

Norbert Laurisz

Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?

Zarządzanie Publiczne nr 10 (4), 73-91

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Norbert Laurisz

Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?

Artykuł prezentuje rozważania na temat skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. Punktem wyjścia dla przeprowadzonych przez autora analiz były międzynarodowe badania empiryczne w obszarze ALMP. Pierwszym celem analizy było opisanie kierunków zmian zachodzących w polityce rynku pracy – przejścia od *welfare state* do *welfare to work*. Drugim celem było zaprezentowanie typów działań podejmowanych w ramach wdrażania ALMP w krajach UE. Trzecim – próba precyzyjnego określenia skutków wdrażanej aktywnej polityki rynku pracy oraz jej wpływu – zarówno pozytywnego, jak i negatywnego na rynek pracy.

Słowa kluczowe: rynek pracy, aktywna polityka rynku pracy, ALMP, skuteczność aktywnych programów rynku pracy, *welfare to work*.

Polityka zatrudnienia, jako element polityki gospodarczej państwa, jest ograniczona do działań na poziomie ogólnym, ponieważ nie ma możliwości skutecznego wpływania na strukturę czynników odpowiadających za sytuację na rynku pracy poziomu niższego niż ogólnokrajowy. Ponadto, jak zauważają Góra i Sztanderska (Góra i in. 2006), poza niemożnością faktycznego kreowania polityki zatrudnienia na poziomach niższych niż centralny, ograniczoną skutecznością w ogóle oraz wysoką ceną jej realizacji, może ona przynosić pozytywne skutki w sytuacji, kiedy jej wdrożenie jest przemyślane, a cele precyzyjnie zdefiniowane. Podstawowy cel tak prowadzonej polityki to zwiększanie zatrudnienia, choć oczywiście w toku jej realizacji pojawiają się również inne pozytywne zjawiska. W tym kontekście niezwykle istotnym elementem jawi się polityka rynku pracy, której obszary oddziaływania mogą pokrywać się z polityką zatrudnienia, jednak jej cele i priorytety są inaczej skonstruowane, a poziom oddziaływania jest umiejscowiony zdecydowanie niżej, tzn. bliżej uczestników rynku pracy. Aktywne formy polityki rynku pracy sprzyjają zatrudnialności, natomiast pasywne formy służą głównie łagodzeniu skutków braku pracy, choć – co czasem

się podkreśla – niektóre z nich są odpowiedzialne również za utrzymywanie pewnego poziomu aktywności zawodowej w populacji osób aktualnie nieposiadających pracy. Państwo za pomocą transferów socjalnych skierowanych do różnych subpopulacji osób znajdujących się na rynku pracy kształtuje wielkość i strukturę podaży pracy. Konstrukcja systemu finansowego, która wspiera osoby w określonych prawem sytuacjach, decyduje o poziomie zatrudnienia, bezrobocia czy też bierności zawodowej, również w znaczący sposób wpływa na kształtowanie się postaw osób na rynku pracy. Do podstawowych instrumentów pasywnej polityki rynku pracy należą: zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wcześniejsze emerytury, zasiłki i świadczenia społeczne, odprawy pieniężne z tytułu zwolnień pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Fay 1996). W Polsce pasywne formy polityki rynku pracy finansowane są ze środków Funduszu Pracy, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, budżetu państwa oraz ze środków samorządowych (MPiPS 2006).

Aktualnie priorytetem państwa stało się odchodzenie od jednostronnej polityki, która polega na łagodzeniu skutków bezrobocia w kierunku aktywnego działania na rynku pracy. Jak zauważyła Leś (Leś 2003, s. 3), „dotychczasowa pasywna publiczna pomoc społeczna ograniczająca się

najczęściej do świadczeń pieniężnych dowiodła, że nie jest w stanie skutecznie rozwiązywać problemów życiowych obywateli, którzy potrzebują wsparcia w okresie obecnych trudnych zmian gospodarczych, społecznych, a także cywilizacyjnych”. Natomiast Boni (Boni 2007, s. 2) podkreśla inny aspekt potwierdzający konieczność aktywnego oddziaływania państwa: „mamy sporą część bezrobotnych mało mobilnych, niegotowych do pracy. Brakuje nam instytucji, które sprzyjałyby dopasowywaniu popytu do podaży, wspomagałyby mobilność wewnątrz kraju, a nie jedynie za granicą, które wspomagałyby dopasowanie kwalifikacji, umiejętności do potrzeb pracodawców”. Stąd też także w Polsce zauważalny stał się proces przenoszenia punktu ciężkości z działań osłonowych na politykę aktywizującą. Kierunek ten odpowiada potwierdzonemu wieloma badaniami pogładowi prezentowanemu m.in. przez Lalive’a, van Oursa i Zweimüllera (Lalive i in. 2002), że jednym z podstawowych niebezpieczeństw na rynku pracy jest to, iż szeroki dostęp do pasywnych środków przeciwdziałania bezrobociu osłabia aktywność w poszukiwaniu pracy i tym samym wydłuża okres pozostawania bez zatrudnienia. Spostrzeżenia te na gruncie polskim potwierdzają m.in. Góra i Sztanderska (Góra i in. 2006). Zatem jedynym sposobem, aby uniknąć wystąpienia tego zjawiska, jest wdrażanie szerokiego spektrum działań aktywizujących, choć bez wątplenia trzeba połączyć działania z pasywną polityką rynku pracy w taki sposób, aby ich synergiczne oddziaływanie przynosiło oczekiwane rezultaty. Wspomniani wyżej badacze (Lalive i in. 2002) przytaczają przykład Szwajcarii, gdzie osiągnięto porozumienie pomiędzy twórcami polityki rynku pracy. Polegają one na tym, że oferta aktywnych programów jest tam dostarczana bezrobotnym wraz ze wsparciem dochodowym i ten sposób przynosi zdecydowanie lepsze skutki niż odrębne wdrażanie określonych polityk.

Analizując zmiany w realizowanej polityce, można stwierdzić, że na przełomie wieków zmieniły się dwa podstawowe spojrzenia na sposób oddziaływania państwa na rynek pracy. Z jednej strony dotychczasowa stosunkowa bierność państwa została zastąpiona aktywnym udziałem w życiu gospodarczym, a mechanizm rynkowy pozbawiony zaangażowania instytucji pań-

stwa przestał być postrzegany jako wystarczające narzędzie zapewnienia stabilnego i dynamicznego rozwoju gospodarki światowej. Z drugiej zaś strony nastąpiła reorientacja *welfare state* na *welfare to work* (Boni 2004). Oznacza to zmianę paradygmatu wsparcia oferowanego przez państwo osobom znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej. To zmiana światopoglądowa – prawo do opieki socjalnej zamieniono na prawo do pracy. Towarzyszy jej przekonanie, że to właśnie praca jest gwarancją integracji i partycypacji społecznej oraz w najlepszy sposób realizuje zadania, które do tej pory realizowano za pomocą polityki społecznej, tzn. gwarantuje stabilność dochodową i aktywne uczestnictwo w relacjach społecznych.

Ta reorientacja ma swoje głębokie uzasadnienie teoretyczne, wynikające z jednej strony z konieczności aktywizacji zawodowej coraz większych kohort osób niepracujących, jak również z konieczności przeciwdziałania skutkom rosnącego poziomu zatrudnienia w gospodarce. W rozważaniach przedstawicieli nurtu keynesistowskiego zauważono, że połączenie pełnego zatrudnienia ze stabilizacją ekonomiczną jest niemożliwe w dłuższym okresie, ponieważ pełne zatrudnienie prowadzi do wzrostu siły związków zawodowych i inflacji, a ta w konsekwencji do bezrobocia. Opierając się na badaniach Rehna i Meidnera, Wróbel (Wróbel 2005) wykazuje, że pełne zatrudnienie powoduje wysoką presję na wzrost płac, co skutkuje wdrożeniem restrykcyjnej polityki fiskalnej. Rehn i Meidner jako antidotum proponują szerokie stosowanie aktywnej polityki rynku pracy. Według nich prowadzi ona do redukcji zagrożeń wynikających z pełnego zatrudnienia, ponieważ zmniejsza presję na wzrost cen. A zatem można uznać, że aktywna polityka rynku pracy z jednej strony może przybliżać nas do pełnego zatrudnienia, z drugiej zaś strony może bronić przed negatywnymi napięciami wynikającymi z osiągnięcia tego celu.

Przyjmuję, że bezrobotni krótkookresowo stanowią najbardziej konkurencyjną część zasobu bezrobotnych, a konkurencyjność tę rozumiem jako zdolność do równorzędnego rywalizowania o miejsca pracy z osobami aktualnie pracującymi. W związku z tym na potrzeby tego artykułu omawiał będę politykę rynku pracy w kontekście tej części populacji bezrobotnych,

dla których powrót na rynek pracy wymaga procesu aktywizacji zawodowej i wspierania zatrudniania. W ten sposób definiowany główny nurt problemowy, tzn. aktywizacja osób bezrobotnych i wspieranie ich powrotu na rynek pracy, omówiony został w odniesieniu do osób podlegających ryzyku długookresowego pozostawania w zasobie bezrobocia, jak również tych, którzy pozostają bez pracy ponad 12 miesięcy, tzn. osób już długookresowo bezrobotnych. Redukcja przestrzeni analizy jest podyktowana wynikami wielu badań naukowych. Jednym z przykładów są badania przeprowadzone przez Cockxa i Djemeppe (Cockx 2000). Uważają oni, że długookresowe bezrobocie obniża w sposób znaczący motywację do poszukiwania pracy, w tym czasie obniżeniu ulegają kwalifikacje zawodowe osób należących do tej subpopulacji, przez co nawet w okresach wzrostu popytu na pracę nie są oni postrzegani przez pracodawców jako odpowiedni kandydaci do zatrudnienia. W tej sytuacji jedynym rozwiązaniem, które może w sposób skuteczny wpłynąć na wzrost poziomu zatrudnialności osób długookresowo bezrobotnych, jest aktywizacja zawodowa tej grupy. W swoich badaniach Layard (Layard 1994) prezentuje dwa rozwiązania pozwalające przeciwdziałać rosnącemu problemowi wydłużania się okresu trwania bezrobocia: albo zapobieganie, albo leczenie. Bez wątplenia prewencja to sposób, który nie dopuszcza do wystąpienia negatywnych skutków. Jak podkreśla Layard, proces zapobiegania wydłużaniu się okresu bezrobocia musi się rozpocząć, zanim czas pozostawania bez pracy zacznie się wydłużać. Trzeba koniecznie zaofiarować szkolenia podnoszące lub podtrzymujące poziom kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych, zanim minie 12 miesięcy od utraty pracy. Nieodzowne wydaje się również poszerzenie obszaru obsługi osób bezrobotnych m.in. przez przydzielanie osobistych doradców w celu zindywidualizowania pomocy i wsparcia udzielanego bezrobotnym. W dalszych rozważaniach autor ten opisuje tendencję do skracania okresu, w którym nieodzowne staje się zastosowanie impulsu aktywizacyjnego niezbędnego do utrzymania osoby bezrobotnej w kontakcie z rynkiem pracy oraz nie wystąpi znaczący ubytek kapitału ludzkiego. Zatem na wstępie możemy przyjąć, że podstawą działań kierowanych do osób bez-

robotnych zagrożonych wydłużeniem się okresu pozostawania bez zatrudnienia jest oderwanie ich od systemu pasywnego wsparcia, następnie przesunięcie w obszar oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy w taki sposób, aby aktywne programy, które powinny zostać dopasowane do ich profilu zawodowego i osobowego, zostały wdrożone jeszcze zanim rozpocznie się proces deprecjacji kapitału ludzkiego oraz zaniknie motywacja do powrotu do świata pracy.

1. Cele, funkcje i formy aktywnej polityki rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy (ALMP – *Active Labour Market Policy*) w założeniach prowadzi do zwiększenia zatrudnienia i spadku bezrobocia wśród osób objętych programami aktywizującymi. Część z tych programów ma przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu oraz zapewnić dochód osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji, natomiast szeroko pojęta polityka aktywizacyjna ma wywołać określony odzew u osób, do których została skierowana. Według Esping-Andersena (Esping-Andersen i in. 2001) ALMP to sposób wpływania na społeczność determinujący w dłuższej perspektywie wzrost zachowań aktywnych i zdolności adaptacyjnych społeczeństwa jako całości. Nieodłącznym atrybutem ALMP jest eksternalizacja oddziaływania, które nie dotyczy jedynie osób objętych programami aktywizującymi.

Profesjonalizacja służb zatrudnienia oraz spersonalizowane oferty aktywizacyjne stały się w wielu krajach impulsem do wzrostu poziomu aktywności zawodowej, w szczególności w populacji osób biernych zawodowo albo balansujących na granicy aktywności i bierności zawodowej. Jak zauważył Esping-Andersen (Esping-Andersen i in. 2001), im dłuższa tradycja implementacji aktywnych programów rynku pracy, tym wyższy poziom ich skuteczności, i tym wyższy poziom zrozumienia i akceptacji społecznej dla tego typu działań. W swoich badaniach zaobserwował on również występowanie pewnej prawidłowości związanej z czasem trwania programów. Mianowicie, jedynie przedsięwzięcia organizowane i prowadzone w długiej perspektywie

czasowej stanowią skuteczną społecznie propozycję działań aktywizujących. Powinny być one nie tylko długotrwałe, lecz także nakierowane na rozwój kwalifikacji, ponieważ wyłącznie wtedy ALMP poza efektami bezpośrednimi dodatkowo wpływają na społeczeństwo jako całość. Wynika to z pewnej konsekwencji zachowań ludzkich. Można ją zilustrować następującym przykładem: budowanie poczucia stabilności wsparcia udzielanego osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności w przypadku grup defaworyzowanych, sprzyja petryfikacji motywacyjnej, czyli utrzymaniu się na wysokim poziomie motywacji do podejmowania określonych działań mimo znalezienia się w gorszej sytuacji, jaką bez wątpienia jest bezrobocie. Warto podkreślić, że eksternalizacja wpływu ALMP na szersze grupy społeczeństwa stanowi z pewnością jeden z fundamentów budowy zaufania obywateli do działań podejmowanych przez państwo. Budowa zaufania na linii obywatel–państwo poprzez stworzenie rzeczywistej oferty skierowanej do społeczeństwa pod postacią systemu wspierania osób, które znalazły się w trudnej sytuacji na rynku pracy, podnosi poziom kapitału społecznego i sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Jest to bardzo ważny aspekt w kontekście rozstrzygnięcia o zasięgu stosowania ALMP w ramach polityki prowadzonej przez państwo na rynku pracy. Jedną z podstaw krytyki ingerencji państwa na rynku pracy są niezwykle wysokie koszty ekonomiczne wdrażania ALMP, jednak w tym przypadku nie można prezentować relacji koszty–zyski w postaci poniesionych nakładów w odniesieniu do liczby zatrudnionych w wyniku udziału w ALMP, ponieważ bez wątpienia niematerialne efekty aktywizacji osób nieaktywnych, długookresowo bezrobotnych czy niepełnosprawnych są równie ważne, jak wartości księgowo.

Elementem wymagającym precyzyjnego wyszczególnienia są funkcje przypisane aktywnym programom rynku pracy. W tym przypadku również jako funkcje zidentyfikowane zostały efekty, jakie zamierza się osiągnąć w wyniku implementacji poszczególnych instrumentów z katalogu ALMP. W bardzo syntetyczny sposób podstawowe funkcje aktywnych programów rynku pracy wymienił Kwiatkowski (Kwiatkowski 2002a) oraz Wróbel (Wróbel 2005). Poniższe zestawie-

nie jest kompilacją systematyk zaprezentowanych przez obu autorów.

1. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych – wpływ na utrzymanie i podnoszenie wielkości efektywnej podaży pracy m.in. dzięki zahamowaniu utraty kwalifikacji wśród osób bezrobotnych oraz podtrzymaniu ich aktywności zawodowej.
2. Zmniejszenie poziomu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy m.in. przez podniesienie efektywności relokacji miejsc pracy.
3. Podnoszenie produktywności siły roboczej – inwestycje w kapitał ludzki.
4. Kontrola faktycznej aktywności zawodowej bezrobotnych – weryfikacja gotowości do pracy osób bezrobotnych.
5. Podnoszenie dobrobytu osób bezrobotnych przez przenoszenie ich z niskodochodowego obszaru bezrobocia do bardziej dochodowego obszaru aktywności zawodowej.

Przy poszukiwaniu możliwości zdefiniowania aktywnych polityk rynku pracy uzasadnione jest uwzględnienie zarówno aspektu funkcjonalnego, jak i finansowego. W Unii Europejskiej, podobnie jak w innych pozaeuropejskich krajach rozwiniętych należących do OECD, wszelkie publiczne wydatki skierowane do osób indywidualnych lub do przedsiębiorców, które mają oddziaływać na sytuację określonych grup na rynku pracy, traktowane są jako wydatki na programy rynku pracy. Jak zauważają Martin i Grubb (Martin i in. 2001), w tym przypadku brak rozróżnienia, czy fundusze te pochodzą ze źródeł publicznych centralnych lub lokalnych, czy też są finansowane przez jednostki quasi-publiczne. Zatem o ile polityka zatrudnienia wraz z pasywną polityką rynku pracy są egalitarną formą oddziaływania na rynek pracy, gdyż dotyczy wszystkich osób znajdujących się na rynku pracy i posiadających określony status, o tyle aktywną politykę rynku pracy najczęściej kieruje się do określonych grup osób, a zatem często jest atrybutu egalitarności pozbawiona. Ma ona doprowadzić do podniesienia zatrudnialności w grupach defaworyzowanych i najbardziej narażonych na dyskryminację na otwartym rynku pracy. Odpowiedzią na pytanie: „czym są i do czego służą aktywne programy rynku pracy?” jest definicja użyta przez Martina i Grubba (Martin i in. 2001). Twierdzą oni, że ALMP to wszelkie podejmowane działania ma-

jące na celu polepszenie funkcjonowania rynku pracy, skierowane do osób bezrobotnych. Warto jednak uzupełnić tę definicję o ujęcie selektywne i zindywidualizowane w odniesieniu do doboru grup bezrobotnych, dla których programy te są przeznaczone.

Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002) wymieniają 3 podstawowe formy ALMP: pośrednictwo pracy – podwyższające poziom dopasowań na rynku pracy, szkolenia – podnoszenie lub utrzymanie kompetencji zawodowych oraz tworzenie miejsc pracy – w ramach sektora publicznego lub też wsparcia finansowego (subsydiowania) tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym. Warto zauważyć, że do najważniejszych elementów polityki mających silny wpływ na rynek pracy należą nie tylko działania aktywizujące, lecz także te, które wchodzą w zakres oddziaływania polityki zatrudnienia. Chodzi tu m.in. o wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce pod kątem zatrudnienia, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i jej siły absorpcyjnej przez ograniczanie barier administracyjnych, fiskalnych oraz ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, np. dzięki usprawnieniu dostępu do kapitału, a także pomnożeniu kapitału ludzkiego w zasobie siły roboczej, co następuje w wyniku zwiększania konkurencyjności zawodowej i podnoszenia kwalifikacji (Osiecka-Chojnacka 2006).

Jak już wspomniano, podstawowym celem ALMP jest wzrost zatrudnienia i zatrudnialności oraz spadek bezrobocia wśród osób objętych programami aktywizacyjnymi. Implementacja aktywnych działań na rynku pracy niesie za sobą również efekty pośrednie, m.in. w postaci zapobiegania wydłużaniu się okresu pozostawania w bezrobociu w ogóle oraz obniżania ryzyka wykluczenia społecznego. Stąd też aktywne programy rynku pracy mają rozmaity charakter, a ich zróżnicowanie odpowiada wielowarstwowości i złożoności zjawisk zachodzących na rynku pracy. Katalog form aktywnych programów rynku pracy jest coraz bardziej poszerzany i uszczegóławiany, uwzględnia on kilka płaszczyzn problemowych w procesie aktywizacji zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu. W ramach standardów definicyjnych przyjętych przez OECD wymienia się 5 kategorii programów (OECD 2001):

1. Działalność publicznych służb zatrudnienia i administracji: do tej kategorii ALMP należą: staże i praktyki aktywizacyjne, doradztwo zawodowe, pomoc udzielana w projektowaniu ścieżki kariery zawodowej, zarządzanie świadczeniami dla osób bezrobotnych oraz kierowanie osób poszukujących pracy do odpowiadających ich zapotrzebowaniu i kwalifikacjom programów aktywizujących.
2. Szkolenia i edukacja ustawiczna: w tym punkcie zostały połączone dwie kategorie – szkolenia dla osób bezrobotnych oraz szkolenia dla osób pracujących.
3. Programy skierowane do osób młodych – absolwentów: programy takie są tworzone, aby ułatwić przejście ze szkoły na rynek pracy. Kategoria ta łączy w sobie szkolenia i różne formy zatrudnienia dla osób młodych oraz staże i praktyki oferowane osobom kończącym edukację. Nie dotyczy ona szkoleń przeznaczonych dla osób dorosłych, w których oczywiście osoby młode mogą również uczestniczyć.
4. Wspierane (subsydiowane) zatrudnienie: ten typ działań ma umożliwić osobom bezrobotnym, najczęściej długookresowo, podjęcie zatrudnienia. Kategoria ta nie obejmuje osób młodych oraz osób niepełnosprawnych. W ramach wspieranego zatrudnienia wdraża się trzy typy przedsięwzięć: subsydiowanie zatrudnienia w prywatnym sektorze – wsparcie finansowe ma zachęcić pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych; wsparcie m.in. merytoryczne dla osób bezrobotnych próbujących rozpocząć działalność gospodarczą; bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym oraz w sektorze *non profit*.
5. Programy skierowane do osób niepełnosprawnych: ta kategoria obejmuje tylko programy specjalne dla osób niepełnosprawnych, polega na wspieraniu i pomocy zawodowej w połączeniu z rehabilitacją, w celu podniesienia atrakcyjności tych osób jako pracowników oraz na ochronie i wspieraniu wszelkich programów aktywizujących, również takich, w których bezpośrednio zatrudnia się niepełnosprawnych.

Podstawowym systemem klasyfikującym orientację programów rynku pracy i całej polityki nastawionej na przeciwdziałanie bezrobociu

jest podział dokonany z poziomu makroekonomicznego na perspektywę popytową i podażową. To również podstawowy podział ALMP stosowany w ramach procesów implementacyjnych programów współfinansowanych przez Unię Europejską. Działania prowadzone na rynku pracy, które są komponentem podejścia popytowego, koncentrują się na podniesieniu wielkości popytu na pracę osób bezrobotnych¹. Natomiast perspektywę podażową w polityce rynku pracy definiuje się jako podnoszenie zdolności osób bezrobotnych do zatrudnienia. Zatem za politykę rynku pracy zorientowaną podażowo uznaje się wdrażanie takich instrumentów, jak np. szkolenia, systemowe wspieranie doradcze oferowane osobom bezrobotnym oraz wszystkie inne przedsięwzięcia podnoszące szanse na zatrudnienie i podnoszące kapitał ludzki osób bezrobotnych. W tym kontekście ważnym elementem jest zmiana postrzegania metod wpływania na rynek pracy, charakteryzująca się przesunięciem punktu ciężkości z działań w obszarze popytowym w stronę instrumentów skierowanych na podażową stronę rynku pracy². Obecnie jednak coraz częściej tworzy się kompleksowe programy, które mają zapobiegać konkretnym, negatywnym zjawiskom zachodzącym na rynku pracy w taki sposób, że ich implementacja wykracza poza ramy sugerowanej podażowo-popytowej dychotomii (Meager i in. 1998).

Meager i Morris (Meager i in. 1998) przekonują, że w aktualnie realizowanej polityce rynku pracy coraz częściej spotyka się pewną dowolność kształtowania komponentów wdrażanych programów. Nierzadko pojawiają się kompleksowe programy zawierające instrumenty skierowane zarówno na podażową, jak i popytową stronę rynku pracy. Łączenie w ramach jednego programu różnych metod i instrumentów

ma wzmocnić siły oddziaływania realizowanych przedsięwzięć, m.in. dzięki podniesieniu ich skuteczności. W swoich badaniach przeprowadzonych dla Międzynarodowej Organizacji Pracy Meager i Morris podkreślają konieczność wyboru nowej drogi w polityce zapobiegania bezrobociu. Polega to na 3 sposobach postępowania: na dopasowywaniu działań do konkretnych problemów, łączeniu ze sobą różnych programów oraz synergicznym wpływaniu różnorodnych instrumentów na zjawisko wydłużania się okresu trwania bezrobocia. Synergiczne oddziaływanie instrumentów implementowanych z dwóch stron rynku pracy może przynieść nadspodziewane rezultaty w przeciwieństwie do wdrażanych standardowych procedur w klasycznym układzie hierarchicznym i chronologicznym.

Przełamywanie stereotypowych kategoryzacji służy podniesieniu efektywności działań w obszarze przeciwdziałania bezrobociu. Bez wątplenia poruszanie się w utrwalonych kanonach sprawia, iż prowadzona polityka z punktu widzenia decydenta jest polityką bezpieczną. W takim przypadku łatwo tłumaczyć niski poziom skuteczności wdrażanych instrumentów zatrudnienia oparciem decyzji na naukowych podstawach. Natomiast jedyny sposób modernizacji idei i dopasowywania teoretycznej myśli do rzeczywistości polega na przełamywaniu funkcjonujących schematów zarówno na poziomie conceptualnym, jak i funkcjonalnym. Dlatego ważne jest, aby instytucjonalizacja zasad prowadzenia polityki na rynku pracy, podobnie zresztą jak i w innych obszarach realizacji polityk publicznych, nie stanowiła z jednej strony bariery rozwoju niestandardowych form działania, a z drugiej strony nie stała się łatwym sposobem legitymizacji nieudolności i braku kompetencji decydentów w danym obszarze.

W wielu państwach UE i OECD praktyką stało się wdrażanie działań, które mają zapobiegać bezrobociu jako takiemu. Łączą one w sobie różnorodne instrumenty skierowane albo do poszczególnych subpopulacji, albo obejmujące swoim zasięgiem całą populację osób bezrobotnych. Obecnie w implementacji ALMP dominuje tendencja do poszukiwania cech homogenizujących dane populacje na rynku pracy według specyficznych cech jednostek, stąd też często kategoria osób długookresowo bezrobot-

¹ Działania te dzieli się najczęściej ze względu na sposób ich funkcjonowania: na działania bezpośrednie, takie jak tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych oraz działania pośrednie, jak subsydiowanie zatrudnienia czy też zachęcanie długookresowo bezrobotnych do aktywności zawodowej (Fay 1996; Calmfors i in. 2002; Kryńska 2005; Kabaj 2000; 2001; 2004 i inne).

² Trendy te są widoczne w polityce prowadzonej w państwach UE jak również wśród członków OECD. Więcej na ten temat w publikacjach informacyjnych Komisji Europejskiej oraz OECD.

nych schodzi na drugi plan, zapewne ze względu na heterogeniczność tej subpopulacji. Zjawisko wydłużania się okresu pozostawania bez zatrudnienia stanowi jeden z najpoważniejszych problemów dzisiejszych rynków pracy, jednak polityka przeciwdziałania temu zjawisku jest często prowadzona w innym kontekście.

Unia Europejska w trochę inny sposób niż pozostałe kraje należące do OECD kategoryzuje instrumenty rynku pracy. Choć prezentacja kategorii wydatkowych polityki rynku pracy w publikacjach OECD opiera się na kategoryzacji unijnej (Employment Outlook 2007), to w przypadku niektórych krajów pozaeuropejskich prezentacja wszystkich danych jest niemożliwa, w konsekwencji nie można porównać realizowanych polityk w ramach pewnych kategorii przyjętych za wyjściowe przez OECD i UE. Statystyka Unii Europejskiej za formę wyjściową przyjmuje 9 kategorii:

1. Usługi rynku pracy. Przez usługi rynku pracy rozumie się wszelkie usługi i działania dokonywane pod nadzorem publicznych służb zatrudnienia (PSZ), innych agencji lub też przez inne podmioty w ramach szeroko pojętych finansów publicznych, ułatwiające zatrudnienie osób bezrobotnych.
2. Szkolenia oraz inne działania edukacyjne finansowane w ramach wydatków publicznych. Mają one podnieść poziom kwalifikacji osób bezrobotnych i tym samym zwiększyć prawdopodobieństwo ich zatrudnienia.
3. Praca rotacyjna oraz dzielenie się pracą – daje to możliwość czasowego zatrudnienia bezrobotnego, by zastąpił osobę pracującą lub też wykonał część pracy przydzielonej osobie zatrudnionej.
4. Działania motywacyjne – podtrzymują gotowość pracy u osób znajdujących się w strefie ryzyka utraty pracy oraz wśród osób rozczarowanych długotrwałym i bezowocnym poszukiwaniem pracy, instrument ten jest skierowany także do populacji osób zatrudnionych.
5. Integracja osób niepełnosprawnych – działania te mają podnieść atrakcyjność zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz ich kwalifikacje.
6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, przeznaczone głównie dla osób długookresowo bezrobotnych, a finansowane ze źródeł publicznych.

7. Promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, zachęcanie osób bezrobotnych i ułatwianie im podjęcia działalności gospodarczej.

8. Utrzymanie wsparcia i dochodów osób znajdujących się poza rynkiem pracy – próba utrzymania poziomu dochodów w postaci świadczeń społecznych.

9. Wcześniejsze emerytury – działanie skierowane do osób starszych, które utraciły szansę na zatrudnienie, polega ono na usunięciu danej osoby z zasobu pracy.

Kategoryzacja ta uznawana jest za bazową w Unii Europejskiej, choć jak już wspomniano, z powodu trudności porównawczych często używa się klasyfikacji stosowanej przez OECD (Martin i in. 2001)³. Warto również zwrócić uwagę na inną typologię zaproponowaną przez Meagera i Evans (Meager i in. 1998). Została ona skonstruowana specjalnie na potrzeby analizy instrumentów przeznaczonych do przeciwdziałania zjawisku wydłużania się okresu trwania bezrobocia:

1. Działania motywujące oraz subsydia dla pracodawców – ta kategoria odnosi się do podziału na popytowe i podażowe metody oddziaływania na rynek pracy. W tym przypadku stosowane instrumenty mają podnosić poziom motywacji pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych długookresowo, w sposób pośredni wpływają na tworzenie miejsc pracy, m.in. poprzez subsydiowanie zatrudnienia.

2. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych – Meager i Evans nazywają ten element polityki rynku pracy „mostem pomiędzy bezrobociem a regularnym rynkiem pracy” (Meager i in. 1998, s. 8). Rozróżnione zostają dwie formy kreowania miejsc pracy: pierwsza to bezpośrednie tworzenie miejsc pracy obsadzanych osobami długookresowo bezrobotnymi w sektorze publicznym, druga – konstruowanie specjalnej polityki i warunków dla tworzenia zatrudnienia tych osób, m.in. w ramach szeroko pojętego zatrudnienia socjalnego i ekonomii społecznej⁴.

³ Taką klasyfikację proponują również Calmfors (Calmfors i in. 2002), Kwiatkowski (2002a), OECD (Employment Outlook 2005, Employment Outlook 2007), Wróbel (2005) i inni.

⁴ Szerzej na ten temat m.in. w Hausner (2006) oraz Hausner, Laurisz, Mazur (Hausner i in. 2007).

3. Dzielenie się zatrudnieniem i redukcja podaży pracy – kategoria ta nie jest dotyczy jedynie osób długookresowo bezrobotnych, choć łatwość dezaktywizacji zawodowej tej grupy sprawia, że często są obejmowane działaniem tego instrumentu.

4. Szkolenia zawodowe. Znaczną część wydatków polityki przeciwdziałającej wydłużaniu się okresu pozostawania bez zatrudnienia oraz nakierowanej na aktywizację bezrobotnych długookresowo przeznaczają się właśnie na ten instrument, zaliczany do podażowej kategorii oddziaływania na rynek pracy. Poza możliwością zwiększania poziomu kapitału ludzkiego w populacji osób o najniższym potencjale kwalifikacyjnym pozwala on oddziaływać na zasób kapitału ludzkiego w populacji osób aktualnie pracujących, przez co m.in. obniża się prawdopodobieństwo odpływu tych osób z rynku pracy oraz podnosi się ich produktywność. Szkolenia jednak nie należą do grupy instrumentów bezpośrednio oddziałujących na zatrudnienie osoby bezrobotnej, w tym przypadku najczęściej mówi się o roli pośredniej szkoleń w procesie powrotu do zatrudnienia osób bezrobotnych, gdyż, jak się często podkreśla, szkolenia nie „wyciągają” osób długookresowo bezrobotnych z obszaru niskiej aktywności zawodowej, ale znacznie (przez oddziaływanie na poziom kapitału ludzkiego) podnoszą ich szanse na zatrudnienie⁵.

5. Szkolenia w zakresie poszukiwania pracy oraz poradnictwo zawodowe. Jak zauważają Meager i Evans (Meager i in. 1997), jest to jeden z podstawowych instrumentów oddziałujących na sferę motywacyjną osób długookresowo bezrobotnych. Instrument ten nie zapewnia podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych, lecz aktywizuje osoby bezskutecznie poszukujące pracy, motywuje je do podejmowania poszukiwań oraz promowania pozytywnych postaw. Drugi obszar oddziaływania tego instrumentu to uczenie poruszania się na rynku pracy osób, które od długiego czasu nie miały z nim styczności. Do podstawowych szkoleń należy nauczanie technik

efektywnego poszukiwania pracy oraz sposobów autoprezentacji i prowadzenia rozmów z pracodawcami.

6. Podnoszenie efektywności przepływu informacji na rynku pracy. Bez wątpienia instrument ten jest przeznaczony dla osób krótkotrwale bezrobotnych i zdecydowanie wpływa na skrócenie średniego okresu trwania bezrobocia frykcyjnego. Nie można jednak nie doceniać oddziaływania przepływu informacji również na sytuację osób długookresowo bezrobotnych. O ile trudno wykazać wysoki stopień oddziaływania przepływu informacji na odpływ z bezrobocia długookresowego, o tyle jednak, jak zauważa wielu autorów⁶, można zauważyć wysoki stopień oddziaływania tego czynnika na napływ do bezrobocia długookresowego. Zatem można stwierdzić, że ma on znaczący wpływ na poziom bezrobocia długookresowego, choć raczej nie wykazuje związku z długością okresu pozostawania bez pracy.

7. Motywowanie do podjęcia poszukiwań pracy i zatrudnienie poprzez subsydiowanie jednostek poszukujących pracy lub podejmujących zatrudnienie. Instrument ten nie jest skierowany bezpośrednio do długookresowo bezrobotnych, jednak jego działanie również obejmuje tę subpopulację bezrobotnych. Wdraża się go, by obniżyć koszty poszukiwania i podjęcia pracy przez osoby bezrobotne, co w pewnym stopniu przekłada się na wzrost dochodów z tytułu podjęcia zatrudnienia przez bezrobotnego.

2. Skuteczność aktywnej polityki rynku pracy

Ważnym czynnikiem aktywizującym osoby długookresowo bezrobotne jest internalizacja i materializacja zasady „kija i marchewki” (Jackman 2002) w postaci wprowadzania presji i sankcji wobec osób poszukujących pracy. Akceptacja tej zasady na poziomie definiowania kierunków i operacjonalizacji prowadzonych

⁵ Szanse na zatrudnienie osób po szkoleniach zawodowych zmniejszają się wraz z upływem czasu od szkolenia, aż do 5 miesięcy, kiedy poziom szans na zatrudnienie zrównuje się z poziomem szans osób nieuczestniczących w szkoleniach.

⁶ W opracowaniach dotyczących bezrobocia strukturalnego oraz bezrobocia równowagi przepływ informacji i efektywność działania służb zatrudnienia są podstawową determinantą wielkości omawianych poziomów bezrobocia (Kryńska 2005; Kwiatkowski 2002a; Kwiatkowski 2002b; Layard i in. 1991; Socha, Sztanderska 2000 i in.).

działań sprawia, że ważnym aspektem prowadzonej polityki staje się wywieranie nacisku na osoby bezrobotne. W ten sposób został stworzony impuls pod instytucjonalizację nowej doktryny w polityce rynku pracy i polityce społecznej – *welfare to work* (Boni 2004). Podstawowym celem w tym przypadku, jak podkreślają Meager i Evans (Meager i in. 1998), jest wdrażanie takich działań, które pozwolą na obniżenie poziomu płacy progowej akceptowanej przez osoby bezrobotne, tak aby osoby te były skłonne podjąć pracę gorzej płatną w stosunku do swoich pierwotnych oczekiwań. Cel sam w sobie to redukcja prawdopodobieństwa wpadania w pułapkę bezrobocia oraz ograniczenie występowania patologicznych postaw wśród osób bezrobotnych, m.in. w postaci uzależnienia się od świadczeń społecznych. Jak słusznie zauważają Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002), fundamentem implementowania aktywnych programów rynku pracy musi być też kreowanie nowych miejsc pracy. Jeżeli ALMP nie wpływają na tworzenie nowych miejsc pracy, to ich wdrażanie nie ma sensu, ponieważ prowadzą one tylko do zastępowania osób dotychczas pracujących uczestnikami programów, którzy konkurują głównie niższym poziomem żądań płacowych. Aktywne programy wpływają na popyt na pracę w taki sposób, że tworzenie miejsc pracy staje się bardziej opłacalne. Calmfors stwierdził, że w konsekwencji wdrażania ALMP zmienia się kąt nachylenia krzywej popytu na rynku pracy. Aktywizacja dużej grupy osób mało atrakcyjnych z punktu widzenia potencjalnych pracodawców przyczynia się do wzrostu rywalizacji o miejsca pracy, co w konsekwencji obniża presję płacową i prowadzi do zmian w popycie na pracę (Kwiatkowski 2002a; Layard i in. 1991). Ten sam sposób postrzegania determinant skuteczności oddziaływania ALMP można zauważyć u Faya (Fay 1996). Podobnie jak Calmfors uznaje on, że podstawowym czynnikiem, który warunkuje skuteczność ich oddziaływania, jest popyt na pracę. Różni go jednak od Calmforsa podejście do efektów aktywnych programów występujących w dłuższym czasie, ponieważ, jak twierdzi, w krótkim okresie bez wzrostu liczby miejsc pracy wszelkie działania podejmowane w ramach ALMP będą generowały jedynie efekty wypychania i substytucji. Jest to w pełni zgod-

ne z podejściem Calmforsa, Fay jednak zauważa, widoczne są również inne efekty ich wdrażania występujące w długim okresie. Podstawową korzyścią wynikającą z implementacji programów aktywizujących jest podnoszenie kapitału ludzkiego w populacji siły roboczej oraz aktywizacja osób pozostających bez pracy, dzięki czemu zwiększa się poziom efektywnej podaży na rynku pracy, co jak wiadomo skutkuje wzrostem konkurencji o miejsca pracy i obniżeniem presji płacowej. Zatem, wspierając się na spostrzeżeniach Faya oraz potwierdzeniu tych spostrzeżeń przez Layarda (Layard 2004), można przyjąć, że w długim okresie wdrażanie ALMP wpływa na wzrost popytu na pracę, co jest efektem obniżenia presji płacowej.

Calmfors z kolei wykazuje, że w długim okresie implementacja aktywnych programów prowadzi do obniżenia kosztów rotacji pracowników, co wynika z efektywniejszego pośrednictwa pracy, zwiększenia motywacji do poszukiwania pracy, podnoszenia kwalifikacji pracowników. Jak podsumowuje ten kompleks efektów Lindbeck (Lindbeck i in. 1986), sprzyja to podnoszeniu skuteczności i osłabia pozycję *insiders*. W ten sposób ALMP skłaniają przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Jednak idąc tym tokiem rozumowania, nie znajduje się przesłanek, by wykazać, że przy braku wzrostu popytu na rynku pracy (jak w przypadku spostrzeżeń Faya i Layarda) ALMP przynoszą inne efekty niż substytucja i wypychanie zatrudnienia.

W sposób kompleksowy warunki *sine qua non* skutecznej aktywizacji osób bezrobotnych opisał Kabaj (Kabaj 2001; 2004). W poniższym wyszczególnieniu wymienione przez Kabaję warunki zostały uzupełnione spostrzeżeniami innych autorów i badaczy na temat każdej z wymienionych kategorii.

1. Odpowiedni stosunek liczby bezrobotnych do liczby ofert pracy – jak już wspomniano na podstawie badań i rozważań Calmforsa, Faya i Layarda, odpowiedni poziom popytu na rynku pracy jest warunkiem koniecznym skuteczności ALMP.
2. Tworzenie nowych miejsc pracy – według badań Rutkowskiego (Rutkowski 2002) korelacja pomiędzy stopą tworzenia miejsc pracy a poziomem zatrudnienia wynosi 0,84, natomiast pomiędzy likwidacją miejsc pracy

a zatrudnieniem wynosi $-0,54$. Stąd wniosek, że lepszym rozwiązaniem jest tworzenie nowych miejsc pracy niż ochrona dotychczas istniejących ze względu na wyższą wrażliwość zatrudnienia na tworzenie miejsc pracy niż na ich likwidację. Równie ważny aspekt to uwzględnienie wzrostu wielkości zasobu siły roboczej będącego efektem napływu absolwentów, tzn. uwzględnianie wartości netto przyrostu liczby miejsc pracy.

3. Podniesienie poziomu mobilności przestrzennej – wydłużanie się okresu bezrobocia implikuje wzrost mobilności, jednak tylko w aspektach zawodowym i kwalifikacyjnym (Kabaj 2004, Kryńska 2005). Podniesienie mobilności przestrzennej z wielu powodów sprawia znaczne trudności, nie jest to jedynie efekt oddziaływania czynników systemowych czy też strukturalnych, ale również charakterologicznych.
4. Polityka pasywna powinna być dostosowana do polityki aktywnej prowadzonej na rynku pracy – system świadczeń oferowanych osobie bezrobotnej powinien motywować do podjęcia pracy, a jednocześnie wywierać presję na osobę bezrobotną w celu jej samodzielnej aktywizacji (Jackman 2002).
5. Faktyczna chęć znalezienia zatrudnienia – osoby bezrobotne powinny chcieć znaleźć zatrudnienie. Niespełnienie tego warunku skazuje każdą wdrażaną politykę na niepowodzenie, co w uzasadnieniu do zasady „kija i marchewki” omawia Jackman (Jackman 2002).
6. Skierowanie polityki aktywizacyjnej do osób w wieku produkcyjnym mobilnym – jak twierdzi Kabaj (Kabaj 2001), szczególnie wśród osób długookresowo bezrobotnych przekroczenie pewnego wieku wpływa na zdecydowane obniżenie chęci do aktywnego poszukiwania zatrudnienia.
7. Prowadzone działania powinna cechować kompleksowość, a zatem konieczne jest ustalanie całościowej polityki gospodarczej pod kątem zapobiegania bezrobociu i zwiększania zatrudnienia.

Podsumowując podejście Kabaja, można stwierdzić, że sukces wdrażanej aktywnej polityki rynku pracy jest uzależniony od wielu różnorodnych czynników, przy czym warto zauważyć, że skuteczność ALMP nie wiąże się w tych roz-

ważaniach z rodzajem wdrażanej polityki, katalogiem stosowanych metod itp. Innymi słowy, skuteczność działań aktywizacyjnych jest uzależniona nie od nich samych, lecz od czynników egzogenicznych, takich jak koniunktura gospodarcza, polityk wdrażanych przez inne ośrodki niż te, które odpowiadają za ALMP oraz od postawy osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Ten sposób postrzegania ALMP unaczynia oderwanie właściwości prowadzonych działań od ich istoty, co w konsekwencji sprawia, że są one niespójne, a metody ich wdrażania nieracjonalne. Zatem niezwykle istotnym elementem w analizie skuteczności aktywnej polityki rynku pracy wydaje się dokonywanie oceny wdrażanych programów w połączeniu z obiektywną oceną sytuacji na rynku pracy.

3. Efekty implementacji aktywanych programów rynku pracy

Layard, Nickell i Jackmann (Layard i in. 1991) w przeprowadzonych badaniach wykazują, że implementacja ALMP wpływa w sposób bezpośredni na zatrudnienie. Model stworzony przez Layarda został później rozbudowany m.in. przez Martina, Grubba, Calmforsa, Forslunda i Hemströma (Martin 2000; Martin i in. 2001; Calmfors 1994; Calmfors i in. 2002). Jednak z przeprowadzanych badań nad efektywnością instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wynika, że efekty wdrażanych ALMP nie są zawsze takie same. Różnorodność wyników opisują cytowani powyżej Calmfors, Martin i Grubb, a także Fay (1996) oraz Meager i Evans (Meager i in. 1998), w przypadku polskich autorów są to m.in. Kabaj, Bednarski, Kryńska, Kwiatkowski i Zarychta (Kabaj 1997/2004; Bednarski 1996; Kryńska i in. 1998). Brak jednoznacznych wyników potwierdzonych w różnych badaniach oznacza, że niełatwo antycypować efekty implementowanych metod. Jak zauważa Kryńska (Kryńska i in. 1998), każda decyzja ekonomiczna powinna podlegać weryfikacji przez skonfrontowanie jej z efektami, jakie mogłaby wywołać na rynku pracy. Kryńska jest zwolenniczką łączenia polityki gospodarczej z polityką rynku pracy, uważa, że w badaniach efektywności nie należy pomijać takich kwestii, jak niekwantyfikowalne efek-

ty zewnętrzne oraz implikacje społeczne prowadzonych działań.

W środowisku badaczy toczy się dyskusja na temat skuteczności, jak również celowości prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy, ponieważ bez wątpienia ALMP nie jest antidotum na problem bezrobocia. Jak pokazuje Osiecka-Chojnacka (Osiecka-Chojnacka 2006, s. 23), „nawet jeśli niektóre programy okazują się efektywne na «poziomie mikro», czyli zwiększają szanse uczestników na zatrudnienie, to nie jest to jednoznaczne z tym, że przyniosą taki sam pozytywny efekt w skali makroekonomicznej. Niektórzy badacze uznają nawet, że programy aktywizacyjne służą nie tyle redukcji bezrobocia, co łagodzeniu zaniepokojenia społeczeństwa bezrobociem i realizacji pewnych celów socjalnych. Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie skutecznych programów aktywnej polityki rynku pracy jest bardzo trudne, szczególnie, jeśli jest prowadzone w warunkach złej koniunktury gospodarczej oraz strukturalnych problemów na rynku pracy”. Przykładowo szwedzkie badania efektywności ALMP (Calmfors i in. 2002) wskazywały nieznacznie pozytywny wpływ aktywnych programów na zmniejszanie bezrobocia, a efekty aktywnych programów uznane zostały za rozczarowujące. Calmfors uznał również, że równoczesne stosowanie aktywnych i pasywnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu nie jest dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia efektywności wdrażanych programów. Podobne konkluzje znajdują się w cytowanych już pracach badawczych Martina i Grubba (Martin i in. 2001) oraz Heckmana (Heckman i in. 1999). W szwajcarskich badaniach przeprowadzonych przez Lalive'a, van Oursa i Zweimüllera (Lalive i in. 2002) autorzy wykazują istnienie znaczącego niebezpieczeństwa wynikającego z faktu, że ofertę aktywnych programów dostarcza się tam bezrobotnym wraz ze wsparciem dochodowym, choć jak podkreślają, niepokoi przede wszystkim rozmiar tego wsparcia, a nie sam fakt jego udzielania. Zbyt szeroki dostęp do pasywnych środków przeciwdziałania bezrobociu osłabia aktywność poszukiwania pracy i tym samym wydłuża okres pozostawania bez zatrudnienia. Można zatem zauważyć, że różnice w postrzeganiu potencjalnych skutków wdrażania ALMP są znaczne.

Warto jednak przytoczyć wyniki niektórych badań, w sposób jednoznaczny dowodzących występowania pozytywnych korelacji pomiędzy implementowanymi ALMP a zjawiskami występującymi na rynku pracy. W szerokich badaniach szwedzkiego rynku pracy Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002) potwierdzają pozytywny wpływ aktywnej polityki rynku pracy na poziom aktywności zawodowej w ogóle. W swoich badaniach Bellmann i Jackman (Bellmann i in. 1996) wykazują, że aktywna polityka rynku pracy w sposób wyraźny przyczynia się do wzrostu aktywności zawodowej kobiet. Pozytywne oddziaływanie ALMP na sytuację na rynku pracy powodujące redukcję bezrobocia obserwowali w swoich badaniach również Nickell i Layard (Nickell i in. 1999), podobnie jak Wolfers i Blanchard (Blanchard i in. 2000) oraz Scarpetta (Scarpetta 1996). Natomiast Bellmann i Jackman (Bellmann i in. 1996), potwierdzając istnienie wpływu aktywnych programów na obniżanie poziomu bezrobocia, podkreślają, że nie jest on znaczący. Do ciekawych wniosków doszedł Scarpetta (Scarpetta 1996), który zauważył, że ALMP decydują o obliczu populacji niepracującej. O ile widać ich oddziaływanie na populację osób biernych zawodowo lub na osoby bezrobotne, o tyle jednak w dużo większym stopniu rzutują one na połączone populacje osób niepracujących. W takim ujęciu wpływ ten jest zdecydowanie wyraźniejszy i ukierunkowany na zmniejszanie tych połączonych populacji. W tych samych badaniach Scarpetta w sposób empiryczny potwierdza tezę, że wielkość zasobu bezrobocia to jeden z podstawowych czynników determinujących skłonność do uczestnictwa osób bezrobotnych w programach aktywizujących.

Pozytywnym skutkiem ALMP jest wzrost produktywności osób pracujących, to m.in. efekt wzrostu kapitału ludzkiego wśród uczestników szkoleń i praktyk zawodowych oraz niższych kosztów jednostkowych wytworzenia produktu finalnego, co wynika z obniżenia kosztów pracy w ramach subsydiowania zatrudnienia. Wzrost produktywności wpływa bezpośrednio na zwiększenie popytu na pracę, a tym samym na wzrost zatrudnienia. Polityka aktywizacyjna w rozsądny sposób połączona z polityką pasywną sprzyja utrzymywaniu na rynku pracy osób, które w innym przypadku przepłynęłyby do

zasobu biernych zawodowo. Działanie takie wydatnie podnosi wielkość efektywnej podaży pracy, co przyczynia się do obniżenia presji płacowej oraz dzięki zaostrzeniu konkurencji o wolne miejsca pracy wpływa pozytywnie na poziom inwestycji w kapitał ludzki (Kwiatkowski 2002a). Aktywne programy rynku pracy podnoszą również atrakcyjność bycia bezrobotnym, w szczególności dla osób nieaktywnych zawodowo. Status bezrobotnego uprawniający do uczestnictwa w programach pozwala na zdobycie zawodu, podniesienie kwalifikacji, znalezienie zatrudnienia itd. Efektem tej zwiększonej atrakcyjności statusu bezrobotnego może być również wzrost bezrobocia oraz wydłużanie się jego trwania, na co szczególnie zwracają uwagę Lalive, van Ours i Zweimüller (Lalive i in. 2002).

Pozytywne efekty implementacji aktywnej polityki rynku pracy w syntetyczny sposób prezentuje m.in. Wróbel (Wróbel 2005, s. 18–20):

- Pozytywny wpływ na proces dopasowań na rynku pracy.
- Zwiększenie efektywnej podaży pracy implikuje wzrost konkurencji w zasobie bezrobocia o wolne miejsca pracy.
- Podtrzymywanie i wzrost poziomu kapitału ludzkiego, i tym samym poprawa produktywności pracy.
- Alokacja zasobów pracy pomiędzy sektorami – zgodnie z modelem Layarda–Nickella przenoszenie zatrudnienia z sektorów niskoprodukcyjnych/schyłkowych do sektorów wysokoprodukcyjnych.
- Obniżanie bezrobocia przez tworzenie nowego popytu na pracę.
- Wpływ na politykę fiskalną – sumaryczne obniżenie presji na wydatki budżetowe oraz efekt substytucji fiskalnej polegający na możliwości przesuwania środków z jednego celu na realizację innych.

Warto również dostrzegać niemierzalne skutki wdrażania polityki aktywizacyjnej, głównie w warstwie relacji społecznych. Dotyczy to przede wszystkim zmniejszania ryzyka wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz subiektywnego poczucia partycypacji społecznej (Kwiatkowski 2002a). Implementacja programów aktywizujących zawodowo osoby bezrobotne sprzyja również zmniejszaniu poziomu patologizacji życia

społecznego i przestępczości, szczególnie wśród osób młodych (Fay 1996).

Wdrażanie ALMP niesie za sobą również negatywne skutki, są one immanentną częścią efektu końcowego wdrażanych programów. Jak wykazują badania, wyeliminowanie tych efektów jest praktycznie niemożliwe, zatem warto być świadomym możliwości ich wystąpienia i traktować je jako skutki uboczne procesu implementacji polityk podnoszących aktywność zawodową osób bezrobotnych. W swoich badaniach Blundell, Calmfors, Scarpetta i Sianesi (Blundell i in. 2001; Calmfors 2001; Scarpetta 1996; Sianesi 2002) wykazali występowanie negatywnych skutków wdrażanych działań aktywizacyjnych. Zwrócili oni szczególną uwagę na wzrost w wymiarze finansowym atrakcyjności bezrobocia dla osób, które w innych warunkach nie byłyby zainteresowane poszukiwaniem zatrudnienia i pozostawałyby w zasobie osób biernych zawodowo. Konsekwencją tej sytuacji jest wzrost presji na płacę mimo potencjalnego zwiększenia się populacji osób poszukujących zatrudnienia. W tym przypadku mechanizm oddziałujący na płacę ma podobne podstawy jak podnoszenie poziomu świadczeń z tytułu bezrobocia.

Jak już zasygnalizowano, uczestnictwo w aktywnych programach rynku pracy oddziałuje również negatywnie na długość okresu pozostawania bez pracy. Wydłuża się on w zależności od zastosowanego instrumentu aktywizującego. Według długoletnich badań Lalive'a (Lalive i in. 2002), normą jest wydłużanie się okresu bezrobocia w sytuacji, gdy osoba bezrobotna uczestniczy w ALMP. W największym stopniu wpływają na to kursy językowe (–0,65) oraz programy zatrudnieniowe (–0,63), w mniejszym stopniu kursy podnoszące kwalifikacje osób bezrobotnych (–0,43), kursy komputerowe (–0,31) oraz kursy podnoszące umiejętności skutecznego poszukiwania pracy (–0,22). W najmniejszym stopniu wydłuża okres pozostawania w zasobie bezrobotnych subsydiowane zatrudnienie (–0,06). Zjawisko to jest znane pod nazwą *locking-in effect*, jako jego główne przyczyny podaje się brak czasu na skuteczne poszukiwanie zatrudnienia z powodu zaangażowania w program oraz wzrost oczekiwań dotyczących płacy czy też warunków pracy w wyniku subiektywnego wzrostu wartości oferowanej przez uczestnika programu pracy. Do innych

negatywnych efektów wdrażania aktywnych programów należy: osłabienie pozycji na rynku pracy osób oraz przedsiębiorstw, które nie są odbiorcami tych programów. Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002), podobnie jak inni⁷, dzielą to zjawisko na dwa odrębne i w ten sposób prezentują definicje tych zależności jako dwóch odrębnych zjawisk będących efektem zastosowania ALMP. W pierwszym przypadku jest to efekt substytucyjny (*substitution effect*) definiowany jako uzyskiwanie zatrudnienia przez osoby uczestniczące w programach kosztem regularnych pracowników. Inną definicję stosują Martin i Grubb, jak również Osiecka-Chojnacka (Martin i in. 2001; Osiecka-Chojnacka 2006), którzy uznają za efekt substytucyjny sytuację, kiedy osoba bezrobotna uzyskuje zatrudnienie, uczestnicząc w programie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu. Drugie zjawisko nazwane zostało przez Calmforsa efektem wypychania (*displacement effect*) i jest definiowane jako osiąganie przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia ze środków publicznych i dzięki niższym kosztom pracy wypierające z rynku przedsiębiorstwa tego wsparcia pozbawione. Natomiast Martin i Grubb przez efekt wypierania rozumieją sytuację, kiedy uczestnik programu uzyskuje zatrudnienie kosztem osoby zatrudnionej, która traci pracę i staje się bezrobotna⁸.

Badacze zauważają jeszcze możliwość wystąpienia innego niekorzystnego zjawiska, jakim jest zaangażowanie do aktywnych programów osób, które bez zastosowania tego typu metod przeciwdziałania bezrobociu i tak znalazłyby zatrudnienie. Zjawisko to nazwane zostało *deadweight loss*, co tłumaczy się jako efekt jałowego biegu (Kabaj 2001; Kwiatkowski 2002a) lub jałowych wydatków. W takim przypadku mamy do czynienia z nietrafioną inwestycją, jednak trudno trafnie przewidzieć losy każdej osoby, ponieważ zawsze istnieje pewien margines błędu. Może to zdecydować o zdyskwalifikowaniu osoby, która bez udziału w danym programie nie uzyskałaby zatrudnienia. Stąd też nietrafna inwestycja jest

wpisana w ryzyko podejmowania decyzji kwalifikacyjnych.

Warto omówić również zjawisko w sposób pośredni związane z implementacją aktywnych programów rynku pracy. Jest ono wynikiem wprowadzenia tzw. zasady „kija i marchewki” (Jackman 2002), innymi słowy: świadczenia za aktywację (*benefit sanctions*). Bezrobotni, chcąc utrzymać tytuł do uzyskiwanych świadczeń, uczestniczą w programach aktywizacyjnych, jednak nie zamierzają znaleźć zatrudnienia, lecz prolongować prawo do świadczeń. Zjawisko uczestnictwa bezrobotnych w programach aktywizacyjnych, po których wracają do zasobu bezrobocia i po jakimś czasie ponownie uczestniczą w programach aktywizacyjnych, po czym znowu wracają do bezrobocia, nazywane jest efektem karuzeli (Calmfors i in. 2002; Sianesi 2002). Jednak zasada „kija i marchewki”, na co warto zwrócić uwagę, przynosi przede wszystkim pozytywne efekty. Jak zaznaczają Lalive, van Ours i Zweimüller (Lalive i in. 2002a), wprowadzenie tej zasady w sposób widoczny skraca długość trwania średniego okresu bezrobocia. W niemiecko-szwajcarskich badaniach obliczyli oni, że okres pozostawania bez pracy w przypadku braku sankcji wynosiłby średnio 212 dni, natomiast wprowadzenie sankcji skraca ten okres do 189 dni.

Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002) w ramach badań nad efektami wdrażania ALMP w Szwecji prezentują kilka ciekawych spostrzeżeń, które według nich mają niebagatelny wpływ na programowanie aktywnych polityk rynku pracy. Jako jeden z podstawowych aspektów skutecznej realizacji aktywnej polityki wymieniają tworzenie bilansu korzyści z uczestnictwa w tych programach z perspektywy całego systemu nakierowanego na wspieranie osób bezrobotnych. Globalna analiza dochodowa, która uwzględnia nie tylko korzyści wynikające z uczestnictwa w programach, ale przede wszystkim poziom całkowitej kompensacji dochodów w okresie bezrobocia, decyduje o skuteczności selektywnego wyboru uczestników oraz o poziomie kosztów polityki rynku pracy w ogóle. Calmfors, Forslund i Hemström, podobnie jak Sianesi (Sianesi 2002), przekonują, że czynnikiem równie istotnym jak analiza aspektu dochodowego, dokonującym wstępnej selekcji

⁷ W Polsce terminologią tą posługują się m.in. Golinowska, Kabaj i Kwiatkowski (Golinowska 2005; Kabaj 2004; Kwiatkowski 2002a).

⁸ W ramach prowadzonej analizy za bazową terminologię przyjąłem terminologię używaną przez Calmforsa.

na poziomie motywacyjnym (czy uczestnictwo w programie i aktywizacja opłacają się, czy też nie), jest odpowiedni wybór grupy docelowej. Jeżeli instrumenty są źle zaadresowane, efektem może być pogłębienie niekorzystnej struktury podaży pracy, i tym samym brak wpływu na sytuację na rynku pracy mimo poniesienia kosztów wdrażanych programów. Grupy docelowe wybierane do uczestnictwa w aktywnych programach powinny przede wszystkim pochodzić z obszaru tzw. defaworyzacji zawodowej, czyli zbiorowości osób mniej atrakcyjnych dla pracodawców, tj.: osób długookresowo bezrobotnych, młodych, starszych czy też np. populacji kobiet. Ważnym aspektem tak prowadzonej selekcji jest wdrażany w niektórych krajach program profilowania bezrobotnych (*unemployment profiling*). Polega on na wczesnym wykrywaniu ryzyka wydłużania się okresu trwania bezrobocia i wykluczenia społecznego, a na podstawie tak prowadzonej wczesnej selekcji dokonywaniu wstępnego profilowania oraz indywidualizowania podejścia do poszczególnych osób bezrobotnych. Uzupełnieniem tego aspektu wdrażania aktywnych polityk rynku pracy są wnioski wysnute przez Scarpettę (Scarpetta 1996). Uważa on za niezbędne zwiększenie roli asystentów (doradców) osób bezrobotnych jako tych, którzy potrafią trafniej niż ogólna selekcja i kategoryzacja systemowa wyznaczyć cel i ścieżkę kariery adekwatną do kwalifikacji i predyspozycji osoby bezrobotnej. Pozwala to również na skuteczniejsze wyselekcjonowanie odpowiedniej grupy osób do określonych programów, co jest o tyle istotne, że może w ten sposób wyrażnie zredukować *deadweight loss effect*.

4. Trendy w polityce aktywizacyjnej

Opierając się na wytycznych polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2007–2013 oraz odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, programy współfinansowane przez politykę spójności powinny dążyć do: kierowania środków na tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy przez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Od 2003 roku w europejskich strategiach zatrudnienia obowiązują postanowienia ustalone na szczycie UE w kontekście tworzenia strategii zatrudnienia (Komunikat Komisji... 2005, Uaktualnienie Decyzji Rady z 15 lipca 2008 roku, 2008/618/WE). Poziomy odniesienia z katalogu głównych priorytetów rozwojowych UE, które mają podnieść skuteczność wdrażanych programów i zatrudnialności siły roboczej, zostały wymienione poniżej:

- Każdy bezrobotny musi otrzymać ofertę pozwalającą mu na utrzymanie motywacji i zdolności do zatrudnienia, zanim okres jego bezrobocia przekroczy 4 miesiące⁹, w przypadku osób młodych oraz 12 miesięcy w przypadku pozostałych bezrobotnych. Impuls do „nowego startu” może przybrać formę aktywnej pomocy dla bezrobotnego oferowanej przez instytucję do tego predestynowaną, jednak po wcześniejszej akceptacji osoby odpowiedzialnej za danego bezrobotnego.
- Do 2010 roku 25% osób długookresowo bezrobotnych powinno uczestniczyć w programach mających na celu ich aktywizację zawodową, czy to za pomocą szkoleń zawodowych, czy też praktyk zawodowych. Wszelkie aktywne programy skierowane do osób długookresowo bezrobotnych powinny dążyć do przywrócenia tych osób do zatrudnienia lub też do populacji osób aktywnie konkurujących o miejsca pracy.

Już wcześniej eksperci UE (Council Recommendation (EC)... 2000/2003) zwracali uwagę na skuteczność działań aktywizujących, motywujących, uczących poruszać się po rynku pracy, a z drugiej strony pozwalających uczestniczyć w nim w jakiegokolwiek formie, np. stażu czy pracy subsydiowanej. Podkreślano ich wyższą efektywność w porównaniu do „suchych” szkoleń, które wprawdzie zwiększają kwalifikacje osób bezrobotnych, jednak bez urealnienia zdobytych umiejętności nie przynoszą zadowalających efektów. Zdecydowanie można poprzeć ten sposób rozumowania, wydaje się logiczne, że sku-

⁹ Uaktualnienie na podstawie Decyzji Rady z 15 lipca 2008 r. dot. Wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, 2008/618/WE. Zmiany dot. m.in. zredukowania okresu oczekiwania na obligatoryjne wsparcie programami aktywnej polityki z 6 do 4 miesięcy.

teczność szkoleń prowadzonych w oderwaniu od faktycznego zatrudnienia jest nieporównywalnie niższa niż podnoszenie kwalifikacji zawodowych w ramach stażu w przedsiębiorstwie. Finansowanie szkoleń generuje koszty porównywalne do wspierania zatrudnienia. Ponadto regularna praca w ramach ALMP ma dodatkowe zalety z punktu widzenia przyszłego potencjalnego pracodawcy, m.in. uczy, przywraca kulturę pracy i umiejętność kooperowania z innymi pracownikami. Ten niematerialny efekt ma niebagatelne znaczenie dla poprawy zatrudnialności bezrobotnych. Bez wątpienia zwykle szkolenia są tego efektu pozbawione.

W aktualnie prowadzonej w Unii Europejskiej polityce rynku pracy widoczne stają się nowe podejście do zjawiska bezrobocia, zatrudnienia, pomocy społecznej oraz całego systemu funkcjonowania państwa w obszarze rynku pracy (Komisja Wspólnot Europejskich 2005). Nowe trendy są widoczne w dokumentach i strategiach opracowywanych w ramach UE oraz w większości krajów OECD (Employment Outlook 2005; 2007). Ważnym promowanym kierunkiem, a może nawet paradygmatem prowadzenia polityki rynku pracy stała się koncepcja *flexicurity*, która łączy działania uelastyczniające rynek pracy z działaniami podnoszącymi poziom bezpieczeństwa pracownika. Podstawą tego podejścia są m.in. teorie Layarda i Jacmana, jak również spostrzeżenia Calmforsa, Forslunda i Hemströma, że aktywna polityka rynku pracy powinna stanowić kompleksową drogę do skracania czasu pozostawania bez zatrudnienia, ale także ograniczać wpadanie w pułapkę bezrobocia i biedy, które nie pozwalają osobom bezrobotnym na opuszczenie zakłętego kręgu programów aktywizujących i pasywnej polityki rynku pracy. Jak się podkreśla, niezwykle istotnym elementem takiego rozumowania jest podniesienie bezpieczeństwa w sytuacji przejścia pomiędzy nauką a pracą czy pomiędzy jednym a drugim zatrudnieniem. Dlatego *flexicurity* kładzie silny nacisk na działania kierowane do osób, które jeszcze nie były bezrobotne. Koncepcja ta została w niniejszym artykule jedynie zasygnalizowana, choć jej składowe można znaleźć w każdym z prezentowanych i omawianych podejść do aktywizacji osób długookresowo bezrobotnych. Natomiast w obszarze przeciwdziałania procesowi wydłużania się okresu pozostawiania

bez pracy syntetyczny katalog zmian i tendencji przedstawili Meager i Evans (Meager i in. 1998) w oficjalnym dokumencie kierunkowym dla realizacji ALMP w UE. W poniższym wyszczególnieniu znalazły się kategorie często wymieniane przez różnych badaczy i analityków, co zostało uwzględnione w postaci umieszczenia w każdym z punktów konkretnego nazwiska badacza. W ten sposób chciałbym pokazać, jak tworzenie polityki ma umocowanie w analizach i badaniach prowadzonych przez różne ośrodki naukowe.

1. Umiejscowienie priorytetów działania po stronie podażowej rynku pracy. Jest to głównie wynikiem empirycznego dowodu na wyższą efektywność działań prowadzonych w ramach polityki rynku pracy i zatrudnienia nakierowanych na podażową stronę rynku pracy (Calmfors 1994).

2. Po stronie instrumentów nakierowanych na popytową stronę rynku pracy wyraźnie widoczna jest tendencja odchodzenia od bezpośredniego tworzenia miejsc pracy na rzecz działań pośrednio wpływających na ich kreowanie. Można to zauważyć w próbach oddziaływania na ściśle zdefiniowane grupy docelowe m.in. poprzez subsydiowanie zatrudnienia oraz wdrażanie instrumentów podnoszących motywację do zatrudniania określonych grup osób. Znaczenie tych działań podkreśla również Rutkowski (Rutkowski 2002).

3. Zmiany postrzegania wagi i skuteczności oddziaływania poszczególnych instrumentów po stronie podażowej. Widocznym efektem rewizji implementowanej polityki rynku pracy jest przesunięcie środka ciężkości ze szkoleń zawodowych – dotychczas powszechnie stosowanej metody aktywizującej bezrobotnych, w tym głównie bezrobotnych długookresowo – w kierunku wsparcia motywacyjnego, poradnictwa zawodowego, wyznaczania ścieżek kariery. Zamiast szkoleń *stricte* zawodowych osobom bezrobotnym oferowane są szkolenia pozwalające na łatwiejsze poruszanie się po rynku pracy i podnoszące ich umiejętności w zakresie zabiegania o zatrudnienie. Zmiany te wpływają na konieczność redefinicji priorytetów działania publicznych służb zatrudnienia (Grubb 1994).

4. Indywidualizacja i personalizacja działań skierowanych do osób bezrobotnych. Meager

i Evans zwracają uwagę na wypieranie ogólnych programów tworzonych dla wszystkich (*one-size-fits all schemes*) przez spersonalizowane, „szyte na miarę” (*tailor-made approaches*) działania dopasowane do specyfiki konkretnych osób poszukujących pracy. Ważnym elementem tych działań jest instytucja asystenta osoby bezrobotnej, który koncentruje się na wyznaczaniu ścieżek kariery bezrobotnego (*individual action plans*) dzięki adekwatnemu dopasowaniu do konkretnej osoby możliwej kombinacji rozwiązań aktywizacyjnych.

5. Aktywizowanie osób długookresowo bezrobotnych poprzez przesunięcia wewnątrz zasobu bezrobocia (Fay 1996). Polega to na uwzględnieniu instrumentów kierowanych do bezrobotnych krótkookresowo (Kwiatkowski 2002a) w działaniach aktywizujących osoby pozostające od dłuższego czasu bez pracy, jednak za każdym razem najpierw za pomocą innych działań przywraca się je do kręgu osób aktywnie poszukujących zatrudnienia. Jak zauważa Fay, można za pomocą działań aktywizujących przesunąć osobę długookresowo bezrobotną do zasobu krótkookresowo bezrobotnych. Ten typ przesunięcia w sposób zdecydowany wpływa na wzrost aktywności bezrobotnego w poszukiwaniu zatrudnienia. Jednak konieczne staje się szybkie zastosowanie innego instrumentu z zakresu ALMP, aby nie utracić pozytywnych efektów pierwszego bodźca aktywizującego.

6. W latach 90. pojawiła się idea wczesnej identyfikacji problemu wydłużania się okresu pozostawania w bezrobociu. Tendencję tę zauważają Meager i Evans (Meager i in. 1998), jednak prezentują ją jedynie w sposób sygnałny. Szerzej na temat koncepcji wczesnej identyfikacji zjawiska wydłużania się okresu pozostawania bez pracy wypowiadają się Payne i Payne (Payne i in. 2000). Zwracają oni uwagę na bardzo wysokie koszty stałego monitoringu zasobu bezrobocia, wykazując, jak ważnym aspektem w tym przypadku jest efekt jałowego biegu (*deadweight loss*). Uwypuklają skuteczność działań opartych na wczesnej identyfikacji nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale również w kontekście uwarunkowań psychospołecznych i wpływu, jaki na postawy i zachowanie osób wywiera pozostawanie bez pracy.

7. Inną formą działań, które w sposób bezpośredni dotyczą rynku pracy, jest oddziaływanie

na sektor przedsiębiorstw zarówno za pomocą polityki fiskalnej, jak i bezpośredniego wpływu na sytuację konkretnych przedsiębiorstw na rynku, przykładowo przez oddłużenie przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy czy też ogólne wspieranie przedsiębiorstw i obszarów mających strategiczne znaczenie z punktu widzenia rynku pracy (Karsz 1999). Takie działanie widać szczególnie w przypadku ośrodków monokultury przemysłowej oraz przedsiębiorstw zatrudniających znaczną liczbę pracowników, przy czym w tej drugiej sytuacji nie ma znaczenia nawet lokalizacja tych przedsiębiorstw w sąsiedztwie dużych rynków pracy (Dziemianowicz i in. 2000).

5. Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza została oparta głównie na analizie literatury i badań zagranicznych, jej uzupełnieniem, choć w bardzo wąskim zakresie, są wnioski z polskich opracowań. Zastosowanie takiej formuły miało na celu uzyskanie pewnej uniwersalności przeprowadzonych analiz. Bez wątpienia nie można doprowadzić do przedstawienia konkretnych odpowiedzi na każdy problem konkretnego rynku pracy. Wiadomo, że każdy rynek ma swoją specyfikę, każdą politykę wdraża się w określonych warunkach koniunkturalnych, strukturalnych czy instytucjonalnych. Polityka rynku pracy oznacza oczywiście coś innego w krajach rozwiniętych, a co innego w krajach, w których jeszcze nie dokonała się pełna zmiana systemowa lub nowy system nie zdołał jeszcze w pełni okrzepnąć. Dlatego też ostateczne wnioski z tej analizy stanowić mogą odpowiedź raczej na poziomie konceptualnym niż operacyjnym.

Analiza polityki nakierowanej na aktywizację osób bezrobotnych unaocznia kruchość argumentów przemawiających nie tylko za skutecznością prowadzonych działań, lecz także za ich sensownością. Bez wątpienia prowadzone badania naukowe nie potwierdzają w sposób jednoznaczny, że prowadzenie takiej polityki faktycznie zmienia sytuację zarówno osób bezrobotnych, jak i całego rynku pracy. Z pewnością udałoby się wykazać pozytywne efekty wdrażanych programów i zaprezentować twarde dane świadczące o wzroście zatrudnialności osób bez-

robotnych w wyniku uczestnictwa w programie w porównaniu do grupy referencyjnej, jednak niemożliwe jest wykazanie efektu netto prowadzonej aktywnej polityki. Argumenty sugerujące, że aktywne działania są niezbędnym elementem dla podtrzymywania aktywności zawodowej wśród osób bezrobotnych tak naprawdę można uzasadnić jedynie logiką wywodu, a nie indukcją badanych przypadków. Przyglądając się realizowanej aktywnej polityce rynku pracy, należy uświadomić sobie, że podstawą decyzji o jej realizacji jest dialektyczne uzasadnienie skuteczności jej prowadzenia. W tym przypadku jedynym sposobem legitymizowania prowadzonej polityki staje się analiza socjologiczna, a nawet psychologiczna, co ekonomistów przywiązanych do realnych wartości i wyników może nie satysfakcjonować, ale nie pozwala im na zaprzeczenie sensowności stosowanej metody, mimo wyraźnego dysonansu poznawczego. Można przeciwstawić koszty społeczne braku prowadzonej aktywnej polityki oraz niepewne efekty jej wdrażania – ekonomiczna skuteczność *versus* koszty społeczne. W tej sytuacji pozostaje jedynie dbanie o to, by realizowana polityka nosiła znamiona racjonalności, a nie autoteliczności. Dlatego należy promować przedsięwzięcia zróżnicowane, specjalistyczne, skierowane do konkretnych osób. Jednocześnie powinno się krytykować te o wysokim poziomie ogólności, które bez wątplenia nie rozwiązują żadnych problemów, nie aktywizują osób faktycznie chcących znaleźć zatrudnienie, lecz stanowią sposób na prywatyzowanie zysków z wydatków publicznych zarówno w przypadku oferentów działań aktywizacyjnych, jak i osób bezrobotnych poszukujących skutecznego wejścia w strumień polityki pasywnej rynku pracy dzięki fikcyjnej aktywizacji.

Bibliografia

- Bednarski M. (1996). *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce, narzędzia i instytucje*. Warszawa: IPISS.
- Bellmann L., Jackman R. (1996). „The impact of labour market policy on wages, employment and labour market mismatch”, w: G. Schmid i in. (red.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 725–746.
- Blanchard O., Wolfers J. (2000). „Shocks and institutions and the rise of European unemployment: the aggregate evidence”, *Economic Journal*, nr 110, s. 1–33.
- Blundell R., Dias M. C., Meghir C. (2001). „Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program”, *The Institute for Fiscal Studies WPO1/20*.
- Boni M. (2004). Elastyczność polskiego rynku pracy, w: M. Boni (red.), 2004, „Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?”, *Zeszyty BRE Bank – CASE*, nr 73.
- Boni M. (2007). *Politycy nie widzą problemów rynku pracy*, wywiad dla money.pl, 30.04.2007.
- Calmfors L. (1994). „Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features”, *OECD Economic Studies*, nr 22.
- Calmfors L., Forslund A., Hemstrom M. (2002). „Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish Experiences”, *IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper*, nr 4, Uppsala.
- Council Recommendation (EC). (2000) on the implementation of Member States employment policies (Official Journal L 052, 25/02/2000 P. 0032 – 0040, 2000/164/EC).
- Council Recommendation (EC). (2003) on the implementation of Member States' employment policies (Official Journal L 197 of 05.08.2003, 2003/579/EC).
- Cockx B., Dejemepe M. (2000). *Duration and Calendar Time Dependence of the Exit Rate out of Unemployment in Belgium. Is it True or Spurious?*, Discussion Papers (IRES – Institut de Recherches Economiques et Sociales) 2000003, Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).
- Decyzja Rady z 15 lipca 2008 roku, *dot. wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich*, 2008/618/WE.
- Dziemianowicz W., Hausner J., Szlachta J. (2000). „Restrukturyzacja ośrodków monokulturowych na przykładzie Mielca”, *Polska Regionów*, nr 23. Warszawa: IBnGR.
- Employment Outlook (2005). OECD.
- Employment Outlook (2007). OECD.
- Esping-Andersen G. i in. (2001). *A new welfare architecture for Europe?, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union*.
- Fay R. G. (1996). „Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from

- programme evaluations in OECD countries”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, nr 18, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Góra M., Sztanderska U. (2006). *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy – Przewodnik*. Warszawa: MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz.
- Grubb D. (1994). „Direct and indirect effects of active labour market policies in OECD countries, in The UK Labour Market”, w: R. Barrell (red.), *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grubb D., Martin J. (2001). „What works and for whom: a review of OECD countries, experiences with Active Labour Market Policies”, *IFAU – Office of Labour Market Policy Evaluation Working Paper*, nr 14.
- Hausner J. (2007). *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*. Kraków: MSAP.
- Hausner J., Laurisz N., Mazur S. (2007). *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja. Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych*. Kraków: MSAP.
- Heckman J.J., LaLonde R.J., Smith J.A. (1999). „The economics and econometrics of Active Labor Market Programs”, w: *Handbook of Labor Economics*, North-Holland.
- Jackman R. (2002). *Determinants of Unemployment in Western Europe and possible Policy Responses*, artykuł zaprezentowany na 5. letnim seminarium UNECE, Genewa.
- Kabaj M. (2000). *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*. Warszawa: IPISS.
- Kabaj M. (2001). *Badanie bezrobocia długotrwałego*. Warszawa: IPISS.
- Kabaj M. (2004). *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Karsz W. (1999). „Pomoc publiczna ukierunkowana na zatrudnienie. Próba identyfikacji i szacunki”, *Studia i Analizy*. Warszawa: CASE-USAID.
- Komunikat Komisji (2005). *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007–2013*, KOM(2005) 0299, Bruksela.
- Kryńska E. (2005). *Polski rynek pracy – niedopasowania strukturalne*. Warszawa: IPISS.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998). *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa: IPISS.
- Kwiatkowski E. (2002a). *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kwiatkowski E. (2002b). „Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia”, w: *Reformy strukturalne a polityka pieniężna*, XXII KN NBP Falenty 2002.
- Lalive R., van Ours J.C., Zweimüller J. (2002). *The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment*. Zurych: Institute for Empirical Research in Economics.
- Lalive R., van Ours J.C., Zweimüller J. (2002a). „The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment”, *IZA Discussion Paper*, nr 469.
- Layard R. (1994). „Unemployment: the way forward for Europe, Centre For Economic Performance”, *Occasional Paper*, nr 7.
- Layard R. (2004). *Welfare-to-Work and the New Deal*. London: Centre Labour Markets Programme.
- Layard, Nickell, Jackman (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance And The Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Leś E. (2003). *Pomoc społeczna – w oczekiwaniu na zmiany*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki (e-gazeta).
- Lindbeck A., Snower D. (1986). „Wage setting, unemployment and insider-outsider relations”, *The American Economic Review*, t. 76, nr 2.
- Martin J. (2000). „What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences”, *OECD Economic Studies*, nr 30, s. 79–113.
- Martin J., Grubb D. (2001). „What works and for whom: A review of OECD countries experiences with active labour market policies”, *IFAU – OECD, Working Paper*, nr 14.
- Meager N., Evans C. (1998). „The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed”, *Employment And Training Papers*, ILO, Genewa.
- MPiPS, *Informacja nt. programów specjalnych*, www.psz.gov.pl.
- Nickell S., Layard R. (1999). „Labour Market Institutions and Economic Performance”, w: O. Ashenfelter, D Card (red.), *Handbook on Labour Economics*, t. 3C. Amsterdam: Elsevier.
- OECD (2001). *Definitions of the Standardised categories and Sub-categories of Labour Market Programmes*.
- Osiecka-Chojnacka J. (2006). *Aktywna polityka państwa na rynku pracy*, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 1250, (IP-111S).

Payne C., Payne J. (2000). „Early Identification of the Long-Term Unemployed”, *Policy Studies Institute Research Discussion Paper*, nr 4, London.

Rutkowski J. (2002). *Job creation and job destruction in Poland: A background paper prepared for the Poland's Labor Market Study of the World Bank*.

Scarpetta S. (1996). „Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study”, *OECD Economic Studies* nr 26, 43–98.

Sianesi B. (2002). „Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance”, *The Institute for Fiscal Policy WPO2/03.8*.

Socha M., Sztanderska U. (2000). *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wróbel J. (2005). *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*. Warszawa: IPISS.

Is the Active Approach to Labour Market Policy Effective?

The article presents a reflection on the effectiveness of an active labor market policy. The analysis was inspired by various international empirical studies in the field of ALMP. The main objective of the study was to describe the direction of changes in labor market policies - the transition from the 'welfare state' to the 'welfare to work' approach. Secondly, the author wanted to describe the methods of implementation of ALMPs in the EU countries. Finally, the article is also an attempt to determine precisely the effects of the implemented active labor market policies – their positive and/or negative impact on the labor market.

Keywords: labor market, active labor market policy, ALMP, the effectiveness of active labor market policies, 'welfare to work'.