



EUROPEJSKI SEMESTR – ZESTAWIENIE INFORMACJI TEMATYCZNYCH

AKTYWNE POLITYKI RYNKU PRACY

1. WPROWADZENIE

Głównym celem aktywnych polityk rynku pracy jest zwiększanie możliwości zatrudnienia osób poszukujących pracy oraz lepsze dopasowywanie ofert pracy (wakatów) do umiejętności potencjalnych pracowników (tj. osób bezrobotnych)¹. W ten sposób aktywne polityki rynku pracy mogą przyczynić się do zwiększenia poziomu zatrudnienia i wzrostu PKB oraz zmniejszenia bezrobocia i ograniczenia uzależnienia od świadczeń z pomocy społecznej. Aktywne polityki rynku pracy obejmują szereg inicjatyw, począwszy od ofert szkoleń instytucjonalnych i szkoleń w miejscu pracy, poprzez pośrednie zachęty w dziedzinie zatrudnienia (środki służące

utrzymaniu zatrudnienia, programy dzielenia etatów, dotacje rekrutacyjne), a skończywszy na rozwiązaniach polegających na tworzeniu stref zatrudnienia chronionego i zatrudnienia wspieranego lub podejmowaniu środków mających na celu bezpośrednio tworzenie miejsc pracy (publiczne programy zatrudnienia) i zachęcaniu do zakładania przedsiębiorstw typu start-up. Aktywne polityki rynku pracy ułatwiają zapewnienie możliwie jak najszybszego powrotu osób bezrobotnych do zatrudnienia i znalezienie dla nich możliwie jak najlepszej oferty pracy, wspierając te osoby w dążeniu do skutecznego ponownego wejścia na rynek pracy. Dzięki środkom sprzyjającym przekwalifikowywaniu się i podnoszeniu kwalifikacji aktywna polityka rynku pracy może również skłaniać osoby poszukujące pracy do podjęcia zatrudnienia w obszarach, w których występuje niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. Ułatwia to skuteczne radzenie sobie ze zmianami strukturalnymi i zwiększa odporność gospodarki w zmiennym otoczeniu. Aktywne polityki rynku pracy stanowią kluczowy element tzw. „strategii aktywizacji” i są zazwyczaj powiązane z ubezpieczeniami od utraty pracy / systemami pomocy, ponieważ warunkują

¹ OECD wprowadza następującą definicję aktywnych polityk rynku pracy: „Aktywne programy rynku pracy obejmują wszystkie wydatki socjalne (inne niż wydatki na edukację) służące poprawie perspektywy znalezienia pracy zarobkowej przez beneficjentów lub mogące w inny sposób zwiększyć ich zdolność do zarobkowania. Kategoria ta obejmuje wydatki na publiczne służby zatrudnienia i administrację, organizowanie szkoleń na potrzeby rynku pracy, wdrażanie specjalnych programów dla młodzieży przechodzącej od kształcenia do zatrudnienia, realizowanie programów rynku pracy w celu zapewnienia lub propagowania zatrudnienia osób bezrobotnych i innych osób (poza osobami młodymi i osobami niepełnosprawnymi) oraz organizowanie specjalnych programów dla osób niepełnosprawnych”.

możliwość pobierania świadczeń². W praktycznie wszystkich państwach UE zaangażowanie w inicjatywy w ramach aktywnych polityk rynku pracy stało się warunkiem wstępnym, od spełnienia którego zależy możliwość (dalszego) otrzymywania świadczeń.

Bezrobocie, a w szczególności bezrobocie długotrwałe (tj. bezrobocie trwające co najmniej 12 miesięcy) może wywrzeć poważny, negatywny wpływ na daną osobę, społeczeństwo i system gospodarczy³.

² Zob. np. John P. Martin, „Activation and Active Labour Market Policies in OECD countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness” [„Polityki aktywizacji i aktywne polityki rynku pracy w państwach OECD: stylizowane fakty i dowody ich skuteczności”], dokument programowy IZA nr 84, czerwiec 2014.

³ W niniejszym zestawieniu skoncentrowano się głównie na przeciwdziałaniu bezrobociu długotrwałemu – wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, bezrobocie długotrwałe zazwyczaj wywiera skutki wykraczające poza skutki związane z ogólnie rozumianym bezrobociem, zarówno jeżeli chodzi o ich powagę, jak i czas trwania. W takiej sytuacji konieczne jest stosowanie aktywnych polityk rynku pracy. Po drugie, aby w możliwie jak największym stopniu ograniczyć ryzyko wystąpienia „zbędnych strat społecznych”, aktywne polityki rynku pracy *sensu stricto* (tj. rozumiane jako „realne działania” podejmowane niezależnie od usług rynku pracy świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia) powinny być w idealnych warunkach kierowane do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, zazwyczaj do długotrwałe bezrobotnych. Przyczyniłoby się to do poprawy efektywności (kosztowej) aktywnych polityk rynku pracy. Po trzecie, zmiany poziomu bezrobocia długotrwałego pozwalają stosunkowo dobrze oszacować skuteczność oddziaływania aktywnych polityk rynku pracy, znacznie lepiej niż wskaźnik całkowitego bezrobocia, ponieważ ten drugi wskaźnik jest znacznie bardziej podatny na wahania cykliczne.

Długotrwale bezrobotni napotykają większe trudności w znalezieniu zatrudnienia w miarę upływu czasu, są narażeni na ryzyko uzyskiwania niższych zarobków i mają gorsze perspektywy rozwoju kariery zawodowej. Bezrobocie długotrwale utrzymujące się na wysokim poziomie na szczeblu krajowym zagraża możliwości osiągnięcia ogólnych celów polityki zatrudnienia, ogranicza zdolność dopasowywania ofert pracy do odpowiednich osób oraz osłabia mobilność zawodową i mobilność geograficzną⁴.

Kapitał ludzki pracowników (faktyczny lub postrzegany przez pracodawców) może pogarszać się w okresie trwania bezrobocia długotrwałego, a czas poświęcany na poszukiwanie pracy z reguły stopniowo ulega skróceniu. Obydwa te czynniki wskazują, że prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia maleje wraz z czasem jego trwania, co skutkuje wzrostem ryzyka pozostania osobą bezrobotną. W miarę upływu czasu i wydłużania się okresu bezrobocia bezrobotni pracownicy stają się bardziej skłonni do opuszczania rynku pracy i przechodzenia na emeryturę lub korzystania z programów dla osób niepełnosprawnych, bądź stają się po prostu „osobami zniechęconymi poszukiwaniem pracy”⁵. Dlatego też należy podejmować stosowne działania na możliwie jak najwcześniejszym etapie, tj. na początku okresu bezrobocia.

Ponadto wpływ kryzysu na rynek pracy uwypuklił kluczowe znaczenie umiejętności, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Skutki kryzysu najsilniej odczuli młodzi pracownicy i pracownicy o

niskich umiejętnościach. Aktywna polityka rynku pracy odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu takim osobom dostępu do umiejętności i doświadczenia zawodowego i przyczynia się do wyeliminowania najważniejszej przeszkody utrudniającej tym grupom docelowym znalezienie pracy.

Głównymi grupami docelowymi aktywnych polityk rynku pracy są długotrwale bezrobotni, a w szczególności osoby młode⁶, pracownicy w starszym wieku i osoby o niskich umiejętnościach zawodowych. Celem aktywnych polityk rynku pracy jest jednak również wspieranie osób krótkotrwale bezrobotnych podejmujących próbę powrotu na rynek pracy. Znaczenie aktywnych polityk rynku pracy zostało należycie odzwierciedlone w dokumentach programowych Komisji, w szczególności w 6. i 7. wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia⁷.

Aby zwiększyć postępy w eliminowaniu zjawiska bezrobocia długotrwałego, w lutym 2016 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy⁸. Zalecenie przyczynia się do realizacji celów ogólnej strategii „Europa 2020”, wnosząc wkład w realizację jej celów szczegółowych polegających na zwiększaniu wskaźnika zatrudnienia i walce z ubóstwem.

W dniu 17 listopada 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie ogłosiły Europejski filar praw socjalnych. Zasady i prawa ustanowione w ramach Europejskiego filara praw socjalnych zostaną odzwierciedlone w pracach prowadzonych w ramach europejskiego semestru, w szczególności przy wykorzystaniu nowej tablicy wskaźników

⁴ Zob. „Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix” [„Bezrobocie długotrwale: brak prostego rozwiązania”], <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>

⁵ Zob. A. Nichols, J. Mitchell i S. Lindner, „Consequences of Long-Term Unemployment” [„Konsekwencje bezrobocia długotrwałego”], <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>

⁶ Zob. zestawienie informacji tematycznych dotyczących zatrudnienia ludzi młodych.

⁷ Decyzja Rady (UE) 2016/1838 z dnia 13 października 2016 r.

⁸ 2016/C 67/01.

społecznych. Filar zawiera odniesienie do aktywnych polityk rynku pracy⁹.

Ponadto we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu z 2017 r. stwierdzono, że „priorytetem pozostaje rozwiązanie problemu długotrwałego bezrobocia”.

Niniejsze zestawienie informacji koncentruje się głównie na osobach długotrwale bezrobotnych, które napotyka najpoważniejsze przeszkody przy próbie wejścia na rynek pracy i które są uzależnione od czynnego wsparcia.

Niniejsze zestawienie ma następującą strukturę: w sekcji 2 przedstawiono przegląd wyników państw UE w zakresie bezrobocia długotrwałego, wsparcia aktywizacji i wydatków na aktywne polityki rynku pracy. W sekcji 3 omówiono dostępne dowody dotyczące potencjalnych strategii związanych z aktywnymi politykami rynku pracy, które mogłyby zostać wykorzystane do skutecznego zwalczania zjawiska bezrobocia. Sekcja 4 zawiera krótki ogólny przegląd wdrażania polityki w UE.

Problemy i wyzwania związane z publicznymi służbami zatrudnienia omówiono w odrębnym zestawieniu informacji tematycznych.

Niniejsze zestawienie informacji tematycznych jest ściśle powiązane z zestawieniem informacji tematycznych dotyczącym świadczeń dla bezrobotnych wypłacanych po spełnieniu określonych warunków, które istnieją w wielu państwach członkowskich.

⁹ „Každy ma prawo do terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek. Obejmuje to prawo do otrzymania wsparcia w poszukiwaniu pracy, szkoleniu i zmianie kwalifikacji zawodowych. (...) Osoby bezrobotne mają prawo do ciągłego i konsekwentnego wsparcia dostosowanego do ich indywidualnych potrzeb. Osoby długotrwale bezrobotne mają prawo do dogłębnej indywidualnej oceny najpóźniej do 18. miesiąca bezrobocia”.

2. WYZWANIA POLITYCZNE: PRZEGLĄD WYNIKÓW W PAŃSTWACH UE

Skala bezrobocia długotrwałego stanowi jeden z głównych wskaźników, w oparciu o który można oszacować adekwatność lub szanse powodzenia aktywnych polityk rynku pracy (i publicznych służb zatrudnienia).

Bezrobocie długotrwałe, które w 2008 r. utrzymywało się w UE na poziomie 2,6%, wzrosło istotnie w okresie po 2008 r. i osiągnęło poziom 5,1%, po czym w 2016 r. spadło do poziomu 4% we wszystkich państwach członkowskich (zob. wykres 1). Wzrost poziomu bezrobocia długotrwałego był szczególnie znaczący w Grecji, Hiszpanii, Chorwacji, Portugalii, Włoszech, na Cyprze i w Irlandii, co przyczyniło się do pogłębienia różnic między państwami członkowskimi w tym okresie. Po sześciu latach ograniczonego wzrostu gospodarczego i niskiego popytu na pracę bezrobocie długotrwałe (obok bezrobocia młodzieży) zaczęło się jawić jako główna spuścizna kryzysu gospodarczego w sektorze zatrudnienia wywierająca poważny negatywny wpływ społeczny i gospodarczy na poszczególne osoby i ogólnie rozumiane społeczeństwo. Zjawisko bezrobocia długotrwałego niesie poważne wyzwania: w miarę wydłużania się okresu bezrobocia kontakt danej osoby z rynkiem pracy pogarsza się, co przekłada się na gwałtowny spadek prawdopodobieństwa ponownego znalezienia stałego zatrudnienia i wzrost ryzyka bierności zawodowej. Im dłuższy okres bezrobocia, tym większe wsparcie konieczne do zapewnienia danej osobie możliwości powrotu na rynek pracy. Przeszkody utrudniające uczestnictwo w rynku pracy mają tendencję do kumulowania się, co niejednokrotnie wiąże się z koniecznością korzystania z większej liczby usług wsparcia.

Głównym czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu bezrobocia długotrwałego od momentu wybuchu kryzysu był brak zdolności rynku pracy do wchłonięcia napływu pracowników, którzy stracili pracę wskutek restrukturyzacji,

niedostatecznie wysokiego popytu na pracę albo zwiększającego się niedopasowania między popytem na pracę a jej podażą.

Wady instytucjonalne pogłębiły negatywne skutki kryzysu. Jednym z takich zjawisk jest segmentacja polegająca na tym, że pracę straciła znaczna część osób, które pracowały na podstawie umowy o pracę na czas określony / umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy („elastyczny margines”), podczas gdy osoby o bardziej stabilnej pozycji i osoby, których zwolnienie wiązałyby się z koniecznością poniesienia istotnych kosztów („twardy rdzeń”), pozostały na zajmowanych stanowiskach. Inny problem dotyczy nieadekwatności aktywnych polityk rynku pracy, a w szczególności publicznych służb zatrudnienia, które w wielu państwach okazały się niezdolne do prawidłowego zarządzania znacznym wzrostem liczby osób bezrobotnych w sytuacji przeciągającego się spowolnienia koniunktury gospodarczej.

Bezrobocie długotrwałe dotyka określonych grup, takich jak osoby młode¹⁰ i pracownicy o niskich umiejętnościach¹¹, w większym stopniu niż innych i odbija się szczególnie dotkliwie na osobach zatrudnionych w ginących zawodach i zanikających sektorach. Jak już wspomniano, ogólny stan gospodarki pozostaje istotnym czynnikiem przy określaniu zmian liczby osób długotrwałe bezrobotnych oraz natężenia przepływów z i do puli osób długotrwałe bezrobotnych, obserwuje się jednak również określone czynniki specyficzne dla poszczególnych państw i niektóre państwa członkowskie są w stanie zapewnić stosunkowo wysoki

poziom wskaźnika powrotu do zatrudnienia.

W latach 2014–2015, stopa bezrobocia długotrwałego obniżyła się w większości państw członkowskich (wykres 2), choć w siedmiu państwach członkowskich odnotowano jej wzrost – dotyczyło to również państw o stosunkowo niskich stopach bezrobocia długotrwałego (Austria, Finlandia, Luksemburg).

Poza stopą bezrobocia długotrwałego warto również przyjrzeć się odsetkowi osób długotrwałe bezrobotnych wśród wszystkich osób bezrobotnych. Pozwala to oszacować skalę powszechności tego zjawiska. W UE-28¹² wskaźnik powszechności występowania bezrobocia długotrwałego¹³ wzrósł z poziomu 34,7% w 2008 r. (czwarty kwartał) do poziomu 48,3% w 2015 r. (czwarty kwartał), co odzwierciedla spadek wskaźnika znajdowania pracy z uwagi na utrzymujący się niski popyt na pracę i coraz większe niedopasowanie umiejętności wiążące się z procesem restrukturyzacji gospodarczej i stopniowym obniżaniem się poziomu umiejętności w miarę wydłużania się okresów bezrobocia. Wartość wskaźnika powszechności występowania bezrobocia długotrwałego w państwach członkowskich jest bardzo różna – w czwartym kwartale 2015 r. najniższe wartości tego wskaźnika (poniżej 30%) odnotowano w Danii, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, natomiast w Bułgarii, Irlandii, Grecji, Chorwacji, Włoszech, Portugalii i na Słowacji wskaźnik ten wyniósł ponad 55%.

Udział w aktywnych politykach rynku pracy może przyczynić się do obniżenia stopy bezrobocia długotrwałego przez zapewnianie wsparcia w procesie wychodzenia z bezrobocia, a nie przez przeciwdziałanie napływowi osób do

¹⁰ W 2016 r. spośród młodzieży bezrobotnej, której odsetek wynosi 5,5%, 29,5% stanowiły osoby długotrwałe bezrobotne.

¹¹ Jeżeli chodzi o pracowników o niskich umiejętnościach, jak dotąd nie przedstawiono żadnych standardowych danych, ale wcześniejsze dane za drugi kwartał 2015 r. wskazywały, że odsetek osób długotrwałe bezrobotnych w tej grupie mógł wynosić nawet 9,3%.

¹² O ile nie wskazano inaczej, dane w niniejszym zestawieniu informacji dotyczą państw UE-28.

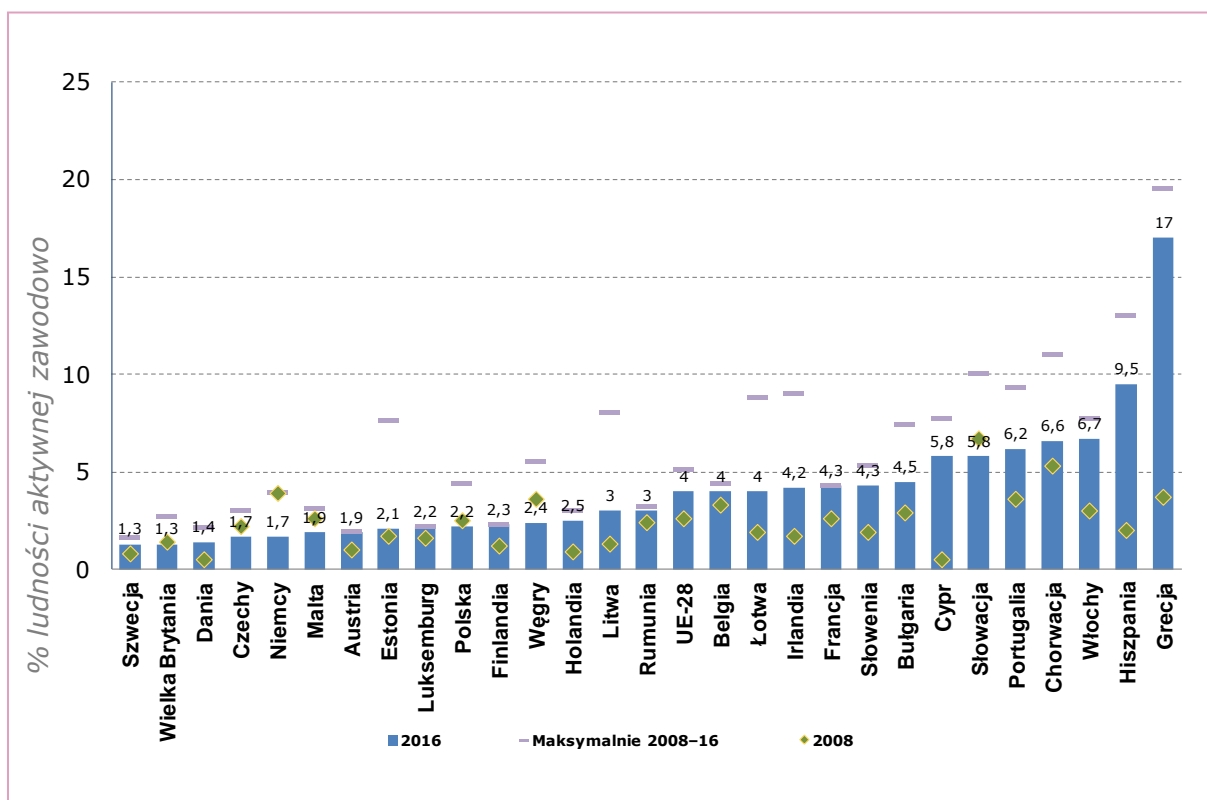
¹³ Wskaźnik powszechności występowania bezrobocia długotrwałego oblicza się, dzieląc liczbę osób, które *pozostały bezrobotne przez okres ponad 12 miesięcy*, przez całkowitą liczbę osób bezrobotnych.

grupy bezrobotnych, które ma w dużej mierze cykliczny charakter. Jak wskazano na wykresie 3, państwa o najniższej stopie bezrobocia długotrwałego (Szwecja, Austria, Luksemburg, Dania, Finlandia i Niemcy) należą jednocześnie do grupy państw, w których odnotowuje się najwyższy poziom zaangażowania w aktywne polityki rynku pracy. W kilku innych państwach członkowskich wsparcie aktywizacji zawodowej wydaje się nieproporcjonalne do występującego tam problemu bezrobocia.

Jak przedstawiono na wykresie 4, wyższym stopom bezrobocia

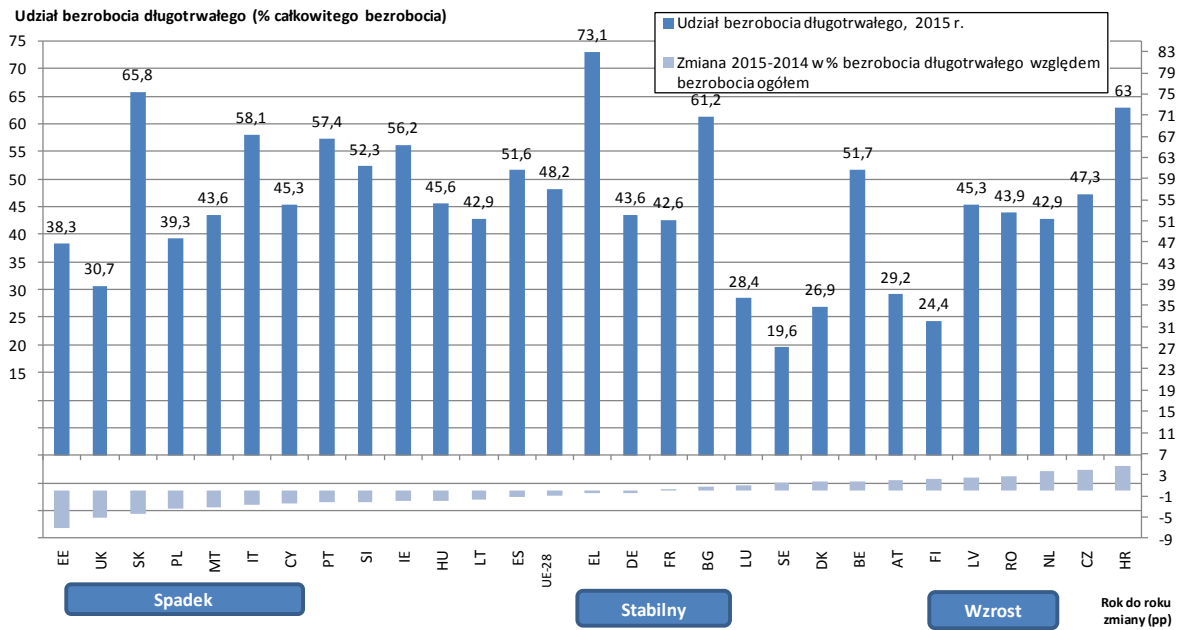
przeciwdziała się zazwyczaj, stosując połączenie pasywnych i aktywnych polityk rynku pracy. Niektóre państwa członkowskie, które borykają się z wysoką stopą bezrobocia, przeznaczają stosunkowo niewielką część swojego PKB na usługi rynku pracy i aktywne instrumenty rynku pracy (dotyczy to w szczególności Bułgarii, Słowacji, Cypru, Chorwacji i Grecji). W państwach tych można jednocześnie zaobserwować stosunkowo wysoki poziom wydatków na środki pasywne, takie jak świadczenia dla bezrobotnych (dotyczy to w szczególności Irlandii i Hiszpanii oraz – w nieco mniejszym stopniu – Portugalii i Włoch).

Wykres 1 – Stopy bezrobocia długotrwałego wyrażone jako % ludności aktywnej zawodowo w UE-28 oraz w poszczególnych państwach członkowskich w 2008 r. i w 2016 r.



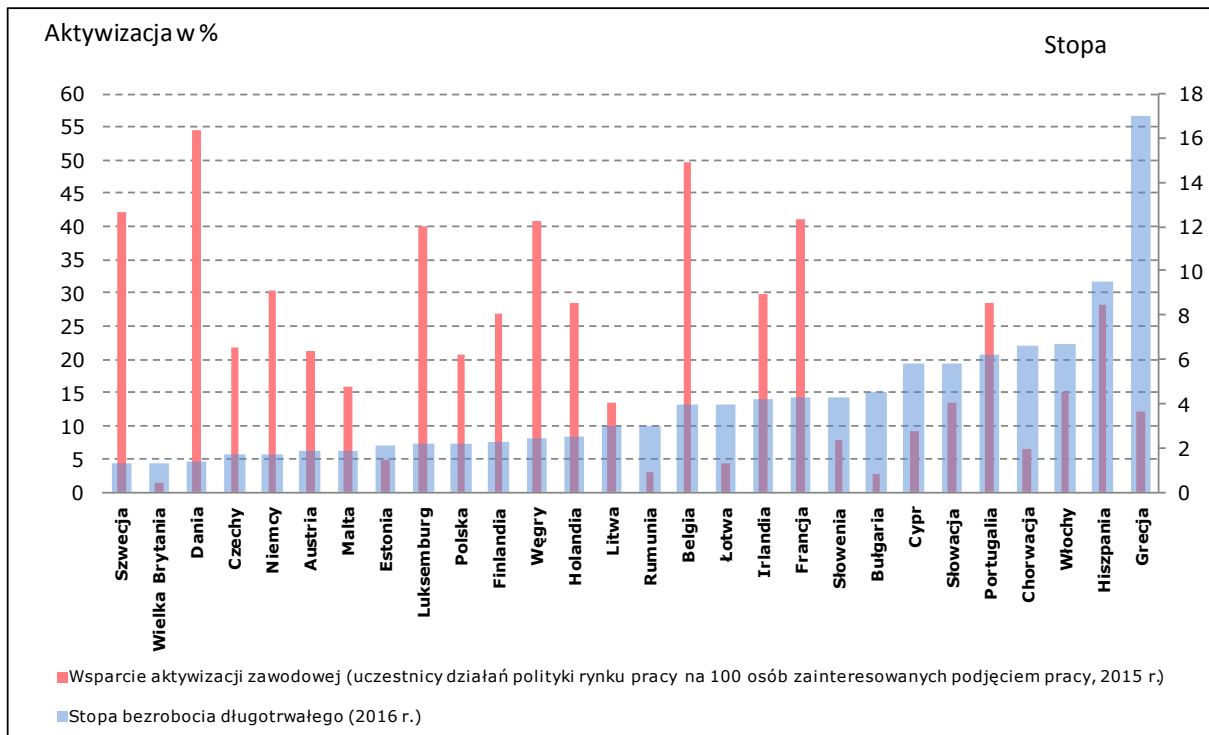
Źródło: Eurostat, BAEL.

Wykres 2 – Udział bezrobocia długotrwałego w ogólnej strukturze bezrobocia w %



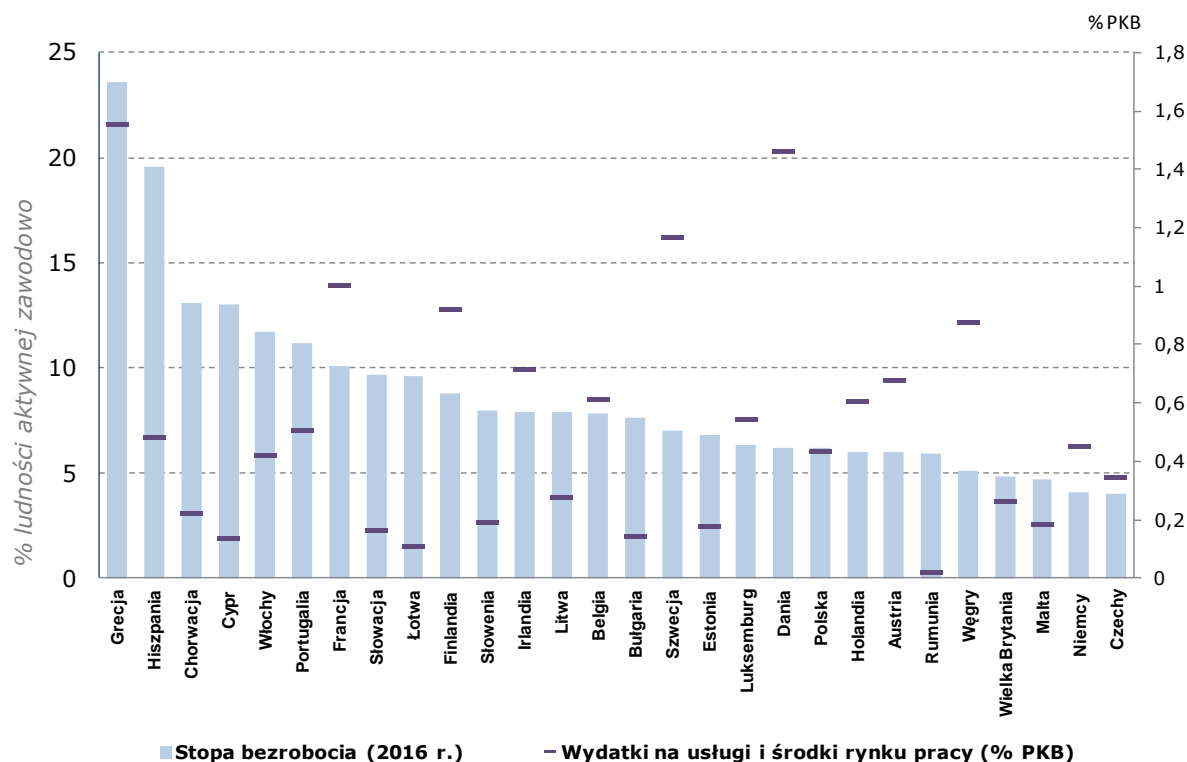
Źródło: Eurostat, BAEL.

Wykres 3 – Wsparcie aktywizacji zawodowej (uczestniczący w polityce rynku pracy na 100 osób zainteresowanych podjęciem pracy, 2015 r.) oraz stopy bezrobocia długotrwałego w poszczególnych państwach członkowskich, 2016 r.



Źródło: Eurostat, baza danych dotyczących polityki rynku pracy.

Wykres 4 – Wydatki na usługi rynku pracy, środki aktywne i pasywne (% PKB; po lewej stronie) oraz stopy bezrobocia (po prawej stronie) w poszczególnych państwach członkowskich, 2016 r.



Źródło: Eurostat, baza danych dotyczących polityki rynku pracy.

Uwaga: „Usługi rynku pracy” odnoszą się do kategorii 1 w bazie danych dotyczących polityki rynku pracy, „środki aktywne” do kategorii 2-7 w tej bazie danych, a „środki pasywne” do ustanowionych w niej kategorii 8-9 (środki utrzymania i wsparcie dochodu osób pozostających bez pracy, wcześniejsze przechodzenie na emeryturę). W przypadku Grecji i Wielkiej Brytanii dane dotyczące polityki rynku pracy pochodzą z 2010 r., w przypadku Cypru – z 2012 r., a w przypadku Irlandii i Hiszpanii – z 2013 r.

3. NARZĘDZIA POLITYCZNE POZWALAJĄCE SPROSTAĆ WYZWANIAM POLITYCZNYM

Bezrobocie może mieć szereg przyczyn, takich jak zbyt mały popyt na pracę lub niedopasowanie umiejętności. Na poziom bezrobocia mogą również wpływać czynniki instytucjonalne, takie jak przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia i opodatkowanie pracy. Problemy i wyzwania związane z ochroną zatrudnienia omówiono w odrębnym zestawieniu informacji tematycznych. Niektóre z tych przyczyn można wyeliminować, stosując aktywne polityki rynku pracy, ale nie wszystkie z nich są odpowiednie dla wszystkich osób bezrobotnych i nie wszystkie mogą być stosowane w każdych okolicznościach. Struktura, zakres i grupy docelowe aktywnych polityk rynku pracy, a także sposób ich wdrażania (tj. to, czy są wdrażane przez publiczne służby zatrudnienia czy inne podmioty) wywierają istotny wpływ na ich skuteczność i efektywność. Do chwili obecnej zebrano dość pokaźną liczbę dowodów pozwalających ustalić, które polityki okazały się najbardziej skuteczne, dla jakich grup i w jakich okolicznościach. Powszechnie przyjmuje się jednak, że przeprowadzenie interwencji na wczesnym etapie ma kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania bezrobociu długotrwałemu. W badaniu przeprowadzonym przez Ecorys i IZA stwierdzono, że „żadna konkretna polityka nie może sama w sobie posłużyć za uniwersalne narzędzie przyczyniające się do poprawy perspektyw osób bezrobotnych na rynku pracy¹⁴”. W badaniu tym podkreślono, że wszystkie aktywne polityki rynku pracy mają zarówno zalety, jak i wady. W praktyce oznacza to, że polityki będą musiały być dostosowywane do indywidualnych potrzeb konkretnej osoby bezrobotnej, co z kolei wiąże się z koniecznością stosowania skutecznych metod

¹⁴ Ecorys/IZA, „Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures” [„Ocena kosztów i korzyści związanych ze stosowaniem środków aktywnych w porównaniu ze stosowaniem środków pasywnych”], 2012.

profilowania. Stosując takie indywidualne podejście, ustala się, czy dana osoba jest osobą krótkotrwale czy potencjalnie długotrwale bezrobotną.

Choć wiele badań oceniających jest obarczonych brakami o charakterze metodycznym¹⁵, z dostępnych opracowań naukowych można wyciągnąć pewne szersze zakrojone wnioski, które mogą posłużyć za wskazówki polityczne dla państw członkowskich w procesie kształtowania aktywnych polityk rynku pracy (zob. ramka na s. 11)^{16 17}. Ogólnie rzecz biorąc, stosowanie **środków zachęcających** przedsiębiorstwa w sektorze rynkowym **do zwiększania zatrudnienia** jest mało skuteczne (poza sytuacją, w której popyt na pracę utrzymuje się na bardzo niskim poziomie), ponieważ środki te generują stosunkowo duże zbędne straty społeczne¹⁸. Ponadto istnieje ryzyko, że pracodawcy będą zastępować pracowników nieobjętych subsydiami pracownikami subsydiowanymi lub celowo czekać do momentu, w którym dana osoba poszukująca pracy będzie kwalifikowała się do objęcia jej subsydiami. Dlatego też w przypadku

¹⁵ Problemy metodyczne są w większości związane z brakiem scenariusza alternatywnego, który następnie musi być interpretowany na podstawie danych np. przy użyciu technik dopasowania. Problem ten nie występuje w przypadku losowych eksperymentów, aczkolwiek nadal są one prowadzone dość rzadko.

¹⁶ Dość kompleksową ocenę skuteczności aktywnych polityk rynku pracy można znaleźć w następujących publikacjach: sprawozdanie Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie”, 2006; Kluge i in. (2010; „The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes” [„Skuteczność europejskich programów na rzecz aktywnego rynku pracy”], Labour Economics nr 17, s. 904–18) oraz Kluge i in. (2010; „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis” [„Oceny aktywnej polityki rynku pracy: metaanaliza”], The Economic Journal nr 120, s. 452–77) oferują szerokokrojone (meta)analizy oparte na dużej liczbie badań.

¹⁷ Bardziej szczegółowy przegląd skuteczności aktywnych polityk rynku pracy zamieszczono w załączniku 2.

¹⁸ Dotowane miejsca pracy i tak zostałyby utworzone/utrzymane.

korzystania z takich środków zachęcających należy upewnić się, że są one dobrze ukierunkowane, mogą być wykorzystywane wyłącznie na niewielką skalę i mają tymczasowy charakter. Należy również ustanowić mechanizmy zachęcające pracodawców do zatrzymywania pracowników po zakończeniu okresu subsydiowania lub łączyć takie mechanizmy z innymi środkami aktywnej polityki rynku pracy służącymi poprawie zdolności do zatrudnienia beneficjentów. Najniższą skuteczność osiąga się w przypadku bezpośredniego tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym (w tym programów prac publicznych).

Aktywne polityki rynku pracy mające na celu utrzymanie zatrudnienia, takie jak systemy pracy w zmniejszonym wymiarze czasu, należy stosować tylko przez krótki okres oraz w czasie poważnej recesji. Bardziej opłacalne i pożądane są aktywne polityki rynku pracy, w ramach których zachęty rozdziela się na osoby znajdujące się obecnie poza rynkiem pracy, tak aby wzmocnić ich powiązanie z rynkiem pracy i zachęcić do znalezienia zatrudnienia. Te aktywne polityki rynku pracy są szczególnie skuteczne w okresach ożywienia koniunktury.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje opóźnienie między wdrożeniem aktywnych polityk rynku pracy a ich wpływem na rynek pracy, chociaż w przypadku niektórych środków jest to bardziej prawdopodobne niż w przypadku innych. Z badań opartych na danych jednostkowych wynika, że chociaż wpływ aktywnych polityk rynku pracy na wskaźniki znajdowania pracy jest dość niewielki w perspektywie krótkoterminowej, ich wpływ w dłuższej perspektywie jest na ogół bardziej znaczący¹⁹.

¹⁹ „Effective Active Labour Market Policies” [„Skuteczne aktywne polityki rynku pracy”], J. Boone i J. C. van Ours, IZA DP nr 1335, 2004.

Aktywne polityki rynku pracy: narzędzia i grupy docelowe

Powodzenie aktywnych polityk rynku pracy zależy nie tylko od poziomu wydatków, ale przede wszystkim od modelu środków i sposobu ich wdrożenia.

- **Doradztwo i pomoc w poszukiwaniu pracy:** środki te są w większości przydatne dla osób krótkotrwale bezrobotnych, ale mogą również odgrywać cenną rolę, jeśli stanowią część zindywidualizowanego lub „dostosowanego do indywidualnych potrzeb” podejścia do wspierania bezrobotnych. Indywidualizacja wsparcia obejmuje doradztwo połączone z szeregiem potencjalnych rodzajów wsparcia, w tym szkolenia zawodowe, pomoc w szukaniu pracy, kursy „motywacyjne” i wsparcie społeczne, w zależności od oceny potrzeb osób poszukujących pracy.
- **Dotacje dla pracodawców:** takie programy są stosunkowo kosztowne i zazwyczaj skierowane do grup znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, w przypadku których inne środki okazały się nieskuteczne. Środki takie mogą odegrać ważną rolę w pozytywnym wpływie na stosunek pracodawców do osób długotrwale bezrobotnych poprzez zbliżenie obu grup oraz zapewnienie pracodawcom możliwości „przetestowania” potencjalnych pracowników po kosztach niższych niż pełne wynagrodzenie.
- **Programy bezpośredniego zatrudnienia / tworzenia miejsc pracy:** programy te są zazwyczaj skierowane do średnio- i długotrwale bezrobotnych, aby uniknąć niepożądanych skutków zatrudnienia dla osób krótkotrwale bezrobotnych, np. w przypadku gdy uczestnicy programu, którzy w przeciwnym razie znaleźliby „prawdziwą” pracę, pozostają poza rynkiem pracy podczas udziału w programie. Programy te są również zazwyczaj bardziej stabilne i trwałe, aby zapewnić ich wydajność i opłacalność.
- **Szkolenia** zazwyczaj powodują najbardziej pozytywne długoterwałe skutki, ale są kosztowne. Zdobywanie kwalifikacji w miejscu pracy, programy ogólne i szkolenia zawodowe są adekwatne, ale służą różnym celom. Badania pokazują, że programy ogólne przyczyniają się do lepszego dopasowania umiejętności, zwłaszcza po pierwszym wejściu na rynek pracy, natomiast (certyfikowane) programy szkolenia zawodowego (w miejscu pracy lub połączone ze szkoleniem odbywającym się w szkole) okazały się bardzo skuteczne w ułatwianiu przejścia z etapu kształcenia do etapu pracy.

Aby zmniejszyć ryzyko bezrobocia długotrwałego, ważne jest dostosowanie zestawu środków aktywizujących i ich otoczenia instytucjonalnego do sytuacji gospodarczej. Wyzwaniem jest zapewnienie, aby wydatki na środki aktywizujące pozostały skuteczne nawet w takich warunkach gospodarczych, w których tworzenie miejsc pracy jest trudne. Na ograniczonym rynku pracy należy rozważyć precyzyjną równowagę między podejściem „najpierw szkolenie” a podejściem „najpierw praca”.

Publiczne służby zatrudnienia mają do odegrania kluczową rolę w procesie ponownej integracji osób bezrobotnych na rynku pracy. Wynika to z faktu, że służby te najlepiej sprawdzają się w kontaktach z różnymi grupami

bezrobotnych²⁰. Aby publiczne służby zatrudnienia mogły dobrze funkcjonować, potrzebują:

- wystarczającej liczby pracowników, którzy zostali odpowiednio przeszkoleni w zakresie aspektów podnoszących jakość usług, takich jak dyskryminacja, godna praca i postępowanie w szczególnie delikatnych przypadkach;
- zintegrowanych służb, które skutecznie współpracują z innymi służbami państwowymi, szczególnie tymi związanymi z edukacją, zdrowiem, mieszkalnictwem i innymi usługami społecznymi);
- dobrze skonstruowanego systemu oceny i monitorowania²¹.

²⁰ Zob. zestawienie informacji tematycznych dotyczących publicznych służb zatrudnienia.

Monitorowanie i ocena mają zasadnicze znaczenie dla oceny i zwiększania skuteczności. Aktywne polityki rynku pracy nie są z reguły monitorowane i oceniane. Ważne jest stworzenie kultury oceniania, do czego mogą się przyczynić różne czynniki. Zalicza się do nich zobowiązanie polityczne do kształtowania polityki opartej na dowodach (i odpowiedzialności), wymogi prawne w zakresie oceny, wymogi dotyczące oceny finansowania europejskiego oraz szkolenie i kształcenie osób oceniających w celu zapewnienia oceny w trakcie całego cyklu polityki.

²¹ Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN): Walka o wolną od ubóstwa Europę Socjalną:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Prezentacja jednego z narzędzi aktywnej polityki rynku pracy: zachęty do tworzenia miejsc pracy i wspierania zatrudnienia

Zachęty w dziedzinie zatrudnienia to zazwyczaj ukierunkowane, tymczasowe i warunkowe płatności lub obniżki podatków/składek na ubezpieczenie społeczne, które obniżają koszty pracodawców, a co za tym idzie – zwiększają popyt na pracę. W całej UE jedną szóstą wydatków w ramach aktywnej polityki rynku pracy przeznaczono na zachęty w dziedzinie zatrudnienia, więcej środków pochłonęły jedynie wydatki na szkolenia i usługi rynku pracy.

W sytuacji niskiego popytu na pracę zachęty w dziedzinie zatrudnienia mogą być atrakcyjnym instrumentem wspierania zatrudnienia, zwiększając jednocześnie szanse na zatrudnienie określonych grup szczególnie wrażliwych. Z tego powodu, a także biorąc pod uwagę ograniczoną przestrzeń fiskalną w wielu państwach członkowskich, w zaleceniu Rady w sprawie gwarancji dla młodzieży (2013 r.) wezwano do wprowadzenia ukierunkowanych i dobrze opracowanych dopłat do wynagrodzeń i rekrutacji, natomiast w zaleceniu Rady w sprawie długotrwale bezrobotnych (2016 r.) zalecono przeznaczenie zachęt finansowych – takich jak dopłaty do rekrutacji i obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne – na programy wspierające integrację na rynku pracy.

Jeśli zachęty w dziedzinie zatrudnienia nie są dobrze zaprojektowane, mogą jednak spowodować marnotrawstwo środków publicznych, w szczególności gdy dotowane miejsca pracy i tak zostałyby utworzone/utrzymane (tzw. „zbędna strata społeczna”) lub gdy dotacje po prostu skłaniają pracodawców do zatrudniania/utrzymywania jednych pracowników zamiast innych (tzw. „efekt przesunięcia”). Mogą również zmniejszyć produktywność, jeżeli stworzą zachęty dla przedsiębiorstw do zastępowania bardziej produktywnych pracowników tymi mniej produktywnymi. Jeżeli miejsca pracy są tworzone tylko na czas trwania dotacji, nadal zwiększa to szanse zaangażowanych pracowników na zatrudnienie, ale świadczenia społeczne netto są o wiele bardziej ograniczone, a nawet ujemne.

Cechy projektu, które pomagają zmaksymalizować korzyści płynące z zachęt w dziedzinie zatrudnienia obejmują:

- **ukierunkowanie na osoby bezrobotne, które mają ograniczone szanse na zatrudnienie** (np. długotrwale bezrobotnych, w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia zbędnej straty społecznej), ale również na grupy mogące znacznie zwiększyć produktywność (np. osoby młode bez doświadczenia zawodowego, które nie były w stanie znaleźć pracy w określonym czasie);
- **zapewnienie, aby w dotowanym okresie nastąpił wzrost produktywności** pracownika, np. przez skuteczny komponent szkoleniowy i coaching;
- **wprowadzenie warunków zwiększających prawdopodobieństwo, że stosunek pracy zostanie wydłużony poza okres dotowany** (np. sprawdzanie, czy beneficjent jest nadal zatrudniony przez przedsiębiorstwo w określonym czasie po zakończeniu dotacji lub czy w danym przedsiębiorstwie tworzone są miejsca pracy brutto lub netto);
- **regularne monitorowanie i ocena** dotowanych przedsiębiorstw i ich zachowania w zakresie zatrudniania, a także pracowników będących beneficjentami.

Odnosna literatura:

Brown, A. (2015), „Can hiring subsidies benefit the unemployed?”, IZA World of Labor 2015; Komisja Europejska (2014). „Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe”, Europejskie Obserwatorium Polityki Zatrudnienia; HoPES

(2013), „HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies”. Odpowiedź europejskiej sieci szefów publicznych służb zatrudnienia na wezwania do działania uzgodniona na konferencji berlińskiej poświęconej zatrudnianiu ludzi młodych, która odbyła się w dniu 3 lipca 2013 r.

W kontekście działań na rzecz konsolidacji budżetowej istnieje jedynie ograniczone pole manewru w przypadku polityki budżetowej; ponadto wywierany jest nacisk w odniesieniu do wydatków publicznych w ujęciu całościowym. Dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na priorytetowe traktowanie wydatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. Obejmuje to zwiększenie, w razie potrzeby, zakresu działań publicznych służb zatrudnienia i aktywnych polityk rynku pracy, ale także zwiększenie ich skuteczności, w szczególności poprzez odpowiednie ukierunkowanie i zindywidualizowanie wsparcia.

4. BADANIE OBECNEGO STANU POLITYKI

Praktyka UE pokazuje, że aktywne polityki rynku pracy są coraz bardziej zróżnicowane pod względem charakteru, zgodnie z podejściem bardziej dostosowanym do indywidualnych potrzeb. Większą uwagę zwraca się również na egzekwowanie wymogów dotyczących dyspozycyjności w pracy i wzajemnych zobowiązań. Oznacza to, że od odbiorców świadczeń oczekuje się zaangażowania w monitorowane działania związane z poszukiwaniem pracy i zwiększenia swoich szans na zatrudnienie „w zamian” za otrzymywane świadczenia. W ostatnich latach państwa członkowskie kładły większy nacisk na osiągnięcie skutecznej koordynacji aktywnych polityk rynku pracy połączonej z zarządzaniem świadczeniami i polityką „czynienia pracy opłacalną” w celu wdrożenia spójnych strategii aktywizacji.

Dostosowanie wsparcia do indywidualnych potrzeb często wymaga lepszej koordynacji usług świadczonych między organizacjami. W odpowiedzi na tę potrzebę państwa członkowskie uzgodniły w zaleceniu Rady utworzenie punktu kompleksowej obsługi dla długotrwale bezrobotnych. Platformy wymiany danych i interoperacyjności to istotne elementy skutecznego świadczenia usług. W niektórych państwach prace nad punktem kompleksowej obsługi są mocno

zaawansowane, natomiast inne dopiero podejmują działania zmierzające do koordynacji międzyinstytucjonalnej świadczenia usług.

W niektórych państwach członkowskich realizacja aktywnej polityki rynku pracy nadal jest wyzwaniem. Publiczne służby zatrudnienia mogą: (i) zwiększyć swoją skuteczność i wydajność, aby ułatwić szukanie pracy osobom poszukującym pracy; oraz (ii) uczynić to po możliwie najniższych kosztach. W kilku państwach członkowskich publiczne służby zatrudnienia mogłyby świadczyć jeszcze bardziej zindywidualizowane i lepiej ukierunkowane usługi. Kwestie te zostały w ostatnich latach (choć w różnym stopniu) uwzględnione w zaleceniach dla poszczególnych krajów skierowanych do kilku państw członkowskich jako część procesu monitorowania gospodarczego prowadzonego w ramach europejskiego semestru.

Na przykład wiele państw w większym stopniu zindywidualizowało wsparcie dla długotrwale bezrobotnych zgodnie z zaleceniem Rady, w którym wezwano do zawierania umów w sprawie integracji na rynku pracy, dostosowujących wsparcie do indywidualnych potrzeb i wyraźnie określających prawa i obowiązki zarówno bezrobotnych, jak i organów wsparcia. Inne państwa zleciły na zewnątrz usługi związane z osobami długotrwale bezrobotnymi, zaś inna grupa państw zwiększyła liczbę szkoleń dla osób długotrwale bezrobotnych.

W Bułgarii podjęto środki mające na celu lepsze ukierunkowanie aktywnych polityk rynku pracy i sprawniejsze łączenie działań służb zatrudnienia i służb społecznych na potrzeby grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Środki te zachęcają do zatrudniania długotrwale bezrobotnych na podstawie art. 55 lit. c) ustawy o promocji zatrudnienia oraz w ramach programu szkolenia i zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych finansowanego z budżetu państwa. Docelowo pomocą zostanie objętych 2900 długotrwale bezrobotnych, przy czym na inicjatywę

przeznaczona zostanie łącznie kwota 4,6 mln EUR.

W Danii wprowadzono system premii za zatrudnienie w celu zwiększenia zachęt do podejmowania pracy dla długotrwale bezrobotnych. Długotrwale bezrobotni, którzy znajdą zatrudnienie, mogą otrzymać nieopodatkowaną premię za zatrudnienie w wysokości 10% uzyskanego dochodu, maksymalnie do 2500 DKK (336 EUR) miesięcznie. Premia ta może zostać przyznana na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy, co daje maksymalną łączną premię za zatrudnienie w wysokości 45 000 DKK (6053 EUR) na osobę. Jest to tymczasowa inicjatywa polityczna, która ma trwać dwa lata (od dnia 1 kwietnia 2017 r. do dnia 1 kwietnia 2019 r.).

W Estonii w ramach programu na rzecz rynku pracy na lata 2017–2020 przewidziano utworzenie funduszu ubezpieczeń od utraty pracy, który oferowałby aktywne środki zapobiegania bezrobociu. Zalicza się do nich środki wspierające udział w szkoleniach formalnych, bony szkoleniowe oraz zwrot kosztów szkoleń dla pracodawców. Środki te będą skierowane do osób nadal pozostających na rynku pracy. Głównymi grupami docelowymi będą osoby bez kwalifikacji zawodowych, osoby z przestarzałym wykształceniem i umiejętnościami, ze słabą znajomością języka estońskiego, osoby w grupie wiekowej 50+ lub osoby potrzebujące nowej pracy ze względów zdrowotnych.

We Francji utworzono plan finansowania dodatkowych kursów szkoleniowych dla 500 000 osób szukających pracy, w wyniku którego przeprowadzono jak dotąd blisko 1,1 mln działań

szkoleniowych w sektorach o pozytywnych perspektywach na rynku pracy i perspektywach gospodarczych. Około 28% szkoleń skierowanych było do osób o niskich kwalifikacjach, 29% do osób młodych, a 20% do osób długotrwale poszukujących pracy. Plan jest wdrażany przez rady regionalne, które reprezentują podsektor lokalny we Francji odpowiedzialny za kształcenie i szkolenie zawodowe na mocy konwencji państwowo-regionalnych. Na mocy konwencji regiony podejmują decyzje dotyczące proponowanych szkoleń, a publiczne służby zatrudnienia oferują szkolenia osobom poszukującym pracy. Plan przedłużono do pierwszej połowy 2017 r.

Z kolei Portugalia wprowadziła środek, który pomoże osobom bezrobotnym uzyskać umowę na czas nieokreślony i będzie skierowany głównie do grup szczególnie wrażliwych, takich jak osoby młode, długotrwale bezrobotni i pracownicy w starszym wieku. Dzięki temu nowemu środkowi wsparcie w zakresie zawierania umów o pracę na czas określony będzie udzielane jedynie **w wyjątkowych przypadkach** (np. grupom szczególnie wrażliwym, takim jak uchodźcy i byli skazańcy). Program wspiera również przekształcanie umów na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Celem wyznaczonym w portugalskim krajowym programie reform na 2017 r. jest utworzenie 15 000 miejsc pracy. W ramach tego środka udzielono już wsparcia na rzecz ponad 10 000 miejsc pracy.

Data: 11.11.2017

ZAŁĄCZNIK: WSKAŹNIKI STATYSTYCZNE

Tabela 1 – Stopy bezrobocia długotrwałego w UE, strefie euro i w poszczególnych państwach członkowskich w 2014 r. i w 2015 r., według płci

Płeć:	Kobiety		Mężczyźni	
	2015	2016	2015	2016
UE-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Źródło: Eurostat.

Tabela 2 – Bezrobocie długotrwałe (co najmniej 12 miesięcy) jako odsetek całkowitego bezrobocia, według płci (%)

Płeć:	Kobiety		Mężczyźni		
	Data:	2015	2016	2015	2016
UE-28		47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19		51,0	49,8	51,3	49,6
BE		50,6	50,8	52,5	52,2
BG		59,6	58,9	62,4	59,2
CZ		46,8	42,6	47,8	41,5
DK		26,2	21,6	27,5	23,0
DE		41,3	38,2	45,3	42,6
EE		35,7	30,1	40,8	32,8
IE		46,6	43,7	61,7	58,8
EL		72,7	71,1	73,1	72,0
ES		50,4	46,1	51,6	48,4
FR		43,6	46,1	42,6	44,2
HR		61,3	47,2	64,8	54,0
IT		58,0	57,7	58,1	57,1
CY		41,8	38,2	49,2	50,1
LV		41,2	37,0	48,5	44,9
LT		42,1	39,1	43,6	37,7
LU		25,8	32,1	31,0	37,3
HU		44,0	47,3	47,1	45,8
MT		37,2	35,2	54,4	45,3
NL		40,2	40,7	45,6	42,3
AT		25,9	29,7	31,8	34,3
PL		38,8	34,0	39,6	35,8
PT		56,1	53,4	58,8	57,3
RO		44,1	49,8	43,8	50,1
SI		53,8	52,5	50,7	54,1
SK		64,7	58,4	66,9	62,3
FI		20,3	22,9	27,8	28,2
SE		17,0	16,9	21,9	19,5
UK		26,3	23,3	34,3	30,3

Źródło: Eurostat.