

Finansowanie i funkcjonowanie aktywnych programów rynku pracy w czasach kryzysu

Dokument informacyjny

[Kliknij, aby przejść do spisu treści](#)

Spis treści

| | |
|-----------------------------------------------------------|----|
| Wstęp | 1 |
| Najważniejsze zagadnienia poruszane w raportach krajowych | 7 |
| Wnioski | 18 |
| Bibliografia | 20 |

Wstęp

Niniejszy raport powstał na zamówienie Centrum Monitorowania Rynku Pracy (LMO) przy Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (EKES) w celu przedstawienia danych, badań i ustaleń w sprawie finansowania i funkcjonowania aktywnych programów rynku pracy w trakcie kryzysu i po jego zakończeniu (od 2008 roku do dziś). Jako że tematyka ta została jedynie pośrednio objęta ostatnimi badaniami Eurofound, zaproponowaliśmy wykorzystanie naszej sieci korespondentów krajowych w celu uzyskania aktualnych danych na temat wydarzeń i zmian w działaniach na rynkach pracy, zwłaszcza tych mających miejsce po nadejściu kryzysu gospodarczego pod koniec 2008 roku. Na początku czerwca 2010 roku zwróciliśmy się do dziesięciu korespondentów krajowych naszej Sieci Obserwatoriów Europejskich (NEO) o szeroko zakrojone, aktualne informacje dotyczące ostatnich zmian w zakresie aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) i w połowie lipca otrzymaliśmy wstępne opracowania z Bułgarii, Niemiec, Estonii, Słowacji, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji, Polski i Litwy. Niniejszy raport ma stanowić odpowiedź na wyżej wspomniany wniosek LMO, zawierając podsumowanie informacji otrzymanych z sieci NEO.

Raport rozpoczyna się od przedstawienia tła polityki UE, w którym nacisk kładzie się na znaczenie aktywnego podejścia do polityki rynku pracy od czasu przyjęcia europejskiej strategii zatrudnienia w 1997 roku. Następnie przedstawiono krótki zarys niektórych działań zwyczajowo zaliczanych do aktywnej polityki rynku pracy wraz z udziałem wydatków ALMP w podziale na kraje i rodzaje instrumentów, jak również podsumowanie wniosków z najnowszych ewaluacji efektywności i opłacalności poszczególnych instrumentów.

Główna część zawiera tematyczny przegląd niektórych kluczowych zagadnień poruszanych w materiałach nadesłanych przez korespondentów krajowych. Odnoszą się one do finansowania aktywnej polityki rynku pracy i kierunków jej zmian, zwłaszcza w okresie kryzysu od końca 2008 roku. Z uwagi na zróżnicowanie sytuacji na rynkach pracy dziesięciu państw członkowskich, jak również istniejące uprzednio kombinacje różnych rodzajów polityki w tych krajach, przedstawienie zebranych informacji w postaci tabelarycznej nie jest możliwe. Zamiast tego przedstawiamy kilka wybranych tematów, które ilustrujemy przykładami z krajów objętych badaniem. Mamy nadzieję ukazać w ten sposób prawidłowości kształtowania się polityki w warunkach zarówno kryzysu gospodarczego, jak i szybkiego wzrostu bezrobocia w Europie. Zmiany te, być może tak czy owak by się dokonały jako rezultat ewolucji konsensusu politycznego będącego następstwem ewaluacji programów, procesu uczenia się w ramach otwartej metody koordynacji oraz działania innych mechanizmów informacji zwrotnej.

Aktualizacje informacji z poszczególnych krajów zostaną opublikowane w ramach zwykłych opracowań NEO. Niniejszy raport syntetyczny został przygotowany przez pracowników Eurofound w celu zaprezentowania na spotkaniu LMO-EKES w dniu 1 września 2010 roku.

Kontekst

Głównym celem polityki rynku pracy lub zatrudnienia na szczeblu europejskim i krajowym jest maksymalizacja stopy zatrudnienia. Na szczycie Rady w Barcelonie w 2002 roku przywódcy krajów europejskich uznali pełne zatrudnienie za wspólny cel. Odzwierciedla to znaczenie, jakie decydenci przywiązują do zatrudnienia jako warunku spójności społecznej, tworzenia dobrobytu i konsumpcji, a w konsekwencji dla ludzkiego spełnienia i szczęścia.

Na szczeblu europejskim w latach 2000–2001 przyjęto trzy główne cele, jakie UE podjęła się zrealizować do roku 2010 w ramach Strategii Lizbońskiej w odniesieniu do ogólnego poziomu zatrudnienia, wskaźników zatrudnienia kobiet oraz dla osób starszych (w wieku 55-64 lat). Żaden z tych trzech celów nie został ani nie zostanie osiągnięty w wyznaczonym okresie, niemniej jednak odnotowano pewną poprawę każdego ze wskaźników. Wskutek zaistnienia ogólnych warunków makroekonomicznych, ale także bodźca w postaci europejskiej strategii zatrudnienia oraz otwartej metody koordynacji nastąpił wzrost wskaźników zatrudnienia, szczególnie wśród kobiet i osób starszych.

Tabela 1: Cele Strategii Lizbońskiej w zakresie zatrudnienia a wskaźniki zatrudnienia

| UE27 | | 2000 (UE15) | III kw. 2008 (ostatni szczyt) | Cel lizboński 2010 | I kw. 2010 |
|-------------------------------------------------|------|----------------|----------------------------------|-----------------------|------------|
| Stopa zatrudnienia (ogółem, 15–64 lat) | UE15 | 62,1% | 67,6% | 70% | 65,1% |
| | UE27 | | 66,4% | | 63,7% |
| Stopa zatrudnienia (kobiety, 15–64 lat) | UE15 | 52,7% | 60,6% | 60% | 59,5% |
| | UE27 | | 59,4% | | 58,0% |
| Stopa zatrudnienia (osoby w wieku 55–64 lat) | UE15 | 37,5% | 46,0% | 50% | 48,2% |
| | UE27 | | 47,6% | | 46,0% |

Źródło: Eurostat, dane kwartalne ELFS

Szok, jakim był kryzys finansowy w latach 2008–2009, zniwelował niektóre, ale nie wszystkie, osiągnięcia z lat poprzednich. Europejskie rynki pracy wykazały ogółem większą odporność na krótkoterminowe skutki kryzysu w zakresie zatrudnienia niż na przykład rynek amerykański (OECD 2010). Dotychczas nie sprawdziły się też prognozy, że niektóre strategie mogą jedynie odsuwać w czasie utratę miejsc pracy lub powodować osłabienie tempa wzrostu zatrudnienia, gdy koniunktura ulegnie w końcu poprawie (mamy tu zwłaszcza na myśli niemiecki system skróconego czasu pracy – *Kurzarbeit*). Poziom bezrobocia w Niemczech spadł od lutego 2010 roku o ponad pół miliona pomimo tego, że setki tysięcy pracowników zostało pozbawionych możliwości zatrudnienia w drodze *Kurzarbeit*.

Poprawę wskaźników zatrudnienia na europejskich rynkach pracy w ciągu ostatnich piętnastu lat można po części przypisać rosnącemu znaczeniu aktywnej polityki rynku pracy. Są to działania, które generalnie mają na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy, w szczególności przez przyporządkowywanie osób bezrobotnych bądź mających trudności na rynku pracy do oferowanych miejsc pracy lub zwiększanie ich szans na zatrudnienie. Najważniejsza zasada brzmi, że zatrudnienie jest lepsze od bezrobocia, a celem polityki powinno być zmobilizowanie bezrobotnych do ponownego podjęcia pracy (bezpośrednio lub pośrednio poprzez podnoszenie kwalifikacji i szkolenia), a nie traktowanie ich jako biernych beneficjentów pomocy państwa. Sukcesy na rynkach pracy krajów, które zapoczątkowały aktywną politykę zatrudnienia (pierwszym takim krajem była Szwecja), stanowią ważny punkt odniesienia dla orędowników ALMP. Jeszcze większe znaczenie ma poparcie Komisji Europejskiej w postaci europejskiej strategii zatrudnienia, w ramach której zachęca się inne państwa członkowskie do przyjęcia przynajmniej niektórych działań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy.

Jakie działania obejmuje aktywna polityka rynku pracy?

Nie ma łatwej odpowiedzi na to pytanie. Umownie przyjmuje się, że ALMP obejmuje następujące działania:

- pośrednictwo pracy, poradnictwo i doradztwo (często za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia (PSZ), ale również w coraz większym stopniu z udziałem prywatnych pośredników);
- szkolenia z zakresu rynku pracy;
- konkretne strategie ukierunkowane na (ponowne) zatrudnianie „grup ryzyka” (młodych pracowników, osób starszych, niepełnosprawnych, rodziców samotnie wychowujących dzieci itp.);
- dotacje na zatrudnienie;
- zatrudnianie w sektorze publicznym.

Pasywna polityka rynku pracy (PLMP) obejmuje świadczenia i pomoc dla bezrobotnych, jak również wcześniejsze emerytury. Błędne jednak byłoby mniemanie, że istnieje prosta dychotomia między środkami aktywnymi i pasywnymi. Uczestnicy niemal wszystkich działań aktywnych korzystają ze świadczeń lub pomocy dla osób bezrobotnych na co najmniej tym samym poziomie, jak wtedy, gdy byli pasywnymi beneficjentami. W praktyce wiele działań aktywnych zapewnia dodatkowe korzyści w porównaniu z pasywnymi, co ma stanowić zachętę do korzystania z nich, z pewnością jednak dla większości beneficjentów ALMP przejście z systemu pasywnego do aktywnego nie wiąże się z zaniechaniem przyjmowania świadczeń pasywnych. Patrząc z tej perspektywy, aktywna polityka rynku pracy stanowi często filar aktywizacyjny wzniesiony na fundamentach polityki pasywnej.

Inny istotny wymiar zależności między aktywną i pasywną polityką rynku pracy przejawia się w ważnej roli aktywizującej, jaką odgrywają zmiany świadczeń PLMP. Różnym formom zaostrzenia systemu świadczeń przypisuje się pozytywne skutki w zakresie zatrudnienia; co więcej, w literaturze ewaluującej przedmiotowe działania te wydają się być w coraz większym stopniu uznawane za jedne z najbardziej opłacalnych (choć niekiedy kontrowersyjnych) pod względem zwiększania poziomu ponownego zatrudnienia osób bezrobotnych. Państwa członkowskie, takie jak Dania, posiadające bardzo szeroki zestaw aktywnych środków rynku pracy, także stopniowo uzależniały otrzymanie pomocy od spełnienia określonych warunków. Stosowane środki obejmują ograniczenie uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych (np. w przypadku braku podjęcia pracy oferowanej przez PSZ), co powoduje stopniowe zmniejszanie się wymiaru świadczeń, skrócenie czasu trwania uprawnień do ich otrzymywania oraz wprowadzenie wyraźnych i możliwych do zweryfikowania zobowiązań w zakresie poszukiwania pracy jako warunku otrzymania świadczenia. Tego typu bardziej aktywne zarządzanie pasywnym systemem świadczeń wiąże się z podejściem opartym na zasadzie „wzajemnych zobowiązań”, w ramach którego oczekuje się od osób bezrobotnych podjęcia starania, by wyjść z bezrobocia, co stanowi warunek dalszego otrzymywania świadczeń, a sankcje w postaci zmniejszenia lub odebrania świadczeń są nakładane na tych, którzy nie wywiązują się z nałożonych zobowiązań.

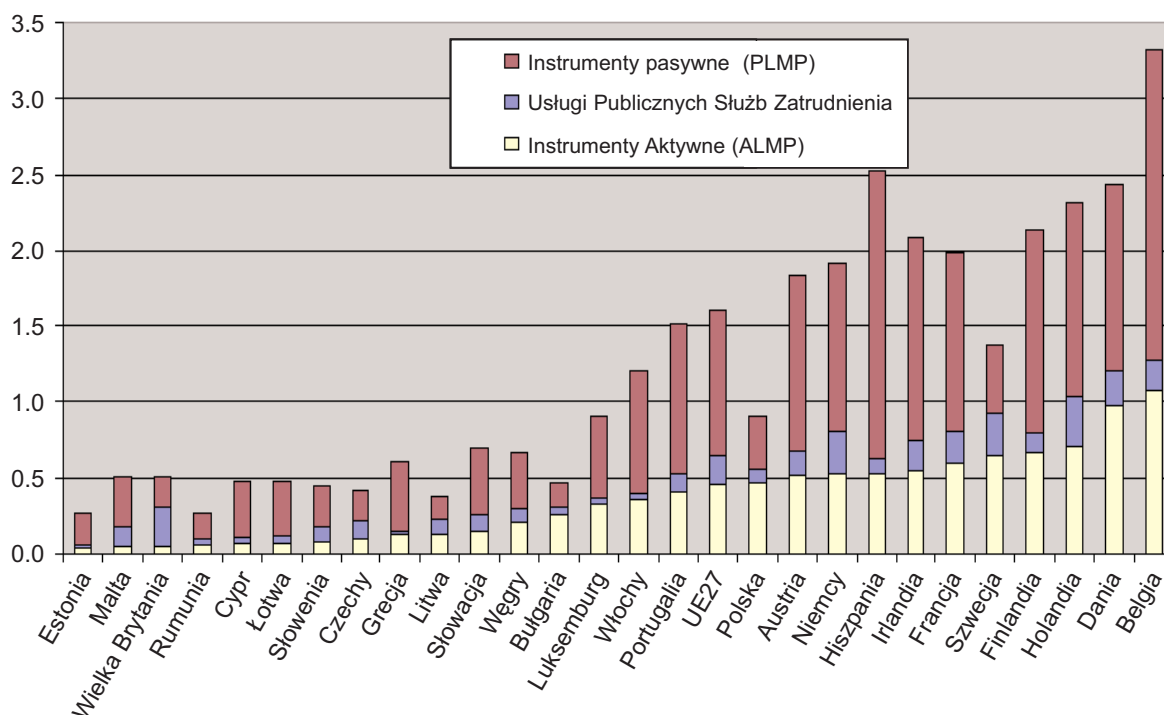
Należy podkreślić, że podejście oparte na wzajemnych zobowiązaniach miało znacznie większe szanse przynieść pozytywne rezultaty na rynkach pracy w warunkach sprzed kryzysu, niż po kryzysie, gdy problemem nie jest dopasowanie kandydatów do miejsc pracy, lecz w pierwszej kolejności spadek dostępności zatrudnienia i ofert pracy. W istocie rzeczą jest to główny dylemat aktywnej polityki rynku pracy w czasach gwałtownego wzrostu bezrobocia: aktywizacja opiera się bowiem na założeniu, że są miejsca pracy do obsadzenia. Istnieje również zagrożenie, że korzyści płynące z działań zwiększających szanse zatrudnienia, takich jak szkolenia, zostaną zmarnowane, jeśli nie będzie im towarzyszyć możliwość praktycznego zastosowania w warunkach rzeczywistego miejsca pracy.

Systemy skróconego czasu pracy stanowią aktualny przykład obrazujący problemy z rozróżnianiem pomiędzy pasywnymi i aktywnymi działaniami rynku pracy. Ocenia się, że systemy te, wprowadzane lub rozszerzane w większości państw członkowskich od końca 2008 roku, uratowały dziesiątki tysięcy miejsc pracy, które w przeciwnym razie mogłyby zostać trwale utracone w czasie kryzysu (OECD 2010, ONEM 2010). Z jednej strony finansowane przez państwo systemy skróconego czasu pracy w oczywisty sposób zaliczają się do działań polityki rynku pracy, służąc konkretnemu celowi w zakresie zatrudnienia: utrzymaniu stosunku pracy w okresie zmniejszonego popytu na produkty lub usługi. Ale czy są aktywne czy też pasywne? Niektóre definicje ALMP wskazują wyłącznie na osoby bezrobotne jako grupę docelową. W zakresie, w jakim skrócony czas pracy dotyczy osób mających pracę, systemy te nie zaliczałyby się zatem do ALMP. Takie właśnie podejście przyjął Eurostat, rozróżniając pomiędzy finansowaniem z budżetu państwa działaniami aktywnymi i pasywnymi. Na przykład płatności w ramach niemieckiego systemu *Kurzarbeit* zostały ujęte w dziale „Zapewnienie utrzymania dochodów osób niepracujących” (działania pasywne). Niemiecka Federalna Agencja Pracy (BA) zalicza natomiast płatności z tytułu skróconego czasu pracy do wydatków ALMP (Stettes 2010)¹.

¹ Podobnie jest w Belgii i Francji, gdzie system częściowego zatrudnienia (*chômage partiel*) zaliczany jest przez Eurostat do tej samej kategorii wydatków pasywnych. W ramach przeciwdziałania kryzysowi rząd francuski uruchomił w 2009 roku nowy instrument o nazwie *activité partielle de longue durée*, który stanowi rozszerzenie niektórych tradycyjnych funkcji systemu *chômage partiel*, oferując szczególne zachęty do odbywania szkoleń w godzinach wolnych od pracy. Interesujące jest, czy Eurostat uzna to za wydatki aktywne czy też pasywne. W każdym bądź razie taka zmiana nazewnictwa wyraźnie sygnalizuje preferencję dla kategorii aktywnych.

Oczywiście, jak podkreśla niemiecki korespondent NEO, można dyskutować czy płatności z tytułu skróconego czasu pracy zaliczają się do wydatków pasywnych czy raczej aktywnych. Programy skróconego czasu pracy, o ile są skuteczne, jak to wydaje się mieć miejsce w Niemczech i w innych krajach (OECD 2010), hamują wzrost bezrobocia, a „bez nich wydatki na PLMP byłyby znacznie wyższe”². Ogólnie rzecz biorąc działania aktywne i pasywne wzajemnie się uzupełniają w tym sensie, że jedna osoba objęta programem ALMP z dużym prawdopodobieństwem oznacza jednego odbiorcę świadczeń pasywnych mniej.

Rysunek 1: *Udział PKB w finansowaniu polityki rynku pracy (%)*



Źródło: Eurostat

Wydatki na aktywną politykę rynku pracy

Istnieją ogromne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami pod względem udziału PKB w finansowaniu zarówno pasywnych, jak i aktywnych działań polityki rynku pracy. Z najnowszych dostępnych danych porównawczych (z 2008 roku³) wynika, że wydatki wahają się od zaledwie 0,3% PKB w Estonii aż do 3,3% w Belgii. Nowe państwa członkowskie wykazują zazwyczaj niższy poziom wydatków w zakresie działań zarówno pasywnych – ze względu na stosunkowo słabo rozwinięty system świadczeń dla bezrobotnych – jak i aktywnych. Częściowym wyjątkiem jest Polska, która poziomem nakładów na działania aktywne dorównuje starszym państwom członkowskim. Jest to być może jeden z czynników odpowiadających za imponujące wyniki polskiego rynku pracy w ostatnich ośmiu latach (spadek bezrobocia z 20% w 2002 roku do 7% w 2010 roku), choć należy pamiętać o bardzo korzystnych uwarunkowaniach makroekonomicznych w postaci silnego wzrostu napędzanego przez wieloczynnikowy przyrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Bank Światowy 2010).

² W świetle powyższego, należy zachować ostrożność przy interpretowaniu często cytowanego wskaźnika wydatków na aktywną i pasywną politykę rynku pracy. W Niemczech przesunięcie w 2009 roku około 4,6 mld euro z tytułu bezpośrednich kosztów skróconego czasu pracy (bez uwzględnienia powiązanych wydatków na szkolenia) z wydatków aktywnych do pasywnych skutkowało by zmianą wskaźnika tych wydatków z około 0,9:1 na 0,6:1.

³ Dane Eurostatu obejmują okres do końca roku 2008 i nie ujmują zmian, jakie dokonały się podczas kryzysu w latach 2008–2009. Świeższe dane z wybranych źródeł krajowych zostaną przedstawione w dalszej części opracowania, co powinno pomóc zrozumieć późniejsze zmiany.

W całej Unii Europejskiej koszty działań z zakresu polityki rynku pracy stanowią 1,6% PKB, przy czym nakłady na działania pasywne i aktywne kształtują się w stosunku około 2:1 (z wyżej wspomnianymi zastrzeżeniami).

Tabela 2: *Wydatki UE27 (2008) w podziale na rodzaje działań*

| Działanie | % ogółu wydatków ALMP |
|----------------------------------------------------|-----------------------|
| Szkolenia | 39,0 |
| Zachęty do zwiększania zatrudnienia | 24,0 |
| Zatrudnienie wspierane i rehabilitacja zawodowa | 16,1 |
| Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy | 13,4 |
| Zachęty do podejmowania działalności gospodarczej | 7,2 |
| Zatrudnienie rotacyjne i dzielenie stanowisk pracy | 0,4 |

Źródło: Eurostat

Choć ponownie mamy do czynienia z dużymi różnicami pomiędzy państwami członkowskimi pod względem rodzajów podejmowanych działań ALMP i ich finansowaniem, największą część wydatków, prawie 40%, pochłaniają szkolenia (instytucjonalne, w miejscu pracy, inne). Około jednej czwartej wydatków przeznaczają się na zachęty do zwiększania zatrudnienia (w tym dotacje dla zatrudniających). Dwoma kolejnymi rodzajami działań, które mają znaczny (powyżej 10%) udział w wydatkach na ALMP, są zatrudnienie wspierane i rehabilitacja zawodowa (mające na celu integrację osób o ograniczonej zdolności do pracy) oraz bezpośrednio tworzenie miejsc pracy (w tym dotowanie tymczasowych, pozarynkowych miejsc pracy, które nie powstałyby bez interwencji publicznej).

Ocena aktywnej polityki rynku pracy

Co się sprawdza, a co nie w zakresie aktywnej polityki rynku pracy? Istnieje wiele różnych działań mieszczących się w szerokiej kategorii ALMP skierowanych często do określonych grup odbiorców: młodzieży, osób, które niedawno utraciły pracę, obcokrajowców itd. Rośnie zasób danych, który umożliwia empiryczną ocenę wpływu konkretnych instrumentów, zazwyczaj w oparciu o punkt odniesienia, jakim jest stan zatrudnienia osób objętych działaniem danego instrumentu, po upływie określonego czasu. Instrument jest tym skuteczniejszy, im wyższa jest stopa (ponownego) zatrudnienia uczestników programu.

Jochen Kluge w pracy pod tytułem „The Effectiveness of European Active Labour Market Policy” (Kluge 2006) dokonał przeglądu ocen 140 instrumentów ALMP w Europie, głównie z lat 90. XX wieku, i doszedł do wniosku, że:

- programy szkoleń z „niewielkim prawdopodobieństwem” miały pozytywny wpływ na zatrudnienie osób biorących w nich udział;
- działania oparte na zasadzie „świadczeń i sankcji” – czyli działań z zakresu pośrednictwa pracy, poradnictwa i doradztwa połączonych z odpowiednim dostosowaniem systemu świadczeń – oraz subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym mają większe szanse na wywarciu pozytywnych skutków;
- programy bezpośredniego zatrudnienia w sektorze publicznym są nie tylko nieskuteczne, ale mogą wręcz pogarszać perspektywy zatrudnienia;

- „szczególnie trudna wydaje się być pomoc dla osób młodych”: prawdopodobieństwo, że programy skierowane do osób młodych osiągną pozytywne skutki jest o 40–60 punktów procentowych niższe niż w przypadku programów przeznaczonych dla starszych grup wiekowych;
- czynniki takie jak kraj, cykl koniunkturalny czy instytucjonalne cechy rynku pracy nie decydują o skuteczności danego programu, lecz jego rodzaj był sam w sobie głównym czynnikiem decydującym o jego skuteczności na rynku pracy.

Najnowsze omówienie literatury przedmiotu znajduje się w opracowaniu Narodowego Biura Badań Ekonomicznych (NBER) pod tytułem „Active Labour Market Policy evaluations: a meta-analysis” (Card, Kluve and Weber 2010). W oparciu o analizę mikro-ekonometryczną prawie stu programów w 26 różnych krajach (przy dużym udziale programów z UE – sześcioma krajami, które przedstawiły najbardziej zindywidualizowane oceny programów były Niemcy, Dania, Szwecja, Austria, Francja i Słowacja) autorzy raportu dochodzą do następujących wniosków:

- oceny długoterminowe aktywnej polityki rynku pracy wydają się być bardziej korzystne niż krótkoterminowe (zwłaszcza w przypadku szkoleń, gdzie istnieje wyraźnie większe prawdopodobieństwo, że znaczące pozytywne skutki w zakresie zatrudnienia ujawnią się dwa, trzy lata po udziale w programie niż po upływie jednego roku);
- programy dotowania zatrudnienia w sektorze publicznym przynoszą gorsze efekty od innych rodzajów ALMP;
- efekty ALMP nie wydają się różnić w zależności od płci osób uczestniczących w programach.

Meta-analiza wskazuje również na wspólną ułomność ewaluacji ALMP, jaką jest skupienie się na bardziej wymiernych wskaźnikach wydajności, takich jak stan zatrudnienia czy poziom zarobków po udziale w programie, oraz fakt, że „wiele analiz zupełnie nie uwzględnia strony »kosztowej« ocenianego programu”. Jest to o tyle ważne, że istnieje konkurencja o ograniczone środki finansowe zarówno pomiędzy różnymi rodzajami działań ALMP, jak również między aktywną i pasywną polityką rynku pracy. Kompleksowa ocena powinna polegać na zestawieniu rezultatów z kosztami jednostkowymi w celu wsparcia decydentów przy dokonywaniu wyboru ewentualnych działań.

Raporty krajowe nadesłane w lipcu i sierpniu 2010 roku przez korespondentów krajowych NEO zawierają dalsze informacje, które poszerzają zakres wyżej przytoczonej meta-analizy poszczególnych działań ALMP w różnych krajach.

Słowacja: z ostatnich rocznych raportów monitorujących UPSVAR-u (Centralnego Urzędu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny) wynika, że programy szkoleń uznawane są za skuteczniejsze od programów bezpośredniego tworzenia miejsc pracy (które niemniej pochłaniają większą część budżetu przeznaczanego na ALMP).

Bułgaria: Świadczenie zindywidualizowanych usług w zakresie zatrudnienia jest szczególnie skuteczne w odniesieniu do osób w wieku 30–50 lat posiadających wykształcenie wyższe. Działania skierowane do grup wyższego ryzyka przynoszą gorsze wyniki.

Litwa: z badań DSTI (Instytutu Pracy i Badań Społecznych) wynika, że „na pogorszenie skuteczności działań aktywnej polityki rynku pracy wpłynęły negatywne skutki kryzysu gospodarczego w 2009 roku”, zwłaszcza w odniesieniu do wskaźników ponownego zatrudnienia uczestników szkoleń krótkoterminowych (poniżej trzech miesięcy).

Szwecja: IFAU (Krajowy Instytut Ewaluacji Polityki Rynku Pracy) pozytywnie ocenił wzmożone działania publicznych służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy dla osób długotrwale bezrobotnych. Stwierdzono, że przewidywany czas znalezienia pracy skrócił się o trzy tygodnie. Pomimo wzrostu wydatków działania zostały pozytywnie ocenione również pod względem relacji kosztów do korzyści.

Dania: działania aktywne z lat 90. XX wieku zostały ocenione na ogół pozytywnie. Wśród korzyści wymieniono zwiększenie efektywnej podaży pracy, wzrost mobilności na rynku pracy oraz pozytywne skutki kształcenia i dotowanych szkoleń w zakresie zatrudnienia. Pod koniec dekady oceny uległy natomiast pogorszeniu, zwłaszcza w odniesieniu do negatywnych efektów poszukiwania pracy. Jednak w większości przypadków analizy te nie uwzględniają skutków długoterminowych, jako że stan zatrudnienia oceniany jest tylko po upływie roku od zakończenia procesu aktywizacji.

Irlandia: w przeprowadzonym w 2010 roku przeglądzie programów rynku pracy Forfas odniósł się krytycznie do dwóch inicjatyw z zakresu tworzenia miejsc pracy – *Community Employment Scheme* (CES) i *Job Initiative* (JI) – które pochłonęły dużą część wydatków ALMP (około 50% w 2008 roku). Koszty w przeliczeniu na jednego uczestnika (w większości były to osoby długotrwale bezrobotne), który znalazł zatrudnienie, odbył szkolenie lub dokończył się, były znacznie wyższe niż w przypadku innych działań rynku pracy (szacuje się, że było to 127 tys. euro w przypadku CES i prawie 900 tys. euro dla JI⁴).

Niemcy: przeprowadzone przez IAB (Instytut Badań Rynku Pracy) analizy w większości dotyczą okresu sprzed kryzysu. Szkolenia długoterminowe mają pozytywny i długotrwały wpływ na podjęcie lub wykonywanie stałej pracy. Ocena szkoleń krótkoterminowych (poniżej trzech miesięcy) daje mieszane wyniki; szkolenia te mogą powodować nieznaczne pozytywne skutki w dłuższym horyzoncie czasowym. Pozytywnie oceniono subsydia płacowe dla firm prywatnych zatrudniających osoby bezrobotne z grup ryzyka, jak również programy zachęcające bezrobotnych do zakładania działalności gospodarczej. Natomiast szkolenia z zakresu ubiegania się o pracę nie poprawiają perspektyw na znalezienie zatrudnienia. Podobnie jest w przypadku programów tworzenia miejsc pracy dla osób, których szanse znalezienia stałego zatrudnienia uznaje się za szczególnie niskie (wyniki mogą być wręcz gorsze, niż gdyby osoby z tej grupy nie uczestniczyły w takich programach).

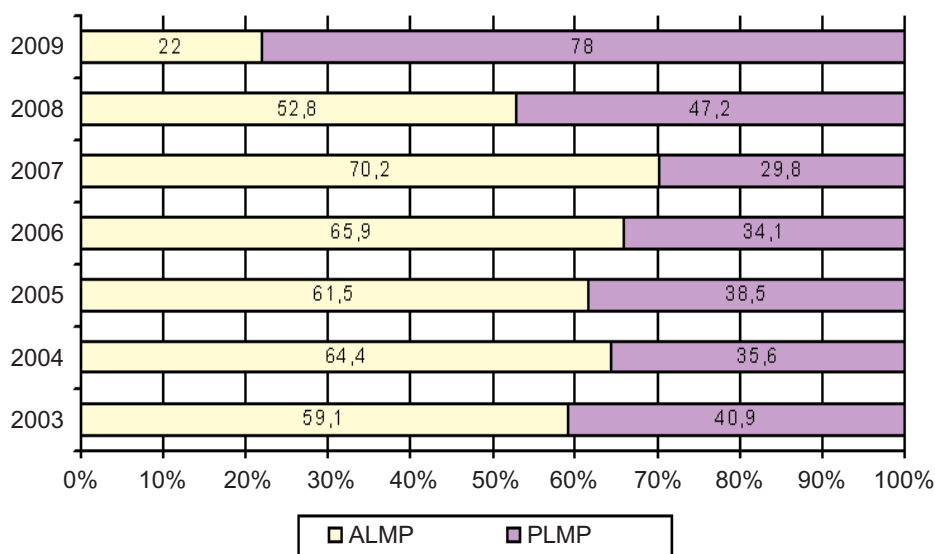
Najważniejsze zagadnienia poruszane w raportach krajowych

Finansowanie aktywnej polityki rynku pracy w warunkach gwałtownego wzrostu bezrobocia

Niektórzy z korespondentów krajowych poruszyli kwestię relatywnego spadku udziału bezrobotnych objętych programami ALMP w ogólnej liczbie bezrobotnych, w czasie kryzysu, ze względu na spowodowane wzrostem bezrobocia obciążenie ogólnego budżetu działań rynku pracy. Na przykład na Litwie, w okresie gwałtownego wzrostu bezrobocia (z 4,3% w 2007 roku do 13,7% w 2009 roku), odsetek bezrobotnych objętych programami ALMP zmniejszył się z 43,2% do 12,9%. Budżet świadczeń dla bezrobotnych wzrósł natomiast o ponad 350% w latach 2008–2009, odzwierciedlając zwrot w kierunku finansowania pasywnej polityki rynku pracy.

⁴ Nabór do tego programu został zakończony w 2004 roku.

Rysunek 2: Podział finansowania ALMP i PLMP na Litwie w latach 2003–2009



Źródło: Litewska Gielda Pracy, cyt. w: *Blaziene 2010*

Spadek finansowania aktywnej polityki rynku pracy na Litwie w kategoriach bezwzględnych nie był wprawdzie tak radykalny, jak w wymiarze względnym, niemniej jednak wyniósł ponad 30% w latach 2007–2009. Podobny zwrot w kierunku finansowania pasywnej polityki rynku pracy kosztem aktywnej odnotowano na Słowacji. W Bułgarii natomiast przesunięcia te były znacznie bardziej radykalne w wymiarze zarówno bezwzględnym, jak i względnym: rosnące koszty bezrobocia wydają się w dużym stopniu wypierać wydatki na działania aktywne.

Tabela 3: Wydatki na pasywne i aktywne działania rynku pracy w Bułgarii w latach 2008 – 2010 (mln BGN)

| | 2008 | 2009 | 2010* |
|---------|------|-------|-------|
| Pasywne | 98,8 | 237,9 | 262,2 |
| Aktywne | 173 | 165,8 | 65 |

* prognoza na rok 2010.

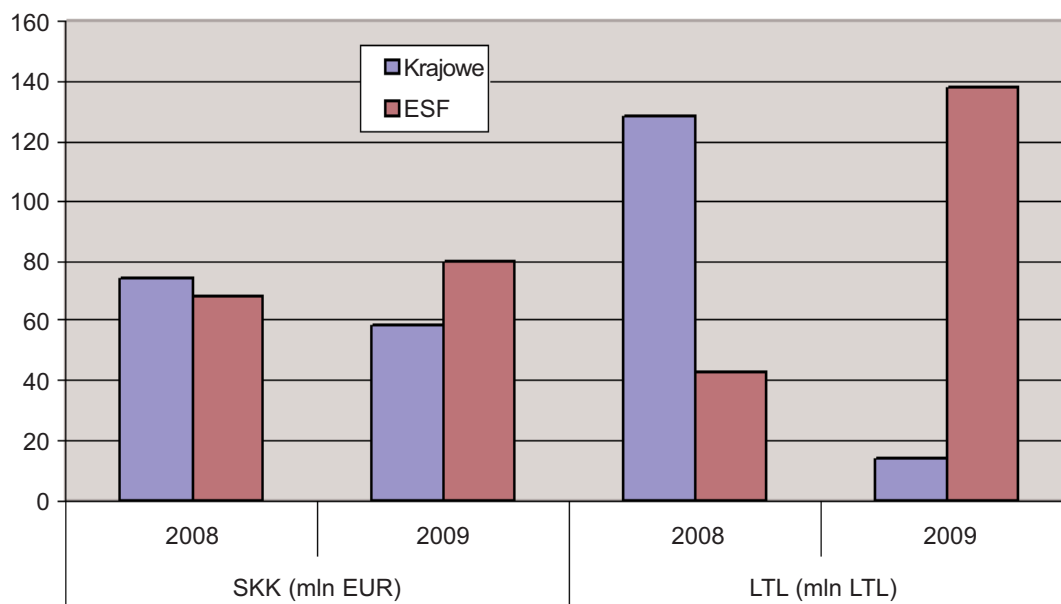
Źródło: Krajowy Urząd Statystyczny, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, cyt. w: *Tomev 2010*

Budżety pasywnej polityki rynku pracy rozrosły się od 2008 roku w krajach doświadczających gwałtownego wzrostu bezrobocia, takich jak Litwa. W sytuacji, gdy poziom bezrobocia rośnie ponad trzykrotnie w ciągu trzech lat – jak miało to miejsce w krajach nadbałtyckich, Irlandii i Hiszpanii – budżety działań pasywnych zazwyczaj zwiększają się o taki sam współczynnik, odzwierciedlając fakt, że w większości krajów bezrobotnym przysługują świadczenia z tytułu pozostawania bez pracy.

Wydaje się, że na Słowacji i Litwie nastąpił częściowy kompromis pomiędzy nakładami na działania aktywne i pasywne: potężnemu wzrostowi wydatków na świadczenia pasywne towarzyszy stosunkowo niewielki spadek finansowania aktywnej polityki rynku pracy. Na Litwie udało się osiągnąć ten efekt, obniżając poziom uczestnictwa w działaniach aktywnych, a jednocześnie najostrej tnąc wydatki na droższe szkolenia. W Bułgarii cięcia sięgają dużo głębiej.

Fundusze UE posłużyły za bufor chroniący aktywną politykę rynku pracy, zwłaszcza w niektórych nowych państwach członkowskich. Na Litwie i Słowacji oraz w mniejszym stopniu w Bułgarii nastąpił wzrost wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)⁵, co przynajmniej częściowo zrekompensoвало spadek finansowania działań aktywnych ze środków krajowych.⁶ Na Litwie prawie cały budżet ALMP na rok 2009 pochodził ze środków EFS.

Rysunek 3: Finansowanie ALMP ze środków krajowych i EFS na Litwie i Słowacji w latach 2008–2009



Źródło: Litewska Giełda Pracy, Centralny Urząd Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny (Słowacja), cyt. odpowiednio w: *Blaziene 2010* i *Henzelowa 2010*

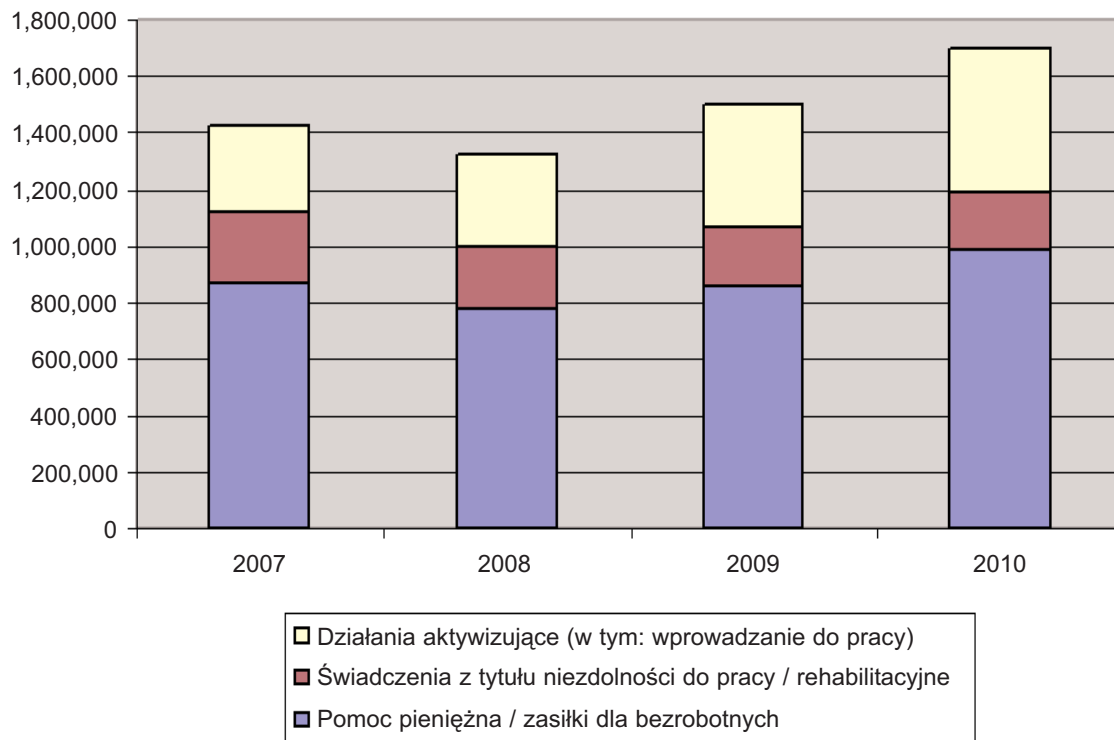
W pozostałych krajach, które doświadczyły ostatnio gwałtownego wzrostu bezrobocia, czyli w Hiszpanii i Irlandii, dane dotyczące zmian w zakresie podziału finansowania między działania aktywne i pasywne były ograniczone. Niemniej jednak stwierdzono, że „istnieją wyraźne sygnały, iż wydatki na aktywną politykę rynku pracy stale zmniejszają się od czasu recesji, jaka dotknęła Irlandię w 2008 roku”, czego szczególnym dowodem jest 4-procentowy spadek nakładów na Krajowy Fundusz Szkoleń (*National Training Fund*). W Hiszpanii, „główna zmiana polega na wzmocnieniu polityki pasywnej i ograniczonym rozwijaniu polityki aktywnej, skupionej przede wszystkim na rozszerzaniu korzyści podatkowych w zakresie zatrudniania/rekrutacji”. W przypadku Wielkiej Brytanii, dane na temat ostatnich zmian w zakresie finansowania aktywnej polityki rynku pracy nie były dostępne, ale zauważono, że wydatki na działania pasywne wzrosły z 3,8 mld GBP w latach 2004–2005 do ponad 7 mld GBP w latach 2009–2010.

Bezrobocie w Danii, choć wciąż niskie, również ostro wzrosło od 2008 roku, jednak wpływ tego czynnika na finansowanie aktywnej polityki rynku pracy jest teoretycznie mniej prawdopodobny, jako że uprawnienia osób bezrobotnych do aktywizacji są zapisane w prawie, a zatem mniej uznaniowe. Tak właśnie się stało w praktyce. Ostatnie dane z duńskiej agencji statystycznej wskazują, że wydatki na środki aktywizacji wzrosły w czasie kryzysu w wartościach zarówno bezwzględnych, jak i względnych.

⁵ I w bardzo ograniczonym zakresie z Europejskiego Funduszu Globalizacji na Litwie.

⁶ Polska jest ponownie wyjątkiem. Udział funduszy unijnych w Funduszu Pracy w 2008 roku zmniejszył się znacząco w porównaniu z poprzednimi latami (środki z EFS pokryły poniżej 3% wydatków ALMP w 2008 roku w porównaniu z 12% w latach 2006 i 2007).

Rysunek 4: Wydatki społeczne w podziale na rodzaje działań, Dania 2007–2010 (DKK, miesięczne sumy w marcu każdego roku)



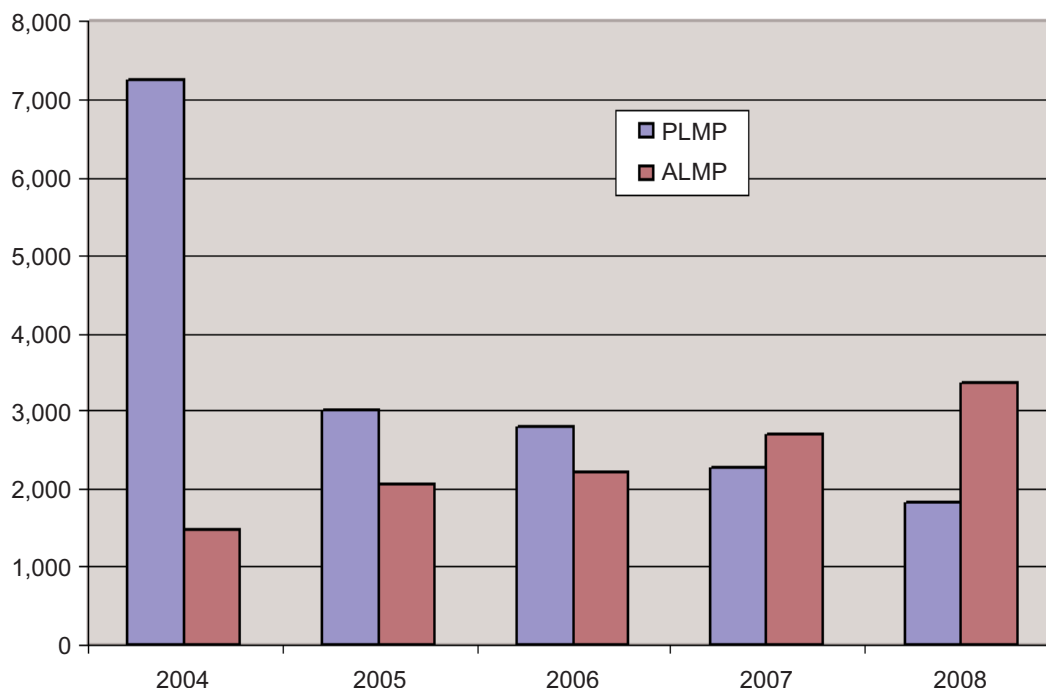
Źródło: Danmarks Statistik, Arbejdsmarked KONT2 (własne wyliczenia), cyt. w: Jorgensen, Stuvoy 2010

Finansowanie aktywnej polityki rynku pracy w innych krajach podczas kryzysu

Szwecja jest krajem o tradycyjnie wysokim wskaźniku zatrudnienia, powiązany z jasno określonym celem polityki publicznej, jakim jest pełne zatrudnienie. Nawet w latach 70. XX wieku, w dobie po kryzysie naftowym, aż do czasu ostrej recesji z początku lat 90. bezrobocie rzadko wzrastało powyżej 3% (OECD 1997). Od roku 2008 liczba osób pozostających bez pracy jednak dość szybko rośnie (o trzy punkty procentowe, do 9%), co należy w dużej mierze przypisać spadkowi światowego popytu na produkty dużego szwedzkiego sektora eksportowego. Wydatki ponoszone przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ) zwiększyły się wraz ze wzrostem bezrobocia z 56 mld SEK w 2008 roku do 84 mld SEK w 2010 roku, pochłaniając większą część PKB (2,61% w 2010 roku). Jednak w przeciwieństwie do omówionych powyżej krajów, Szwecja utrzymała finansowanie, pochodzące w głównej mierze z ogólnych przychodów podatkowych (Pointecker 2008), wydatków ALMP, które wzrosły znacząco w okresie kryzysu zarówno w wartościach bezwzględnych (z 4,8 mld SEK w 2008 roku do 8 mld SEK w 2010 roku) i jako udział w całkowitych wydatkach PSZ.

Dwoma rynkami pracy, które stosunkowo mniej ucierpiały podczas kryzysu, są Niemcy i Polska. W Niemczech nastąpił wyraźny wzrost finansowania aktywnej polityki rynku pracy, choć w dużej mierze należy to przypisać kosztom systemu skróconego czasu pracy (*Kurzarbeit*) i związanych z nimi działań szkoleniowych, które osiągnęły najwyższy poziom w połowie 2009 roku. Jeśli pominąć te wydatki, które – jak już wspomniano – Eurostat zalicza do pasywnych, finansowanie aktywnej polityki rynku pracy wciąż rośnie, choć znacznie bardziej skromnie. Dane dla Polski, które dostępne są tylko do 2008 roku, potwierdzają, że w latach 2004–2008 nastąpił odwrót od działań pasywnych w kierunku aktywnych, co zbiegło się ze spadkiem bezrobocia w ostatnich latach z bardzo wysokiego pułapu na początku XXI wieku do poziomu zbliżonego do średniej unijnej.

Rysunek 5: Wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy, Polska 2004–2008 (mln PLN)



Źródło: Kryńska 2009, cyt. w: materiałach z Polski

Polski Fundusz Pracy, który jest finansowany w ponad 90% z obowiązkowych składek odprowadzanych przez pracodawcę od wynagrodzenia pracownika, wykazywał – pomimo wzrostu wydatków ALMP – nadwyżkę środków każdego roku w latach 2005–2008. Podobnie jak w innych systemach opartych głównie na składkach (od pracodawców lub pracowników), takich jak między innymi system niemiecki, podejmowane są wysiłki w celu zrównoważenia budżetu w ciągu cyklu koniunkturalnego⁷. Obejmuje to tworzenie rezerw w latach tłustych, aby wykorzystać je w latach chudych, gdy zapotrzebowanie jest największe. W przypadku Polski nadwyżka z ostatnich lat została w dużej mierze przeznaczona na rozszerzenie programów aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza w zakresie szkoleń, oraz objęcie działaniami grup spoza tradycyjnych kategorii ryzyka, w tym w niektórych przypadkach osób wciąż zatrudnionych, ale zagrożonych utratą pracy.

W literaturze przedmiotu wysuwa się pewne hipotezy dotyczące ograniczania wydatków na aktywną politykę rynku pracy w czasie spowolnienia gospodarczego oraz wpływu różnych sposobów jej finansowania na przesuwanie środków z działań pasywnych na aktywne w miarę wzrostu bezrobocia. Pierwsza hipoteza głosi, że udział wydatków na działania aktywne będzie raczej spadał, bowiem będą one wypierane przez rosnące obciążenia w postaci obowiązkowych świadczeń dla bezrobotnych, często ujęte w tych samych lub podobnych pozycjach budżetu. Druga hipoteza, związana jest ze źródłem finansowania ALMP: - składki ubezpieczeniowe od wynagrodzeń lub z podatków ogólnych, sugeruje, że ze względu na długofalowe wymogi neutralności budżetowej systemy oparte na składkach są w czasach kryzysu mniej elastyczne od systemów finansowanych z podatków ogólnych.

⁷ Jedną z potencjalnych słabości takich systemów ujawniła się w przypadku Bułgarii. Dysponując nadwyżkami z lat wysokiego wzrostu, rząd obciął w styczniu 2007 roku stopę składek na ubezpieczenie od bezrobocia z 3% do 1% wynagrodzenia. Oznacza to mniejsze środki na zwalczanie skutków kryzysu z lat 2008–2009.

Niestety fragmentaryczne dowody z próby złożonej z ograniczonej liczby państw członkowskich nie pozwalają nam na zweryfikowanie tych hipotez lub na sformułowanie rozstrzygających wniosków. Możemy jedynie ostrożnie stwierdzić, że w państwach członkowskich, w których bezrobocie rośnie najszybciej, faktycznie dokonało się przesunięcie środków z aktywnych działań rynku pracy na rzecz pasywnych. Należy jednak dodać, że niekoniecznie jest to dowód na występowanie zjawiska wypierania. Wśród innych możliwych wyjaśnień, wskazać można bowiem również na decyzję, by nie traktować priorytetowo finansowania aktywnej polityki rynku pracy w sytuacji silnej rywalizacji o środki państwowe, zwłaszcza jeśli zachodzi prawdopodobieństwo, iż relatywnie drogie działania ALMP zaczną przynosić coraz gorsze wyniki z uwagi na ograniczone możliwości tworzenia miejsc pracy i niską dostępność ofert zatrudnienia.

Z powyższego rozważania wynika, że w krajach takich jak Polska i Niemcy, gdzie kryzys wywarł znacznie mniejszy wpływ na zatrudnienie, wydatki ALMP zostały utrzymane na przyzwoitym poziomie. Nawiasem mówiąc, w krajach tych finansowanie ALMP i PLMP opiera się zasadniczo na składkach od wynagrodzeń.

W Polsce wydatki ALMP wzrosły w ostatnich latach w wartościach zarówno bezwzględnych, jak i względnych, co może stanowić dowód na poparcie tezy odwrotnej w stosunku do drugiej z powyższych hipotez: a mianowicie, że system składkowy generujący nadwyżkę w okresach spadku lub utrzymywania się bezrobocia na stabilnym poziomie wykazuje tendencję do przeznaczania części nagromadzonych środków na działania aktywne, które wskutek tego ulegają zwiększeniu. Innymi słowy, konkurowanie o środki pomiędzy działaniami aktywnymi i pasywnymi może w pewnych okolicznościach być korzystne dla wydatków ALMP. Należy także podkreślić, że wymóg zrównoważenia systemów składkowych na przestrzeni całego cyklu koniunkturalnego rzadko ma charakter bezwzględny. W sytuacji, gdy kryzys powoduje gwałtowny wzrost obciążenia świadczeniami pasywnymi, często wspiera się je dotacjami z podatków ogólnych. Na przykład w Polsce rok 2004 był ostatnim rokiem, w którym środki pozyskane ze składek od wynagrodzeń nie wystarczyły na pokrycie wydatków na działania aktywne i pasywne; niedobór ten został pokryty dotacją z budżetu centralnego w wysokości 1,1 mld zł, co odpowiadało około 12% całkowitych wydatków. Podobne rozwiązania w zakresie bezzwrotnych dotacji istnieją w Niemczech, gdzie rząd federalny jest zobowiązany do pokrycia każdego deficytu poniesionego przez BA.

Przeorientowanie aktywnej polityki rynku pracy według rodzajów instrumentów

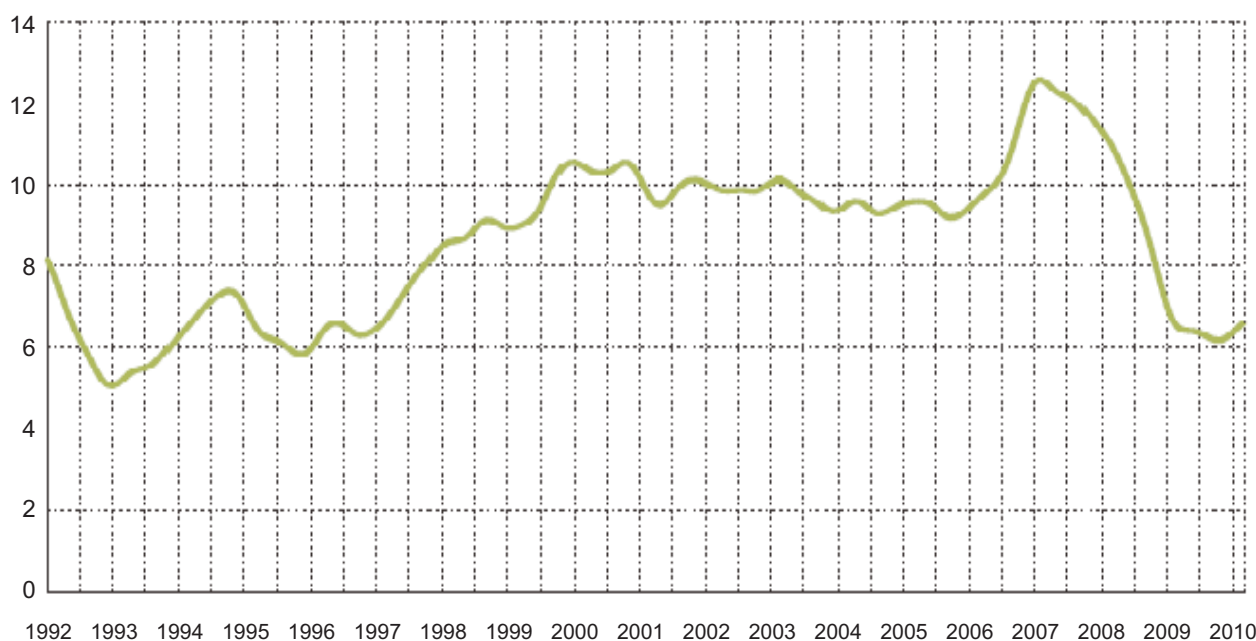
W ostatnich latach przed kryzysem finansowanie polityki rynku pracy skupiało się w większym stopniu na usługach i sankcjach. Znajduje to odzwierciedlenie we wnioskach, że działania, takie jak nadzór nad poszukiwaniami pracy i poradnictwo zawodowe, zwłaszcza w połączeniu z potencjalnymi karami za niewywiązywanie się ze zobowiązań w postaci utraty części lub całości świadczeń, są zazwyczaj zarówno bardziej skuteczne pod względem zatrudnienia, jak i niedrogi w porównaniu z innymi, często bardziej kosztownymi interwencjami z zakresu ALMP.

Rządy niektórych państw członkowskich, na przykład Danii, mówią wprost o przeorientowaniu aktywnej polityki rynku pracy poprzez przeniesienie nacisku ze szkoleń na przyspieszone pośrednictwo pracy. Postulat ten jest znakiem rozpoznawczym polityki duńskiej od czasu zmiany rządu w 2001 roku. Niedawna decyzja o skróceniu maksymalnego czasu trwania uprawnień ubezpieczonych bezrobotnych (z czterech do dwóch lat) postrzegana jest jako element wspierania tej polityki, choć spotkała się z krytyką, że jest podyktowana wyłącznie względami oszczędnościowymi. W Wielkiej Brytanii uczestnicy wprowadzonych przez poprzedni rząd laburzystowski programów New Deal (obecnie Flexible New Deal) muszą spełniać coraz ostrzejsze wymagania w zakresie poszukiwania pracy, opracowywania planów działania i kontaktów z biurem pośrednictwa pracy. Podobne zmiany zaobserwowano w Szwecji, gdzie poczynając od 2007 roku publiczne służby zatrudnienia rozszerzają działalność w zakresie pośrednictwa pracy kosztem szkoleń i w coraz większym stopniu korzystają z usług firm prywatnych wybieranych w ramach procedury zamówień publicznych.

Aktywne pośrednictwo pracy i zbliżone działania mają szansę być szczególnie skuteczne w czasie wzrostu zatrudnienia oraz w warunkach niskiego bezrobocia. Gorzej natomiast sprawdzają się w czasach po kryzysie w państwach

członkowskich, w których nastąpił znaczny wzrost bezrobocia. Publiczne służby zatrudnienia muszą obsługiwać coraz więcej osób poszukujących pracy wskutek kryzysu, a wzrost ich obciążenia liczbą rozpatrywanych przypadków jest jedynie częściowo równoważony zwiększeniem naboru nowego personelu. Ponadto trudniejsze stało się zadanie pośredniczenia w znajdowaniu pracy ze względu na spadek liczby ofert zatrudnienia. Poniższy wykres, oparty na najnowszych danych ze Szwecji, ilustruje negatywny wpływ recesji (z początku lat 90. XX wieku, a zwłaszcza z lat 2008–2009) na skuteczność ALMP mierzoną jako odpływ do zatrudnienia.

Rysunek 6: Bezrobotni i uczestnicy programów ALMP, którzy znaleźli pracę każdego miesiąca (%), Szwecja 1992–2010



Źródło: Raport na temat rynku pracy w roku 2010 (Szwecja), cyt. w: Persson et al, 2010

Wynika z tego, że szkolenia, które wciąż są największym instrumentem pod względem wydatków ALMP, choć wydawały się tracić na znaczeniu w okresie sprzed kryzysu – mają oczywiste zalety w czasie kryzysu: zwiększają kontakty społeczne osób bezrobotnych, jednocześnie wypełniając indywidualne i zbiorowe braki w kwalifikacjach, pełnią w pewnym sensie funkcję automatycznego stabilizatora poprzez generowanie usług i działalności gospodarczej, których w przeciwnym razie by nie było, i wreszcie zapewniają te korzyści w czasie, gdy spadek zapotrzebowania na pracowników ogranicza skuteczność działań w zakresie pośrednictwa pracy.

Doświadczenia państw członkowskich dają mieszany obraz stanu szkoleń w czasach kryzysu. Niektóre kraje, takie jak Niemcy, zwiększyły budżet i program szkoleń po 2008 roku, inne z kolei, na przykład Słowacja, wciąż przeznaczają na ten cel jedynie niewielką część ogólnego budżetu ALMP, pomimo pozytywnej oceny wpływu szkoleń na zatrudnienie.

Przyspieszona aktywizacja

Polityka oparta na zasadzie „praca przede wszystkim” została wzmocniona poprzez wprowadzenie większych wymagań w zakresie poszukiwania pracy, a zwłaszcza zobowiązanie osób bezrobotnych korzystających z zasiłków do poddania się intensywniejszym zabiegom aktywizującym na wczesnym etapie otrzymywania świadczeń. W Wielkiej Brytanii polityka nowego rządu przewiduje, że osoby korzystające z zasiłku dla poszukujących pracy (*Jobseeker's Allowance*) zostaną znacznie szybciej niż dotychczas objęte nową wersją programu „od pomocy do pracy” (*welfare to work programme*).

W Danii ważna różnica polega na tym, że przymusowa aktywizacja jest zarówno obowiązkiem, jak i prawem. Bezrobotni mają prawo i obowiązek podjęcia aktywności – poprzez skorzystanie z poradnictwa i rozwoju umiejętności, stażu lub subsydiowanego zatrudnienia – w terminie dziewięciu miesięcy po utracie pracy. Szybszą aktywizację przewiduje się dla osób poniżej 30 roku życia.

Grupy docelowe: młodzi bezrobotni

W kilku krajach dla młodych bezrobotnych przewidziano przyspieszoną ścieżką aktywizacji. W Wielkiej Brytanii osoby poniżej 25. roku życia, które zgłaszają się po zasiłek, zostaną objęte programem „od pomocy do pracy” w maksymalnym terminie sześciu miesięcy (a nie jak obecnie roku) lub w trybie natychmiastowym, jeśli „doświadczają najpoważniejszych barier w dostępie do zatrudnienia”. Również w Danii nałożono ostrzejsze obowiązki na młodych bezrobotnych, wymagając od nich wzięcia udziału w działaniach aktywnej polityki rynku pracy w terminie trzech miesięcy od utraty pracy.

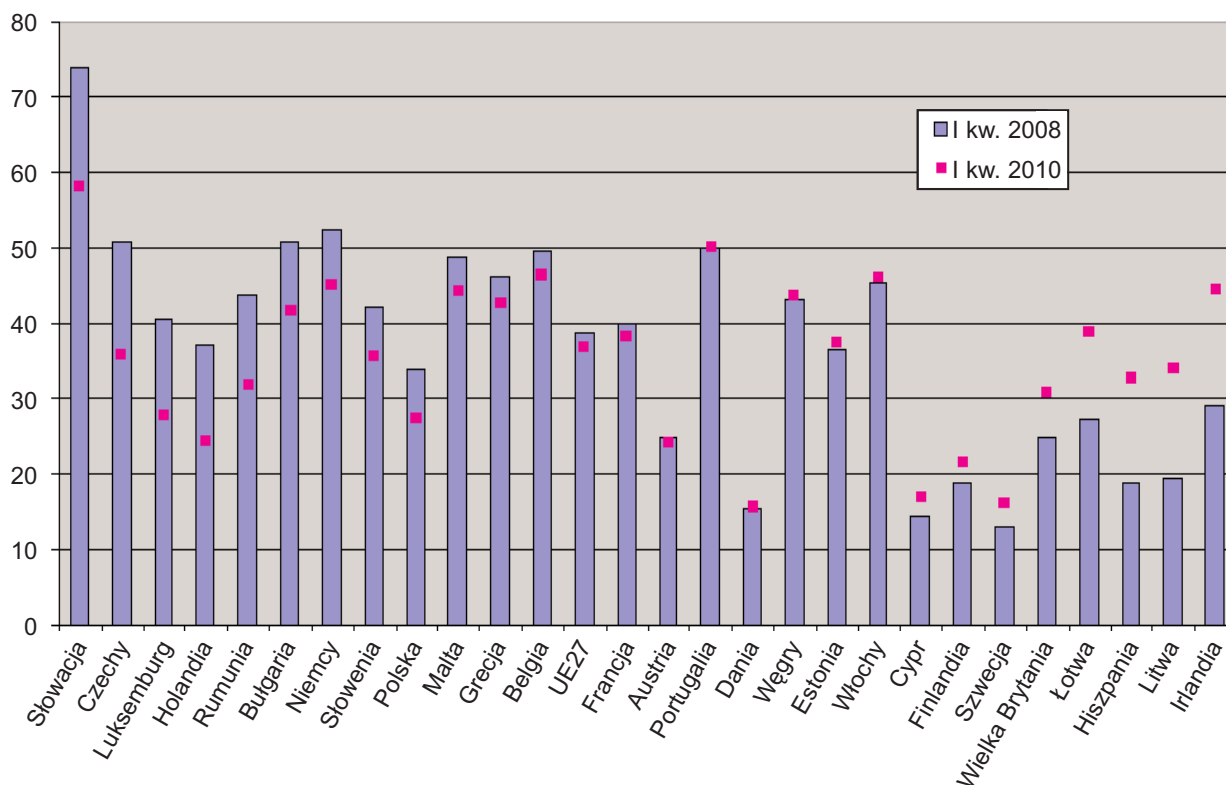
Drugą stroną duńskiej polityki z zakresu bezrobocia wśród młodzieży jest zobowiązanie osób, które nie ukończyły edukacji formalnej, do ponownego przystąpienia do nauki. Inicjatywa ta stanowi naśladownictwo powstałego w 1996 roku i uaktualnionego w 2009 roku programu holenderskiego pod nazwą „Wysiłek młodych” (*Ungeindsats*). Wcześniejsza wersja programu przewidywała obniżenie zasiłku o połowę po sześciu miesiącach pozostawiania bez pracy i obowiązkowy udział w edukacji. W wersji z 2009 roku, bardzo wczesnej aktywizacji osób poniżej 30 roku życia (pierwsza rozmowa kwalifikacyjna odbywa się w ciągu miesiąca od utraty pracy) towarzyszą zobowiązania nakładane na osoby poniżej 25. roku życia, które nie posiadają formalnych kwalifikacji, co oznacza, że edukacja formalna ma pierwszeństwo przed pracą. Według duńskiego ministra pracy, Ingera Stojberga: „młodzi ludzie muszą się kształcić, bowiem edukacja jest najlepszą drogą do posiadania pracy przez całe życie” (duńskie Ministerstwo Pracy 2010).

W Szwecji istnieje specjalny program pod nazwą „gwarancja pracy dla młodych osób” (*Jobbgaranti för ungdomar*). Jest on skierowany do wszystkich osób poniżej 25. roku życia, które pozostają bez pracy i są zarejestrowane w urzędach pracy przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Świadczone usługi mają w większości charakter przygotowawczy, obejmując pomoc i doradztwo przy szukaniu pracy, coaching, staże oraz pomoc przy wyborze szkoleń. Liczba uczestników programu wzrosła ponad czterokrotnie w okresie od maja 2008 roku do maja 2010 roku (z 12 tys. do prawie 50 tys.).

Grupy docelowe: długotrwale bezrobotni

Długotrwale bezrobotni tradycyjnie stanowią podstawową grupę odbiorców aktywnej polityki rynku pracy, a ich liczba zwiększyła się wraz z ogólnym poziomem bezrobocia w ostatnich dwóch latach. W niektórych z państw najbardziej dotkniętych skutkami recesji, w szczególności w Irlandii, Hiszpanii i nadbałtyckich państwach członkowskich, nastąpił gwałtowny wzrost liczby osób długotrwale pozostających bez pracy (powyżej 12 miesięcy).

Rysunek 7: Udział długotrwale bezrobotnych w bezrobociu ogółem, I kw. 2008 – I kw. 2010



Źródło: Eurostat

W Danii głównym celem polityki jest spowolnienie tempa wzrostu długotrwałego bezrobocia, mimo że udział osób długotrwale bezrobotnych w tym kraju jest już i tak niski. Podjęte ostatnio przez rząd duński inicjatywy aktywizujące obejmują działania, takie jak sprawdzanie umiejętności czytania, pisanie i liczenia oraz określenie kompetencji posiadanych przez bezrobotnych, dodatkowe finansowanie mentoringu oraz sieci powiązań i kontaktów biznesowych.

W Szwecji, do osób długotrwale bezrobotnych skierowany jest Program Gwarancji Pracy i Rozwoju (*jobb och utvecklingsgarantin*)⁸. Składa się z on z trzech etapów:

- **faza 1:** identyfikacja, poszukiwanie pracy wraz z coachingiem i działaniami przygotowawczymi;
- **faza 2:** doświadczenie zawodowe, szkolenie zawodowe i udoskonalone formy szkolenia zawodowego;
- **faza 3:** zatrudnienie w wybranych firmach (pracodawca nie płaci wynagrodzenia, podatków od wynagrodzeń lub ubezpieczenia i otrzymuje pomoc na pokrycie kosztów szkoleń).

Gdy kończy się jedna faza, a bezrobotny nie znalazł nowej pracy lub nie rozpoczął szkolenia, rozpoczyna się kolejny etap. Liczba osób przyjętych do programu podwoiła się od 2008 roku, co czyni go obecnie największym szwedzkim programem ALMP pod względem liczebności uczestników.

⁸ Lub osób pobierających zasiłek z tytułu bezrobocia przez ponad 300 dni (co uznaje się za ekwiwalent funkcjonalny).

Ulgi podatkowe na rzecz zatrudniania osób ze słabszych grup społecznych

W Hiszpanii i Irlandii polityka rynku pracy w czasach kryzysu prowadzona była przede wszystkim metodami fiskalnymi. W Hiszpanii, w latach 2008–2009 wprowadzono nowe środki w postaci ulg w podatkach i ubezpieczeniach społecznych w celu zachęcenia pracodawców do zatrudniania na stałe osób z co najmniej dwójką dzieci oraz ułatwienia zatrudniania pracowników przez osoby prowadzące własną działalność gospodarczą. Rozszerzono w ten sposób zakres środków wprowadzonych w 2006 roku, których celem było zachęcenie pracodawców do zatrudniania na stałe osób z grup ryzyka (osób młodych, starszych, kobiet i długotrwale bezrobotnych) poprzez zmniejszenie obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne przez kilka lat po przyjęciu takich osób do pracy. Jest to oczywiście specyficzna forma aktywizacji, która ma zarówno zachęcać do tworzenia miejsc pracy w ogóle, jak i korygować zjawisko nadmiernego udziału pracowników tymczasowych w rynku pracy (powyżej 30%).

W ramach wprowadzonego w Irlandii w czerwcu 2010 roku programu motywacyjnego dla pracodawców (*Employer Job Incentive Scheme*) wybrane firmy, które stworzą pełnoetatowe miejsce pracy w 2010 roku, zostaną zwolnione z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie społeczne przez okres 12 miesięcy, co powinno dać oszczędności rzędu 3 tys. euro za każdego nowozatrudnionego pracownika. Również na Litwie powinny pojawić się ulgi podatkowe dla pracodawców zatrudniających młodych pracowników (poniżej 29 lat).

Zintegrowane programowanie

Jednym z problemów stwierdzonych w dotychczasowym procesie realizacji polityki ALMP jest mnogość i różnorodność instrumentów. Na przykład w Bułgarii w 2009 roku prowadzono 67 odrębnych programów. W niektórych przypadkach budżet dzielony jest na tak wiele działań, że w efekcie interwencje ALMP prowadzone są na małą skalę i mają wycinkowy charakter. W Wielkiej Brytanii i Irlandii za problem na poziomie krajowym uznano integrację lub koordynację poszczególnych odmian polityki, które są postrzegane jako coraz bardziej fragmentaryczne. Ponadto, jako że odpowiedzialność za realizację ALMP często rozciąga się na szereg różnych resortów (głównie pracy, spraw społecznych i edukacji), istnieją obawy, że może dochodzić do zjawiska marnotrawstwa lub dublowania w procesie programowania.

Polityka nowego rządu koalicyjnego w Wielkiej Brytanii (od maja 2010 roku) przewiduje stworzenie nowego programu „od pomocy do pracy”, który objąłby wszystkie dotychczasowe programy (takie jak *New Deal* oraz *Patchways to Work*).

Decentralizacja usług

Odwrotnym trendem wydaje się być decentralizacja odpowiedzialności za świadczenie usług ALMP, jaka ma miejsce w państwach członkowskich, takich jak Dania, Niemcy i Hiszpania oraz planowana jest na Litwie. W ramach przeprowadzonej w 2009 roku duńskiej reformy urzędów pośrednictwa pracy władze lokalne przyjęły znacznie szersze obowiązki w zakresie wspierania osób bezrobotnych i prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy. Państwo częściowo refunduje wydatki władz lokalnych i tworzy bodźce do podejmowania działań aktywnych, poprzez wyższy poziom refundacji związanych z nimi kosztów. Wcześniej ubezpieczonym bezrobotnym pomagało państwo, a nieubezpieczonym – władze lokalne. Decentralizacja postrzegana jest jako czynnik podważający zasady partnerstwa społecznego w Danii. Rola partnerów społecznych w opracowywaniu i wdrażaniu polityki rynku pracy oparta była na silnych tradycjach negocjacji z państwem. Obecnie uznaje się, że osłabieniu uległy ich pozycja i wpływy na poziomie władz lokalnych.

W Niemczech Federalna Agencja Pracy (BA) zarządza aktywną i pasywną polityką rynku pracy w imieniu nadzorującej ją instytucji, czyli Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych (BMAS). Jednak lokalne i regionalne agencje BA są „mniej lub bardziej niezależne w zakresie szczegółowego wdrażania działań ALMP” (Stettes, 2010), o ile stosują się do zaleceń i wytycznych wydanych przez BA oraz odpowiednich przepisów prawa. Pod ich zarządkiem znalazły się lokalne budżety programów, które niegdyś podlegały odrębnym uregulowaniom, wskutek czego w ostatnich latach

wzrosła uznaniowość miejscowych agend i ich pracowników, a aktywna polityka rynku pracy zyskała bardziej zdecentralizowany charakter. W Hiszpanii autonomiczne władze regionalne odpowiadają za realizację aktywnej polityki rynku pracy od 2003 roku, choć państwo hiszpańskie wciąż zarządza zasiłkami dla bezrobotnych i je monitoruje.

Nawet w Wielkiej Brytanii, gdzie występuje stosunkowo wysoka centralizacja, a programy takie jak *New Deal* czy *Flexible New Deal* mają charakter ogólnokrajowy, władze lokalne i organizacje *Jobcentre Plus* mają sporą swobodę w realizowaniu strategii zatrudnienia pod kątem miejscowych uwarunkowań.

Udział sektora prywatnego w świadczeniu usług ALMP

Tendencje decentralizacyjne nie są jednak powszechne. Szwedzka Publiczna Służba Zatrudnienia, która zastąpiła w 2008 roku Krajową Agencję Rynku Pracy (*Arbetsmarknadsverket*, AMV) i jej oddziały regionalne, jest bardziej scentralizowana od swej poprzedniczki. W tym jednak przypadku centralizacji towarzyszył znaczny wzrost udziału usług zewnętrznych wykonawców prywatnych, którzy zajmują się głównie pośrednictwem pracy dla osób bezrobotnych.

W Wielkiej Brytanii już poprzedni rząd laburzystowski zwiększył udział sektora prywatnego w usługach pośrednictwa pracy i wydaje się, że nowa koalicja konserwatywno-liberalna będzie ten kierunek wzmacniała. W zarządzanie programami *Flexible New Deal* i *New Deal* zaangażowane zostały firmy prywatne, takie jak A4E (Action for Employment). W ogłoszonym w maju 2010 roku programie politycznym nowy rząd zapowiedział, że dokona przeglądu dotychczasowych umów z dostawcami usług ALMP „tak by ściślej odzwierciedlały osiągnięte przez nich wyniki w znajdowaniu ludziom pracy” (Kancelaria Premiera Wielkiej Brytanii 2010).

W Hiszpanii rząd ostatnio przyjął rozporządzenie (nr 10/2010 z 16 czerwca 2010 roku), które wcześniej zostało zawetowane, umożliwiające prywatnym pośrednikom pracy obsługę grup ryzyka. Potencjalnie zwiększy to od 2011 roku udział firm prywatnych w świadczeniu usług ALMP. Niemiecka Federalna Agencja Pracy udziela akredytacji prywatnym agencjom do wykonywania w jej imieniu usług pośrednictwa pracy. Również rząd duński wyraził zainteresowanie zwiększeniem udziału podmiotów prywatnych w realizacji polityki rynku pracy.

Rozszerzenie zakresu ALMP o nowe kategorie

Aktywna polityka rynku pracy tradycyjnie skierowana jest do podstawowych grup odbiorców: przede wszystkim bezrobotnych, choć często z naciskiem na osoby pozostające bez pracy przez dłuższy okres czasu, młodych bezrobotnych i inne kategorie osób uznawanych za szczególnie zagrożone, takich jak samotni rodzice, osoby niepełnosprawne lub o niskich kwalifikacjach zawodowych.

Kryzys skłonił rządy wielu państw do rozszerzenia zakresu aktywnej polityki rynku pracy o nowe kategorie osób, które wcześniej byłyby wyłączone z jej zakresu. Obecnie poza bezrobotnymi do uczestnictwa w szkoleniach kwalifikują się osoby potencjalnie zagrożone utratą pracy. Na przykład w Niemczech za jedną z najbardziej udanych nowości polityki rynku pracy w ostatnich latach uznaje się program mający na celu propagowanie doskonalenia zawodowego wśród nisko wykwalifikowanych i starszych pracowników, którzy wciąż mają pracę (*Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen*, WeGebAU). Środki przeznaczone na jego realizację wzrosły o ponad 600% w latach 2007–2009. Program WeGebAU ma na celu poprawę szans zatrudnienia – zwłaszcza osób, którym grozi utrata pracy w perspektywie długoterminowej ze względu na automatyzację i zmiany technologiczne – poprzez przyznawanie firmom dotacji szkoleniowych i płacowych. Zaproponowany pierwotnie przez trójstronną radę zarządzającą BA zakres programu uległ dalszym modyfikacjom po nadejściu kryzysu w 2008 roku, obejmując wykwalifikowanych pracowników na określonych zasadach.

W Polsce od 2009 poszerzono możliwość udziału w szkoleniach ALMP i objęto nimi następujące grupy oprócz bezrobotnych: pracowników zwalnianych z przyczyn ich nie dotyczących, pracowników spółek postawionych w stan

upadłości, rolników i żołnierzy rezerwy. Prawem do uczestnictwa w kursach szkoleniowych ALMP i przynajmniej częściowego zwrotu kosztów objęto również osoby pracujące w niepełnym wymiarze godzin (Niemcy i Polska), będące w okresie wypowiedzenia (Litwa) lub przymusowo pracujące w niepełnym wymiarze godzin (Bułgaria).

Aktywna polityka rynku pracy ma zazwyczaj wymiar zarówno integracyjny, jak i dyscyplinujący. Choć powyższe przykłady uwypuklają wymiar integracyjny, w niektórych państwach członkowskich dominuje aspekt dyscyplinarny. W Wielkiej Brytanii mobilizacja osób nieaktywnych stała się głównym celem polityki – podobnie jak ostatnio w Holandii i Szwecji – ze względu na skalę i wzrost systemu świadczeń z tytułu niezdolności do pracy (2,6 mln odbiorców w 2010 roku). Nowy rząd zapowiedział, że beneficjenci tych świadczeń zostaną poddani weryfikacji, a osoby uznane za „w pełni zdolne” do pracy będą przesunięte do systemu zasiłków dla osób poszukujących pracy (*Jobseeker's Allowance*), nakładającego większe wymagania w zakresie aktywizacji.

Malejące znaczenie rozróżnienia pomiędzy ubezpieczonymi i nieubezpieczonymi osobami bezrobotnymi

Tradycyjne rozróżnienie pomiędzy ubezpieczonymi i nieubezpieczonymi osobami bezrobotnymi wykazuje oznaki osłabienia nawet w tych krajach, w których partnerzy społeczni – mający często w tym własny interes – są aktywnymi orędownikami jego utrzymania. Różnica ta ma zwłaszcza istotne znaczenie dla zdolności pozyskiwania nowych członków przez związki zawodowe, które poprzez udział w zarządzaniu systemem ubezpieczeń z tytułu bezrobocia zapewniają swoim członkom lepsze świadczenia. Reforma w Danii, opisana w rozdziale poświęconym decentralizacji, objęła również zrównanie zasad traktowania ubezpieczonych i nieubezpieczonych osób bezrobotnych. Dawniej każdą z tych grup obowiązywały odrębne zasady i obsługiwały je różne urzędy pracy. Obecnie są one traktowane na równych zasadach i muszą stać w tej samej kolejce w urzędach pracy prowadzonych przez władze lokalne.

Wnioski

Finansowanie ALMP

- Istnieją dowody – pochodzące z ograniczonej grupy krajów – że świadczeniom dla osób bezrobotnych towarzyszy spadek wydatków na aktywne działania rynku pracy w państwach członkowskich doświadczających szybszego tempa wzrostu bezrobocia w czasie kryzysu gospodarczego.
- W części nowych państw członkowskich zmiany te mogą być potęgowane przez wzrost zakresu i poziomu świadczeń z tytułu bezrobocia od czasu akcesji, bądź też zmniejszenie stóp składek na ubezpieczenia społeczne w okresie nadwyżek tuż przed kryzysem.
- W czasie kryzysu wzrosło znaczenie Europejskiego Funduszu Społecznego jako źródła finansowania ALMP.
- Wydatki na aktywną politykę rynku pracy zostały utrzymane na dotychczasowym poziomie lub zwiększyły się w krajach, w których wpływ kryzysu na zatrudnienie był mniej odczuwalny (np. Niemcy i Polska).

Ocena ALMP

- Niedawne badania skuteczności ALMP skłaniają się ku faworyzowaniu działań opartych na ogólnej zasadzie „świadczeń i sankcji” ze względu na ich opłacalność i pozytywne skutki w zakresie zatrudnienia. Szkolenia i subsydiowane zatrudnienie w prywatnych firmach są na ogół pozytywnie oceniane, choć często przynoszą niewielkie pozytywne efekty, natomiast tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym wywiera zwykle niewielki lub wręcz żaden wpływ na zatrudnienie.
- Działania skierowane do młodych bezrobotnych mają ograniczoną skuteczność. Dostarcza to argumentów tym, którzy twierdzą, że środki finansowe można z większym pożytkiem przeznaczyć na wcześniejszą edukację, służącą celom raczej prewencyjnym niż naprawczym i zapewniającą większy potencjał wzmocnienia kapitału ludzkiego.

- Skuteczność ALMP zazwyczaj zmniejsza się w czasie kryzysu ze względu na spadek liczby ofert pracy.

Najnowsze tendencje w funkcjonowaniu ALMP

- Kładzie się coraz większy nacisk na działania aktywizujące typu „świadczania i sankcje”, obejmujące aktywne doradztwo i poradnictwo – często o charakterze bardziej zindywidualizowanym – wraz z wymaganiami w zakresie poszukiwania pracy i sankcjami powiązаныmi z prawami do świadczenia w przypadku ich nieprzebrzegania. W części krajów, w których aktywna polityka rynku pracy ma silne tradycje, takich jak Dania, skrócono czas trwania uprawnienia do zasiłków z tytułu bezrobocia.
- W państwach członkowskich, w których nastąpił najostrzejszy wzrost bezrobocia, na przykład w Hiszpanii i Irlandii, wprowadzone zostały zachęty fiskalne do zatrudniania pracowników.
- Upowszechniła się aktywizacja natychmiastowa lub przyspieszona, szczególnie wśród młodszych osób bezrobotnych. W niektórych krajach, zwłaszcza w Danii i Holandii, podstawową formą aktywizacji młodych bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych staje się ich ponowne włączenie do systemu edukacyjnego.
- Istnieją dowody na prowadzenie działań mających na celu zintegrowanie obszarów opracowywania i realizacji polityki ALMP, za które zazwyczaj odpowiadają różne resorty.
- Jednocześnie dostępne są dowody potwierdzające znaczną autonomię w zakresie rozporządzania funduszami ALMP na poziomie lokalnym i regionalnym, często w oparciu o zasadę pomocniczości, w myśl której władze lokalne i partnerzy społeczni lepiej rozumieją miejscowe potrzeby i w rezultacie mogą na nie skuteczniej reagować.
- Zakres aktywizacji jest rozszerzany, aby objąć inne grupy ryzyka poza bezrobotnymi, na przykład osoby korzystające ze świadczeń z tytułu niezdolności do pracy.

John Hurley, specjalista ds. badań (Eurofound)

Bibliografia

Dane z dziesięciu ośrodków krajowych Sieci Obserwatoriów Europejskich z lipca 2010 roku:

Bułgaria, Lyuben Tomev (ISTUR)

Niemcy, Oliver Stettes (IW Kolonia)

Irlandia, Tony Dobbins (IRN Publishing)

Wielka Brytania, Tom Prosser (IRRU, Warwick Business School)

Dania, Carsten Jorgensen i Ingvill Stuvoy (FAOS, Wydział Socjologii Uniwersytetu Kopenhaskiego)

Hiszpania, Pablo Sanz de Miguel (CIREM)

Szwecja, Claes Backman i Jan Persson (Oxford Research)

Litwa, Inge Blaziene (Instytut Pracy i Badań Społecznych)

Polska, Karolina Sztandar-Sztanderska (Fundacja Instytutu Spraw Publicznych)

Słowacja, Eneke Henzelova (Instytut Pracy i Badań nad Rodziną)

Auer, P., Efendioglu, U., Leschke, J., *Active labour market policies around the world*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2008.

Card, D., Kluve, J., Weber, A., *Active labour market policy evaluations: A meta-analysis*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA (USA) 2010.

Duńskie Ministerstwo Pracy 2010, Inger Støjberg: De yngste ledige skal hjælpes fra dag ét („Najmłodszym osobom bezrobotnym należy pomóc już pierwszego dnia”), notatka prasowa z 29 kwietnia 2010 r., <http://www.bm.dk>, data pobrania: 11 sierpień 2010 r.

Kluve, J. (red.), *Active labour market policies in Europe*, Springer, Essen 2006.

Leschke, J., Watt, A., *How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?* (dokument roboczy), Europejski Instytut Związków Zawodowych, Bruksela 2010.

OECD, *Prognoza stanu zatrudnienia, 2007*.

OECD, *Statystyka historyczna, 1997*.

Pointecker, M., *On financing active labour market policy*, w: *Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich*, Österreichische Arbeiterkammern (wersja elektroniczna), 2008. Adres strony internetowej: http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d65/Sozialpolitik_in_Dikussion_7.pdf

Bank Światowy 2010, *World Development Indicators*, data.worldbank.org/country/poland, data pobrania: 23 sierpnia 2010 r.

EF/10/66/PL