

POLICY NOTE 2/2019

JAK SKUTECZNIE AKTYWIZOWAĆ BEZROBOTNYCH?

WSTĘP

Urzędy pracy w Polsce posiadają szereg instrumentów pomocy bezrobotnym. Mogą m.in. zlecać działania aktywizacyjne agencjom zatrudnienia. Kluczowym pytaniem dla polityki rynku pracy jest efektywność takich działań, w szczególności ich zdolność do trwałej aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych.

Najczęściej ocena programów dokonywana jest przez porównanie poniesionych nakładów, np. liczby zorganizowanych szkoleń czy nakładów finansowanych, a jeśli oceniane są także efekty, to porównuje się albo programy między sobą lub też zmianę sytuacji bezrobotnych w czasie. Prowadzi to do bardzo mylących konkluzji dotyczących efektywności tych programów, bowiem na sytuację osób bezrobotnych znaczący wpływ ma ogólna koniunktura na rynku pracy czy też ich własne działania. Typowa ocena programu rynku pracy, a więc porównanie sytuacji bezrobotnych przed i po programie, może prowadzić do pozytywnych konkluzji, o ile program był wprowadzany w okresie poprawy koniunktury i niezależnie od niego bezrobotni mieli większą szansę znalezienia pracy, lub też negatywnych, gdy sytuacja na rynku pracy ulegała pogorszeniu. Takie oceny nie mówią jednak nic lub bardzo niewiele o efektywności samego programu.

Poniżej prezentujemy wyniki pierwszej w Polsce ewaluacji programu pomocy osobom bezrobotnym metodą eksperymentu z grupą kontrolną (w skrócie RCT od ang. „Randomized Control Trial”). Jest to jedyna

metoda umożliwiająca ocenę prawdziwego wpływu programu rynku pracy na sytuację osób bezrobotnych. Metoda ta, to „złoty standard” obowiązujący w badaniach medycznych, ale też coraz częściej stosowana na świecie do oceny interwencji z zakresu polityki społecznej.

PROGRAM ZLECANIA USŁUG AKTYWIZACYJNYCH W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM

Dotychczas odbyły się dwie edycje Zlecenia usług aktywizacyjnych (ZDA). Dalsza realizacja programu została zawieszona ze względu na wątpliwości co do jego efektywności w skali kraju¹.

W ramach I edycji ogółem w kraju wydatkowano niemal 80 milionów złotych, z czego w województwie małopolskim wydano blisko 5 milionów złotych. W Małopolsce działanie realizowane było w czterech powiatach wytypowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, tj. bocheńskim, nowotarskim, krakowskim, oraz m. Kraków. Działania aktywizacyjne realizowane były od marca 2015 do kwietnia 2016 roku,

¹ Por. Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja I, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, czerwiec 2018, dostępny: <https://www.gov.pl/web/rodzina/raport-informacja-o-zakresie-i-efektywnosci-zleconych-dzialan-aktywizacyjnych-oraz-ich-wplywie-na-regionalny-i-powiatowy-rynek-pracy-edycja-i> [21.01.2019]

z okresem utrzymania zatrudnienia od maja do października 2016 roku.

Program polegał na przekazaniu zadań związanych z aktywizacją części bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy do agencji zatrudnienia, której celem było doprowadzenie ich do podjęcia i utrzymania pracy. Przy czym:

1. zgodnie z zasadą „czarnej skrzynki” agencje miały swobodę w doborze usług i sposobu działania do indywidualnych potrzeb bezrobotnych,
2. umowa z agencją określała jedynie minimalny katalog usług (wymagany zestaw działań).

Szczegóły implementacji programu różniły się między województwami. W Małopolsce Wojewódzki Urząd Pracy określił minimalny katalog oraz nadzorował w pełni losowy dobór osób do programu spośród osób długotrwale bezrobotnych² z ustalonym profilem pomocy II lub III. Profil pomocy II ustalany jest dla osób wymagających intensywnego wsparcia w celu znalezienia zatrudnienia. Profil III – dla osób bardzo oddalonych od rynku pracy, wymagających szczególnego wsparcia nie tylko w poszukiwaniu pracy, ale niejednokrotnie także w powrocie z wykluczenia społecznego. O ile dla profilu II urzędy pracy dysponują szeroką ofertą wsparcia, to dla osób z III profilem wsparcie jest znacznie bardziej ograniczone. Tak więc program ZDA objął także grupę osób, których aktywizacja wymaga dużej elastyczności w doborze usług i ich dostosowania do indywidualnych potrzeb uczestnika.

EWALUACJA KONTRFAKTYCZNA METODĄ EKSPERYMENTU Z GRUPĄ KONTROLNĄ

Mechanizm losowania zastosowano aby w sposób obiektywny wytypować osoby kierowane pod opiekę agencji zatrudnienia, a tym samym uniknąć zarzutu, że agencje muszą mierzyć się tylko z osobami najtrudniejszymi do aktywizacji. Przyjęcie takiego rozwiązania, niejako przy okazji, otworzyło możliwość ewaluacji metodą eksperymentalną.

Wykorzystanie metod kontrfaktycznych w ewaluacji pozwala precyzyjnie mierzyć efekty podejmowanych działań. Metody mają na celu określenie zależności przyczynowo-skutkowej między programem publicznym a oczekiwanymi efektami. Komisja Europejska zaleca ich stosowanie do ewaluacji polityk rynku pracy, a niektóre kraje anglosaskie i skandynawskie wprowadziły nawet wymóg rutynowej oceny metodą RCT programów społecznych, w tym rynku pracy. **Niestety w Polsce metody kontrfaktyczne wykorzystywane są niezmiernie rzadko, a metody eksperymentu z grupą kontrolną nie zastosowano dotychczas ani razu w obszarze badań rynku pracy**, mimo że badania

² Badanie efektywności programów rynku pracy, w którym wykorzystano w pewien sposób mechanizm losowania oraz odniesienia wyników do grupy kontrolnej zostało przeprowadzone w 1997 roku. Por. Badanie efektywności netto programów rynku pracy. Raport końcowy, Warszawa, 24 listopada 1997.

ewaluacyjne realizowane są powszechnie i na dużą skalę³.

Ewaluacja metodą eksperymentu z grupą kontrolną (w skrócie RCT od ang. „Randomized Control Trial”) polega na porównaniu osób, które w wyniku losowego doboru zostały objęte programem oraz osób, które nie zostały wylosowane i z niego nie skorzystały. Losowanie sprawia, że obie grupy pod względem statystycznym są do siebie podobne, a głównym kryterium różnicującym jest udział lub brak udziału w programie. Warto podkreślić, że odpowiednio liczna próba osób biorących udział w eksperymencie oraz w pełni losowy dobór gwarantują, że obydwie porównywane grupy są nie tylko podobne pod względem cech obserwowalnych (np. płci, wykształcenia, czy okresu bezrobocia), ale też pod względem cech nieobserwowalnych, które często mają kluczowe znaczenie, np. motywacji do podjęcia pracy.

W przypadku Zlecenia działań aktywizacyjnych populację docelową stanowili długotrwale bezrobotni z profilu II i III. Urzędy, w drodze losowania, przydzieliły bezrobotnych do grupy objętych aktywizacją przez agencję. Pozostałe osoby bezrobotne trafiły do grupy kontrolnej i mogły korzystać ze standardowej pomocy urzędów pracy⁴. W Małopolsce losowanie odbyło się niezależnie w każdym z czterech powiatów, oddzielnie dla każdej z czterech kategorii długotrwale bezrobotnych:

- młodzi (poniżej 25 roku życia) z II profilu,
- starsi (25 lat i więcej) z II profilu,
- młodzi (poniżej 25 roku życia) z III profilu,
- starsi (25 lat i więcej) z III profilu.

W sytuacji gdy wylosowani bezrobotni odmawiali współpracy z agencją, urząd pracy kierował w ich miejsce inne osoby spełniające te same kryteria, również wybrane losowo, na podstawie tej samej listy⁵.

Ostatecznie w Małopolsce w ramach I edycji ewaluacją objęto 2171 osób aktywizowanych przez agencję (grupa A) oraz 18979 stanowiących grupę kontrolną (grupa K). Analiza statystyczna pokazała, że pod względem takich cech jak: płeć, poziom wykształcenia, stan cywilny, niepełnosprawność, liczba dzieci, wiek, liczba dni zarejestrowanego bezrobocia obie grupy są do siebie podobne, co potwierdziło losowy dobór uczestników programu. W momencie startu programu podobna była także średnia liczba dni przebywania w rejestrze bezrobotnych, która wynosiła ok. 630 dni w obydwu grupach w okresie dwóch lat poprzedzających losowanie.

³ Długotrwale bezrobotni to osoby pozostające w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych, por. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴ W grupie kontrolnej znalazły się osoby z II i III, które pozostały pod opieką urzędów pracy i mogły korzystać z oferty przewidzianej dla danego profilu.

⁵ Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie dostarczył powiatowym urzędów pracy arkusze ze zdefiniowanymi formułami, które posłużyły do losowego przydziału bezrobotnych do programu..

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁAŃ AKTYWIZACYJNYCH

Wyniki jednoznacznie wskazują, że zlecenie działań aktywizacyjnych agencji miało pozytywny wpływ na sytuację długotrwale bezrobotnych. Do oceny posłużyły dwa wskaźniki, pokazujące sytuację po zakończeniu programu:

- liczba dni w rejestrze bezrobotnych w okresie 6, 9 i 12 miesięcy poprzedzających moment zebrania danych (1 października 2017),
- odsetek bezrobotnych, którzy pojawili się w rejestrze w okresie 6, 9 i 12 miesięcy poprzedzających moment zebrania danych (1 października 2017).

W Tabeli 1 podano średni czas przebywania w rejestrze dla osób w grupie eksperymentalnej (grupa A) i grupie kontrolnej (grupa K) zarówno przed losowaniem, jak i okresie 6, 9 i 12 miesięcy przed zebraniem danych w październiku 2017 roku. W okresie 12 miesięcy przed zebraniem danych bezrobotni aktywizowani przez agencję spędzili w rejestrach średnio o 30 dni mniej niż bezrobotni z grupy kontrolnej. Różnica ta co prawda maleje do 12 dni w okresie 6 miesięcy przed zebraniem danych. Może to sugerować, że wpływ programu na zatrudnienie maleje w czasie, jednak wciąż różnica ta pozostaje widoczna nawet rok po zakończeniu programu.

30
DNI KRÓCEJ
W REJESTRZE
BEZROBOTNYCH

Efektywność programu potwierdza również fakt, że odsetek osób, które po zakończeniu programu pojawiły się w rejestrze bezrobotnych (patrzac na 12 miesięcy poprzedzających moment zebrania danych)

w grupie A wyniósł 45 proc., a w grupie K - 54 proc. **Oznacza to, że wśród bezrobotnych aktywizowanych przez agencję odsetek osób, które wróciły do rejestru bezrobotnych był o 9 punktów procentowych niższy w porównaniu z grupą kontrolną.**

9 PP.
MNIEJ
REJESTRACJI
W URZĘDACH
PRACY

Szczegółowa analiza pokazała dodatkowo znaczące różnice w wynikach ze względu na wiek i profil bezrobotnych. **Program okazał się skuteczny zwłaszcza w odniesieniu do bezrobotnych powyżej 25 roku życia z III profilu, a więc w odniesieniu do osób znajdujących się w trudnej sytuacji,** bardzo oddalonych od rynku pracy, dla których urzędy dysponują niewielkim wsparciem. Różnica między grupą A i K wyniosła aż 19 pp. W rejestrze bezrobotnych znalazło się 46 proc. spośród aktywizowanych przez agencje oraz 65 proc. spośród grupy kontrolnej. Co więcej, efektywność pracy agencji z trudnym klientem z III profilu była na podobnym poziomie jak efektywność pracy z klientem z II profilu, w którym to (przynajmniej teoretycznie) znajdują się osoby w lepszej sytuacji zawodowej. Jedyną kategorię, w której program nie okazał się bardziej skuteczny, stanowili młodzi (do 25 roku życia) z profilu II.

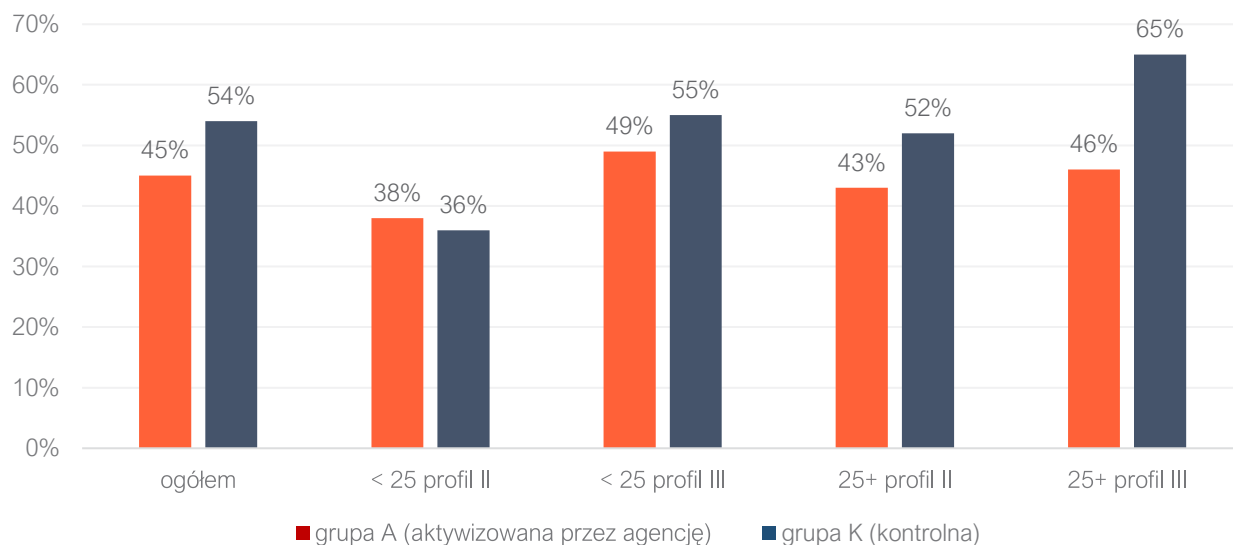
Biorąc pod uwagę poziom wykształcenia bezrobotnych, program odniósł pozytywny efekt w każdej kategorii. **Wpływ programu jest wyraźnie największy wśród osób, które ukończyły szkoły średnie zawodowe.** Takie osoby z grupy A spędziły średnio 54 dni mniej w rejestrze bezrobotnych niż absolwenci szkół średnich zawodowych z grupy K (w okresie 12 miesięcy poprzedzających zebranie danych). W przypadku szkół zasadniczych zawodowych różnica wyniosła 37 dni, w przypadku szkół wyższych 28 dni, a w przypadku szkół policealnych oraz osób bez wykształcenia 20 dni w ciągu roku.

Tabela 1. Średnia liczba dni w rejestrze bezrobotnych przed rozpoczęciem programu i po jego zakończeniu

| GRUPA | PRZED PROGRAMEM | PO ZAKOŃCZENIU PROGRAMU (MIESIĄCE PRZED 1.10.2017 - MOMENT POZYSKANIA DANYCH) | | |
|--------------------------------|-----------------|---|----------------|----------------|
| | | 6 miesięcy | 9 miesięcy | 12 miesięcy |
| | 24 miesiące | | | |
| Kontrolna (K) | 630.2 | 65.0 | 101.3 | 140.8 |
| Aktywizowana przez agencję (A) | 630.8 | 53.1 | 81.8 | 110.9 |
| Różnica (A-K) | 0.5 (2.7) | -11.9 (1.9) | -19.5 (2.7) | -29.9 (3.6) |

W nawiasach podano błędy standardowe oszacowań. Opracowanie własne na podstawie danych z bazy Syriusz.

Wykres 1. Odsetek osób z grupy A i K, które pojawiły się w rejestrze bezrobotnych po zakończeniu programu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Syriusz.

REKOMENDACJE

Rygorystyczna ewaluacja metodą eksperymentu z grupą kontrolną pokazała, że program Zlecenia usług aktywizacyjnych może przynosić znaczące korzyści. Program ten okazał się najbardziej skuteczny w odniesieniu do bezrobotnych w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (zaklasyfikowanych do III profilu). Ma to przede wszystkim znaczenie w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, gdy w rejestrze bezrobotnych dominują osoby mające z różnych powodów (np. ze względu na sytuację rodzinną, stan zdrowia lub brak aktualnych kwalifikacji) trudności z podjęciem pracy. W tej sytuacji włączenie agencji w aktywizację bezrobotnych byłoby szansą na zatrudnienie części osób długotrwale bezrobotnych.

Decyzja o ewentualnej kontynuacji programu powinna być poprzedzona rzetelną analizą danych (z obu edycji, dla wszystkich województw w kraju), co pozwoliłoby ukierunkować go do grup, dla których przynosi on najlepsze rezultaty. Wykorzystanie w tym celu metody RCT, zapewnia wiarygodność uzyskanym konkluzjom. Warto zaplanować podobne ewaluacje dla innych programów rynku pracy i polityki społecznej, bowiem korzyści z rzetelnie przeprowadzonych ewaluacji znacznie przewyższają ich bezpośrednie koszty. Brak wiarygodnych ewaluacji niesie ze sobą także wysokie koszty pośrednie w postaci błędnych decyzji utrzymujących nieefektywne programy czy też zamknięcia programów przynoszących znaczne korzyści.

AUTORZY

Tomasz Gajderowicz
Maciej Jakubowski
Adam Biernat
Marlena Perczyk
Katarzyna Antończak-Świder

KONTAKT

tg@evidenceinstitute.pl

Seria **Policy Notes** to publikacja Fundacji Naukowej Evidence Institute, której celem jest popularyzacja wyników badań dotyczących edukacji i rynku pracy.



Fundacja Naukowa Evidence Institute jest organizacją non-profit zajmującą się promowaniem opartej na badaniach polityki w obszarze edukacji i rynku pracy.

WWW.EVIDENCEINSTITUTE.PL
WWW.FACEBOOK.COM/EVIDENCEINSTITUTEPL