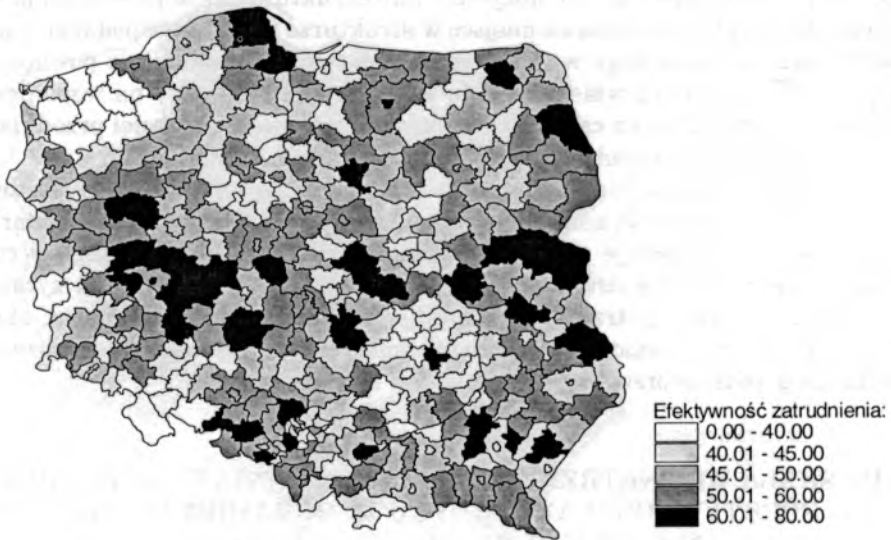
Skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw pod względem skuteczności prowadzonej polityki aktywizacyjnej jest znacznie większa niż rozpiętość pomiędzy województwami – w niektórych z nich wynosi ponad 40 punktów procentowych (rysunek 7). Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy w powiatach wskazuje nie tylko na jej historyczne czy geograficzne uwarunkowania, ale wiąże je również z czynnikami determinującymi poziom rozwoju gospodarczego rynków lokalnych.

O nierównościach regionalnych w zakresie efektywności aktywnych programów rynku pracy na poziomie powiatów przesądzają głównie efekty aglomeracyjne, które wyrażają się przede wszystkim w różnicach chłonności rynku. W powiatach związanych z dużymi aglomeracjami miejskimi, o bogatej

<sup>18</sup> A. Radziwiłł, *Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999, s. 29.

## Rysunek 7

Wewnątrzregionalne zróżnicowanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS-01 Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w latach 2001-2005.

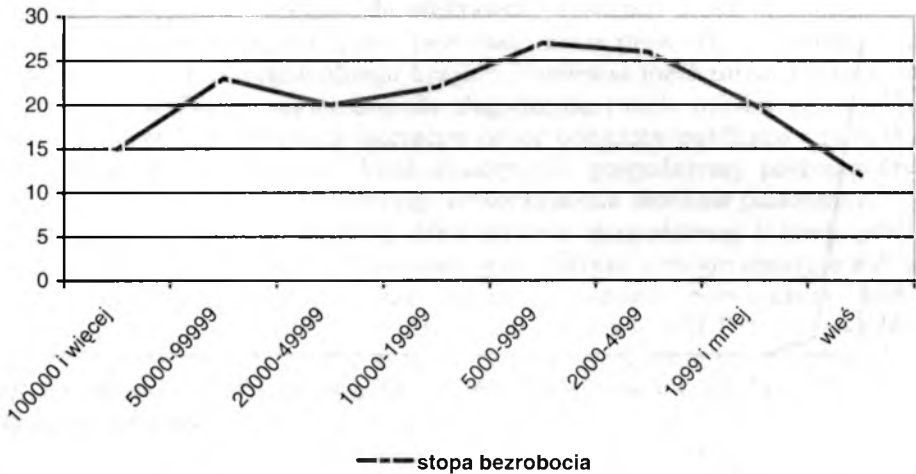
i zróżnicowanej wewnętrznie strukturze gospodarczej, wysoki poziom zgłaszanego popytu sprawia, że nowe przedsięwzięcia koncentrują się właśnie w obrębie tych regionów. Najwyższe wskaźniki efektywności mają przeważnie miasta wojewódzkie, będące jednocześnie jednymi z dwunastu miast metropolitarnych<sup>19</sup> (tj. Gdańsk 65,3%, Kraków 60,4%, Białystok 56,1%, Bydgoszcz 55,9%) oraz powiaty skupione wokół dużych aglomeracji miejskich, zawierające przynajmniej jedno większe miasto (o ludności powyżej 100 tys. mieszkańców). Dynamika rozwoju miast, zwłaszcza metropolitarnych, pobudza dynamikę rozwoju zlokalizowanych wokół nich powiatów, a w rezultacie dynamikę rozwoju całej gospodarki kraju. Regiony te charakteryzują się niższymi stopami bezrobocia, 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 (rysunek 8). Z kolei powiaty znajdujące się poza strefami metropolitarnymi ulegają procesom „wyplukiwania” funkcji gospodarczych, które przenoszone są do centrów. Towarzyszy temu zjawisku transfer akumulowanych lokalnie oszczędności<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> M. Nowina, *Metropolie bodźcem rozwoju kraju*, „Nauka” – Biuletyn Ministra Edukacji i Nauki z 9 stycznia 2007, s. 6.

<sup>20</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 lutego 2006.

Rysunek 8

Stopa bezrobocia (w %) w zależności od wielkości miejscowości (w tys. mieszkańców)



Źródło: M. Bukowski, *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, s. 204.

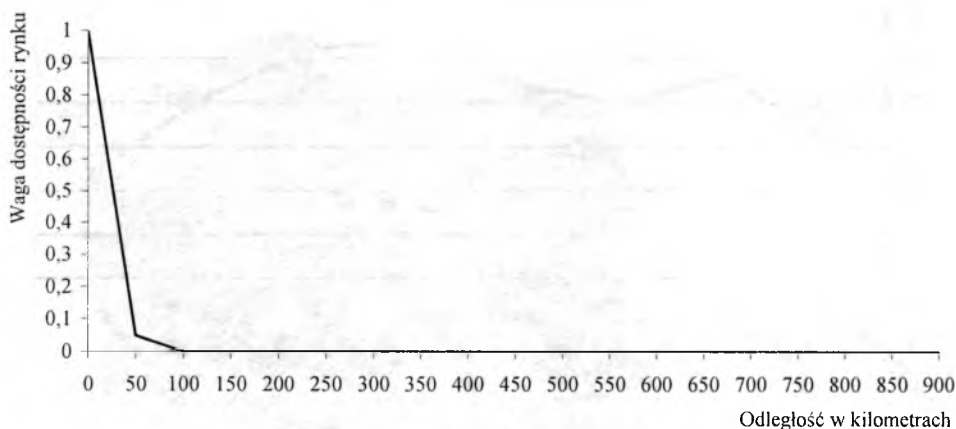
Regiony silne gospodarczo są bardziej atrakcyjne inwestycyjnie dla przedsiębiorców, dla których dogodne warunki dla podejmowania działalności są tam, gdzie działalność ta jest już dobrze rozwinięta. Dotyczy to zarówno wysokiego poziomu popytu w województwach, w których koncentruje się działalność gospodarcza, jak i wytwarzającej się korzystnej struktury zasobów podaży pracy takich regionów. W regionach wiodących łatwiejsze jest odnalezienie kooperantów, ponieważ powstaje tam sektor usług, który później pozwala innym przedsiębiorcom na bardziej efektywną działalność. Ograniczony popyt w regionach słabych gospodarczo i pozostających w sporej odległości od wiodących regionów nie pozwala na podjęcie działalności w skali gwarantującej dochodowość inwestycji<sup>21</sup>. Efekty aglomeracyjne mają także swój wymiar podażyowy. W regionach, w których już prowadzona jest zdywersyfikowana działalność gospodarcza, łatwiej jest o wykwalifikowanych pracowników, nie tylko o lepszym poziomie wykształcenia, ale także lepiej wyszkolonych w trakcie wykonywania zawodu. Zwykle to właśnie regiony silne gospodarczo mogą sobie pozwolić na inwestowanie w infrastrukturę transportu i łączności.

O niskiej atrakcyjności i znaczeniu regionów oddalonych od rozwiniętych gospodarczo aglomeracji miejskich świadczy również funkcja odległości (rysunek 9). Parametry tej funkcji wskazują, że wraz z odległością w bardzo szybkim tempie spada siła oddziaływania odległych rynków.

<sup>21</sup> M. Matlegiewicz, *Bezrobocie regionalne w Polsce w warunkach globalizacji gospodarki*, w: *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2005, s. 98-100.

## Rysunek 9

Funkcja odległości ukazująca spadające znaczenie odległych rynków



Źródło: A. Radziwiłł, *Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Studia i Analizy CASE nr 197, Warszawa 1999, s. 74.

Rysunek 9 wskazuje, że istotne znaczenie dla potencjału rynkowego województwa mają rynki położone w odległości nie większej niż 100 kilometrów. Analiza wskaźników efektywności instrumentów aktywnych rzeczywiście potwierdza to zjawisko. Skuteczność programów jest znacznie mniejsza w powiatach oddalonych od dużych i dobrze rozwiniętych miast, w tym miast wojewódzkich.

Obok zróżnicowania regionalnego, niezwykle istotne jest także zróżnicowanie pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego między miastem a wsią. W powiatach z gminami wiejskimi efektywność zatrudnieniowa jest znacznie niższa niż w powiatach miejskich. Jednym z kluczowych czynników wpływających na zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy mieszkańców wsi i miast jest poziom wykształcenia, który w istotny sposób determinuje efektywność programów aktywnych. Dlatego w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich zwiększenie szans na zatrudnienie osób tam zamieszkujących oraz zmniejszenie już istniejącego bezrobocia na wsi jest największym wyzwaniem stojącym przed polską gospodarką. Działania zmierzające do poprawy sytuacji mieszkańców terenów wiejskich powinny koncentrować się w ich aktualnych miejscach zamieszkania, niwelując jednocześnie skalę zróżnicowania regionalnego<sup>22</sup>.

Lokalizacja powiatu w województwie w sposób istotny determinuje jego poziom rozwoju gospodarczego, co nie pozostaje bez znaczenia dla podejmowanych przez państwo działań aktywizacyjnych na rynku pracy. Dlatego

<sup>22</sup> „Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013”, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r. Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, s. 60.

finansowanie programów aktywnych w regionach, które nie są do tego gospodarczo przygotowane, nigdy nie przyniesie oczekiwanych rezultatów zatrudnieniowych. Stąd, aby osiągnąć optymalny poziom efektywności, trzeba najpierw przygotować region do efektywnej absorpcji środków publicznych, w tym również europejskich, co z pewnością może prowadzić do zmniejszenia skali zróżnicowania regionalnego kraju<sup>23</sup>. Ponieważ mechanizm rynkowy nie doprowadzi w Polsce samoistnie do złagodzenia różnic międzyregionalnych, konieczne jest podejmowanie inicjatyw przez podmioty publiczne i prywatne, zmierzające do zwiększania konkurencyjności gospodarczej poszczególnych regionów i w rezultacie efektywnego wykorzystania środków publicznych.

Jedną z możliwości poprawy atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej regionu mogą być inicjatywy klastrowe oraz polityka rozwoju oparta o klastry, której zasadnicze elementy czy wręcz całościowe rozwiązania zostały wprowadzone przez większość państw członkowskich OECD<sup>24</sup>. Na podstawie analiz teoretycznych i studiów konkretnych przypadków można stwierdzić, że prowadzenie działalności gospodarczej w ramach efektywnie funkcjonującego klastra przekłada się pozytywnie na poziom produktywności oraz prowadzi do dynamicznej kreacji nowych przedsiębiorstw (głównie MSP). Ma to istotne znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym dla sytuacji regionalnego rynku pracy, który korzystając w tym celu ze środków publicznych zwiększa ich efektywność<sup>25</sup>.

O poziomie ponownego zatrudnienia oraz skłonności pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy w regionach zapóźnionych gospodarczo decyduje również wysokość kosztów, które ponoszą pracodawcy w związku z zatrudnieniem. Poziom tych kosztów zależy nie tylko od poziomu płac, ale również od wysokości pozostałych obciążeń obowiązkowych. Stąd podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia społeczne są często uważane za jedną z głównych przyczyn wysokiego bezrobocia i niskiego poziomu zatrudnienia w Polsce, co również ma swoje odzwierciedlenie w skuteczności i wskaźnikach efektywności aktywnych programów rynku pracy. Opinię tę zdają się podzielać pracodawcy, a do pewnego stopnia także opinia publiczna<sup>26</sup>. Dlatego zmniejszenie obciążeń podatkowych nakładanych na osoby najmniej zarabiające, skutkujące obniżeniem kosztów pracy, mogłoby doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę osób niskoproduktywnych oraz w sytuacji wzrostu wynagrodzeń netto doprowadzić do zwiększenia ich aktywności, obniżenia płacy progowej i w efekcie także przynieść wzrost podaży pracy oraz wskaźników efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w prowadzonej przez państwo aktywnej polityce rynku pracy<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> W. Ziemianowicz, J. Szlachta, *Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>24</sup> T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4(110).

<sup>25</sup> T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Polityka wspierania klastrów*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 16.

<sup>26</sup> *Wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Rekomendacje polskiego forum strategii lizbońskiej do narodowego planu reform 2005-2008*, Warszawa-Gdańsk 2005, s. 10.

<sup>27</sup> S. Borkowska, *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002, s. 272-275.

Jednocześnie warto podkreślić, że inne instytucje i czynniki strukturalne mają daleko większy wpływ na podaż i popyt na pracę niż same podatki *sensu stricto* i dopiero interakcja tych czynników z opodatkowaniem pracy wywiera negatywny wpływ na zatrudnienie w Polsce. Tym samym zmiany tylko po stronie podatkowej powinny wspierać inne reformy na polskim rynku pracy, w tym zwłaszcza uregulowania ograniczające zakres subsydiów do czasu wolnego (transfery społeczne dla osób poniżej wieku emerytalnego), a nie być wobec nich pierwotne<sup>28</sup>.

Ważnym elementem decydującym o efektywności podejmowanych działań aktywizujących jest odpowiedni dobór uczestników do udziału w programie aktywnym<sup>29</sup>. Determinantą doboru grupy celowej do programu aktywnego są między innymi posiadane kwalifikacje zawodowe bezrobotnych. Stąd w skuteczności programów aktywnych istotne znaczenie odgrywa jakość kształcenia i edukacja. Rozwój systemu kształcenia powinien zapewnić szybkie dostosowanie się pracowników (siły roboczej) do zmiany wymagań rynku pracy. Opóźnienia w podnoszeniu kwalifikacji, wobec zmian technologicznych i zmian struktury sektorowej zatrudnienia, mogą zaowocować niedopasowaniami kwalifikacyjnymi pomiędzy popytem i podażą pracy, a tym samym generować bezrobocie strukturalne, mniejszy wzrost gospodarczy i obniżyć konkurencyjność gospodarczą danego kraju. Podniesienie poziomu kapitału ludzkiego, dzięki upowszechnieniu edukacji na poziomie średnim i wyższym oraz wyrównaniu szans edukacyjnych i poprawie jakości kształcenia w długim okresie, będzie miało również wpływ na efektywność aktywnych instrumentów rynku pracy<sup>30</sup>.

## V. PODSUMOWANIE

Wprawdzie większość wniosków została już przedstawiona przy analizie wskaźników efektywności zatrudnieniowej i ekonomicznej w przekrojach regionalnych, niemniej tytułem podsumowania warto przytoczyć najważniejsze z nich.

Wzrost nakładów finansowych na aktywne programy rynku pracy nie jest proporcjonalny do efektów zatrudnieniowych, co z kolei powoduje, że z roku na rok koszty realizacji poszczególnych programów aktywizujących są wyższe.

Skuteczność aktywnych programów rynku pracy zależy od regionu ich realizacji. Różnice w efektywności zatrudnieniowej po programie aktywnym na poziomie województw sięgają 17 punktów procentowych, natomiast skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw pod względem skuteczności prowadzonej polityki aktywnej jest znacznie większa, niż rozpiętość pomiędzy województwami i w niektórych z nich wynosi ponad 40

<sup>28</sup> M. Bukowski, op. cit., s. 170.

<sup>29</sup> J. Meller, *Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje*, w: *Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską*, red. J. Orczyk, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 73.

<sup>30</sup> S. Borkowska, op. cit., s. 220.

punktów procentowych. Warto podkreślić, że niskie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej w badanym okresie utrzymywały się, co może wskazywać na utrwalanie się różnic w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów.

Istotnym czynnikiem wpływającym na różnice w efektywności programów aktywnych na poziomie województw są zaszczości historyczne, warunkujące niejednokrotnie poziom rozwoju poszczególnych regionów. Województwa Polski północnej i północno-zachodniej, gdzie do przełomu 1989 i 1990 r. przeważało rolnictwo państwowe oraz stare regiony przemysłowe, opierające swoje słabo zdywersyfikowane gospodarki na upadających gałęziach przemysłu, charakteryzują się niskimi wskaźnikami ponownego zatrudnienia. Dokonywane przekształcenia własnościowe spowodowały, że kreacja nowych miejsc pracy w tych regionach jest bardzo trudna, a atrakcyjność inwestycyjna niska.

Analiza wskaźników efektywności aktywnych programów rynku pracy na poziomie powiatów wskazuje, że ich lokalizacja w województwie w sposób istotny determinuje jego poziom rozwoju gospodarczego, co nie pozostaje bez znaczenia dla podejmowanych przez państwo działań aktywizacyjnych na rynku pracy. O nierównościach regionalnych w tym zakresie przesądzają głównie efekty aglomeracyjne, wyrażające się w różnicach chłonności rynku. W powiatach związanych z dużymi aglomeracjami miejskimi, o bogatej i zróżnicowanej wewnętrznie strukturze gospodarczej, wysoki poziom zgłaszanego popytu oraz korzystna struktura zasobów podaży pracy sprawia, że nowe przedsięwzięcia koncentrują się w obrębie tych regionów.

Niska skuteczność programów aktywnych wskazuje na konieczność prowadzenia takiej polityki spójności, która będzie sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości w regionie, podnosząc jego konkurencyjność. Finansowanie programów aktywnych w regionach, które nie są do tego gospodarczo przygotowane nie przyniesie oczekiwanych rezultatów zatrudnieniowych. Stąd aby osiągnąć optymalny poziom efektywności trzeba najpierw przygotować region do efektywnej absorpcji środków przeznaczonych na ten cel.

*Mgr Anna Reichelt jest doktorantką  
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.*

## REGIONAL DIFFERENCES IN THE EFFECTIVENESS OF ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES IN POLAND

### Summary

This paper has been written on the basis of compulsory statistical reports prepared by Polish labour offices and presents various forms of activation of the unemployed, their efficiency and the funds spent on realisation of those activities.

The effectiveness of active labour market programmes has been going down since 2001. One of the reasons of that situation is the difference in the structural and economic development of regions in Poland. Analyses of the differences in the effectiveness of active labour market programmes (ALMP) in Polish regions show that those differences have their origin in historic and geographic determinants. The effectiveness of ALMP in counties (*powiat*) depends on their location. Those near large urban agglomerations achieve better employment results upon completion of an active labour

market programme than those farther from large cities or in rural areas. Areas with high demand for work and with readily available qualified human resources are more attractive to potential enterprises. To increase the effectiveness of ALMP it will be necessary to change the social and economic environment and reduce the cost of labour, to adapt the education and professional training to the needs of the labour market, and to eliminate the differences in economic and structural development of Polish regions.