



POLITYKA SPOŁECZNA

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRACY
I SPRAWOM
SOCJALNYM.
UKAZUJE SIĘ
OD 1974 ROKU.
PISMO
PUNKTOWANE

O SKUTECZNĄ POLITYKĘ RYNKU PRACY

- MOŻLIWOŚCI PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA
- METODY EWALUACJI POLITYKI RYNKU PRACY
- PROFILOWANIE BEZROBOTNYCH
- ADRESOWANIE PROGRAMÓW RYNKU PRACY
- DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE
- POZYSKIWANIE INFORMACJI Z SYSTEMU SYRIUSZ
- JAK ZWYKLE...
 - ✓ NOWOŚCI WYDAWNICZE
 - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROCZNIK XL
(468)

NR **3**

WARSZAWA

MARZEC 2013

SPIS TREŚCI

OD REDAKTORA NUMERU – Zenon Wiśniewski	1
CZY POLITYKA RYNKU PRACY MOŻE BYĆ BARDZIEJ SKUTECZNA?	
MOŻLIWOŚCI I EWOLUCJA PROGRAMÓW RYNKU PRACY – Zenon Wiśniewski, Edward Dolny	3
MIKROEKONOMICZNE EFEKTY AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY – Monika Maksim	8
KONCEPCJE PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH – Monika Wojdyło-Preisner	11
ADRESOWANIE PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA – Monika Maksim, Monika Wojdyło-Preisner	15
DOŚWIADCZENIA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ	
EWALUACJA AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY – DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE – Monika Maksim, Kamil Zawadzki	18
WCZESNA IDENTYFIKACJA POTENCJALNYCH UCZESTNIKÓW PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ – Monika Wojdyło-Preisner, Kamil Zawadzki, Agnieszka Szulc	22
METODY I NARZĘDZIA BADANIA EFEKTYWNOŚCI AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY	
POZYSKIWANIE DANYCH DO BADAŃ NAD SKUTECZNOŚCIĄ PROGRAMÓW RYNKU PRACY – Barbara Jaskólska, Kamil Zawadzki	25
EFEKTYWNOŚĆ POMOCY W POSZUKIWANIU PRACY – Edward Dolny, Zenon Wiśniewski	30
METODY BADANIA EFEKTYWNOŚCI EX POST I EX ANTE AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY – Monika Maksim, Dominik Śliwicki	34
IMPLEMENTACJA TECHNIK PROFILOWANIA I ADRESOWANIA NA LOKALNYM RYNKU PRACY – Monika Wojdyło-Preisner, Dominik Śliwicki	39
NOWOŚCI WYDAWNICZE IPiSS	
DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ	

Spisy treści oraz streszczenia artykułów są zamieszczane na stronie internetowej:
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

CONTENTS

FROM EDITOR – Zenon Wiśniewski	1
CAN LABOUR MARKET POLICIES BE MORE EFFECTIVE?	
THE POSSIBILITIES AND EVOLUTION OF LABOUR MARKET PROGRAMMES – Zenon Wiśniewski, Edward Dolny	3
MICROECONOMIC EFFECTS OF PARTICIPATION IN ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES – Monika Maksim	8
THE CONCEPTS OF UNEMPLOYED PROFILING – Monika Wojdyło-Preisner	11
TARGETING ACTIVE LABOUR MARKET POLICY – Monika Maksim, Monika Wojdyło-Preisner	15
EXPERIENCES OF THE EU MEMBER STATES	
EVALUATION OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICY – A REVIEW OF SELECTED EU COUNTRIES' EXPERIENCES – Monika Maksim, Kamil Zawadzki	18
EARLY IDENTIFICATION OF POTENTIAL PARTICIPANTS OF LABOUR MARKET PROGRAMMES IN THE SELECTED EU COUNTRIES – Monika Wojdyło-Preisner, Kamil Zawadzki, Agnieszka Szulc	22
METHODS AND TOOLS FOR RESEARCHING THE EFFECTIVENESS OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES	
DATA ACQUISITION FOR RESEARCH ON THE EFFECTIVENESS OF LABOUR MARKET PROGRAMMES – Barbara Jaskólska, Kamil Zawadzki	25
THE EFFECTIVENESS OF JOB SEARCH ASSISTANCE – Edward Dolny, Zenon Wiśniewski	30
EVALUATING IMPACT OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES EX POST AND EX ANTE – Monika Maksim, Dominik Śliwicki	34
THE IMPLEMENTATION OF PROFILING AND TARGETING TECHNIQUES ON LOCAL LABOUR MARKET – Monika Wojdyło-Preisner, Dominik Śliwicki	39
NEW BOOKS PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF LABOUR AND SOCIAL STUDIES	
DIARY OF SOCIAL POLICY	

Content List and Abstracts are easy to find at the following web page:
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

SZANOWNI PAŃSTWO!

Dwa, jak się zdaje, są powody, dla których prace zespołu badaczy rynku pracy kierowanego przez prof. Zena Wiśniewskiego zasługują na szczególną uwagę czytelników „Polityki Społecznej”. Pierwszy z nich jest zgoła oczywisty: wysiłki zmierzające do realizacji postulatu pełnego zatrudnienia mają sens gospodarczy i socjalny. To akurat jest ważne nie tylko ze względów dochodowych. Warto zdawać sobie sprawę z tego, że postulaty godności pracy stają się sensowne tylko wtedy, gdy – poza stosunkowo niewielkim bezrobociem frykcyjnym – pracować możemy wszyscy. Co więcej, charakterystyki polskiego bezrobocia wskazują wyraźnie na to, że coraz większą frakcją bezrobotnych stanowią ci, którzy pracy szukają długo lub traktują jej brak jako pretekst służący eksploatacji systemu zabezpieczenia socjalnego. Tak czy inaczej wiemy znakomicie, że im dłuższy okres pozostawiania bez pracy, tym trudniejsze staje się osadzenie osób bezrobotnych na rynku pracy. Wiemy też, że – odwołując się do metafory R. Dahrendorfa – zakorzenienie człowieka w społecznym ładzie pracy, to klucz do królestwa zasobów, do społecznej stabilizacji i do budowania człowieka nie tylko jako pracownika, lecz także jako obywatela.

Jest też i drugi powód, dla którego prezentujemy dorobek toruńskich badaczy rynku pracy z satysfakcją. Mianowicie okazuje się, że złożone procedury ewaluacji rozmaitych programów społecznych interwencji są nie tylko stosowalne, lecz także przynoszą uchwytne rezultaty. To znakomita informacja, bowiem coraz częściej przekonujemy się, że systematyczne ewaluacje polityk publicznych przestają być tylko „kwiatkiem do kożucha”, że pozwalają one na oddzielenie pomysłów – i praktyk – rozsądnych od tych, które zużywają publiczne zasoby nieefektywnie czy nieskutecznie. Cokolwiek mogliby w sprawie powiedzieć sceptycy, widać „światło w tunelu” – bo przecież uzyskujemy w ten sposób wiedzę o tym, co dzieje się z naszymi wspólnymi pieniędzmi. To również znakomity sposób na obywatelską emancypację.

Zatem wypada złożyć podwójne gratulacje. Autorom tekstów zamieszczonych w „Polityce Społecznej” za to, że dali nam szansę na udział w publicznej debacie, zaś PT Czytelnikom za to, że mogą w tej debacie uczestniczyć, odwołując się do systematycznie gromadzonych informacji i danych.

Redakcja

Od redaktora numeru

Na rynku pracy w Polsce – po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej – dokonuje się wiele zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Nasz rynek pracy stał się częścią ponadnarodowego systemu, związanego ze swobodnym przepływem pracowników. Polska – jako kraj członkowski – zobowiązana jest do realizacji celów europejskiej strategii zatrudnienia, to jest pełnego zatrudnienia, polepszenia jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienia spójności i integracji społecznej. Podmiotami decydującymi w dużym stopniu o sukcesie europejskiej strategii zatrudnienia na szczeblu narodowym są publiczne służby zatrudnienia. Realizują one krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia za pomocą instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

Aktywna polityka rynku pracy powstała w odpowiedzi na występujące w gospodarkach wielu krajów zjawisko bezrobocia. Jest ona formą interwencji państwa w procesy rynkowe i przyczynia się do aktywizacji zawodowej bezrobotnych, zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy oraz zwiększenia produktywności zasobów pracy. Pomimo licznych uwag krytycznych pod jej adresem pozostaje ona ważnym narzędziem poprawy sytuacji na rynku pracy. Wraz z upływem czasu jej pierwotnie określona rola i wykorzystywane instrumentarium ulegały dużym zmianom. Współcześnie aktywna polityka rynku pracy powinna pełnić funkcję prewencyjną, a jej instrumenty mają służyć przede wszystkim aktywizacji zawodowej i wzmocnianiu proaktywnych postaw bezrobotnych na rynku pracy.

Aby zwiększyć efektywność stosowanych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, należy przeprowadzać jej systematyczną ewaluację. Dyskusja nad celowością wydatków na aktywne programy zatrudnienia nasila się szczególnie w czasach deficytu finansów publicznych. W tej sytuacji rządy wielu krajów podejmują tzw. *evidence-based policy*, czyli politykę opartą na dowodach, oznaczającą finansowanie tylko takich programów, których efektywność można naukowo potwierdzić i udokumentować.

Analizy ewaluacyjne programów zatrudnienia mają stosunkowo krótką historię i bazują w dużej mierze na dorobku naukowym noblisty w dziedzinie ekonomii Jamesa Heckmana. Złożoność celów, jakie są realizowane przez aktywne programy, powodują trudności w analizie ich efektywności. Aktywna polityka rynku pracy generuje wiele różnorodnych efektów zarówno o charakterze bezpośrednim, jak i pośrednim. Klasyfikacja tych efektów nie jest rzeczą łatwą, gdyż zdania ekonomistów w kwestii wpływu aktywnych programów rynku pracy na rozmiary zatrudnienia i bezrobocia są podzielone. Pomimo tych trudności metodologicznych badania ewaluacyjne są podstawą do podejmowania decyzji dotyczących alokacji środków na poszczególne rodzaje programów oraz wskazówką do kontynuacji programów przynoszących pozytywne rezultaty i rezygnacji z programów mało skutecznych.

Jeśli chodzi o kryteria oceny, to w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej bada się przeważnie efekty dochodowe aktywnych programów zatrudnienia, natomiast w Unii Europejskiej kładzie się przede wszystkim nacisk na efekty zatrudnieniowe. Różnica w wyborze odpowiednich miar sukcesu wynika z odmiennej sytuacji na rynkach pracy w Stanach Zjednoczonych i krajach europejskich. W tych ostatnich zagrożenie długookresowym bezrobociem jest o wiele wyższe i dlatego aktywne programy zatrudnienia nakierowane są na ograniczanie tego uciążliwego zjawiska.

W Polsce brakuje spójnego i kompleksowego systemu ewaluacji aktywnej polityki rynku pracy. Publiczne służby zatrudnienia monitorują jedynie efekty brutto stosowanych instrumentów. Dlatego zespół Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu podjął się, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, próby opracowania metodologii badania efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu i koncepcji profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy. W artykułach zawartych w niniejszym numerze tematycznym „Polityki Społecznej” przedstawiono wyniki tych badań, z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania danych do analiz z systemu informatycznego Syriusz^{STD}.

Zawartość treści numeru dobrana została w taki sposób, by odpowiadała na kluczowe pytania, jakie pojawiają się w związku z ewaluacją działań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia. W części pierwszej rozważania koncentrują się na teoretyczno-metodologicznych aspektach badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy i narzędziach zwiększających jej skuteczność, takich jak profilowanie bezrobotnych i adresowanie programów zatrudnienia. Następnie zobrazowane zostały doświadczenia krajów Unii Europejskiej w zakresie ewaluacji programów zatrudnienia i profilowania bezrobotnych. W części trzeciej zaprezentowano metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy możliwe do wykorzystania w publicznych służbach zatrudnienia.

Zaproponowana metodologia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy obejmuje dwa narzędzia: jedno pozwalające ocenić efektywność pomocy w poszukiwaniu pracy i drugie służące do oszacowania efektywności *ex post* i *ex ante* pozostałych aktywnych programów rynku pracy. Narzędzie do badania efektywności *ex post* i *ex ante* opiera się na podejściu quasi-eksperymentalnym, w którym sytuacji uczestnictwa bezrobotnego w aktywnym programie zatrudnienia przeciwstawia się stan nieuczestnictwa. Przygotowany przez nas instrument ma formę aplikacji komputerowej, bazuje na metodzie *propensity score matching* i danych pozyskanych bezpośrednio z systemu Syriusz^{STD}.

O skuteczności polityki rynku pracy przesądza w dużym stopniu profilowanie bezrobotnych i adresowanie programów zatrudnienia. Artykuły dotyczące tej problematyki mają charakter pionierski, a prezentowana aplikacja informatyczna do profilowania i adresowania programów na lokalnym rynku pracy ma charakter produktu innowacyjnego.

Liczymy, że zaprezentowane metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy przyczynią się do lepszego poznania tego skomplikowanego zagadnienia, a wykorzystanie przedłożonych rozwiązań w praktyce pozwoli na skuteczniejszą interwencję na rynku pracy na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym. Złożoność analizy skuteczności polityki rynku pracy przesądza o tym, że niektóre rozważania mogą zawierać elementy stanowiące inspirację do dalszych badań i poszukiwań nowych koncepcji metodologicznych.

Czy polityka rynku pracy może być bardziej skuteczna?

MOŻLIWOŚCI I EWOLUCJA PROGRAMÓW RYNKU PRACY

Zenon Wiśniewski

Edward Dolny

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WPROWADZENIE

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcia polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy nie są równoznaczne (Wiśniewski 1994). Zadaniem polityki zatrudnienia jest oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce, a w szczególności osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia. W jej obszarze wykorzystuje się głównie narzędzia polityki gospodarczej (zwłaszcza polityk budżetowej i pieniężnej) o makroekonomicznym charakterze.

Mówiąc o pełnym zatrudnieniu ekonomiści mają zwykle na myśli brak bezrobocia cyklicznego oraz niski poziom bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego. Współcześnie pełne zatrudnienie definiowane jest przez naturalną stopę bezrobocia, oznaczającą taki poziom bezrobocia, który nie powoduje przyspieszenia inflacji i utrzymuje system gospodarczy w stanie równowagi.

Inne podejście do pomiaru pełnego zatrudnienia prezentuje Komisja Unii Europejskiej. Na szczytowym spotkaniu przywódców Unii Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. określono cele, które miały być zrealizowane do 2010 r. w ramach tzw. strategii lizbońskiej. Jako miernik pełnego zatrudnienia przyjęto wskaźnik zatrudnienia, który jest relacją liczby ludności pracującej w wieku 15–64 lata do ogólnej liczby ludności w tym przedziale wieku. W strategii uznano wskaźnik zatrudnienia na poziomie 70% za stan pełnego zatrudnienia. W nowej strategii *Europa 2020 – Strategia inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu* pełne zatrudnienie określono przez wskaźnik zatrudnienia w wysokości 75% dla osób w przedziale wieku 20–64 lata (European Commission 2010). Dla Polski cel ten został wyznaczony na poziomie 71%. Należy podkreślić, że wskaźnik zatrudnienia jest lepszym miernikiem pełnego zatrudnienia niż stopa bezrobocia, gdyż obrazuje on stopień wykorzystania zasobów pracy w gospodarce narodowej.

Analizując cele polityki rynku pracy (programów zatrudnienia), należy podkreślić, że jest ona nakierowana głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania (Wiśniewski 1994). Opiera się przede wszystkim na wyspecjalizowanych instrumentach, dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę, a także na subwencjonowanym zatrudnieniu, wspierającym bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Innymi słowy, polityka rynku pracy jest interwencją państwa wykorzystującą mikroekonomiczne instrumenty. Nie tworzy ona nowych miejsc pracy o konkurencyjnym i długotrwałym charakterze (Kryńska i in. 1999). Aktywne programy zatrudnienia ukierunkowane są przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy i powinny być adresowane do grup problemowych, znajdujących się w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy. Pełnią one zatem funkcję „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia. Sumując, można powiedzieć, że aktywna polityka rynku pracy zmierza do:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produktywności siły roboczej,
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

Rozpatrując politykę rynku pracy jako interwencję państwa w procesy rynkowe, trzeba postawić najpierw pytanie, czy interwen-

cja ta jest rzeczywiście potrzebna. Teorie rynku pracy dostarczają co najmniej pięć podstawowych argumentów na rzecz stosowania interwencji państwa na rynku pracy, a mianowicie: niedostateczną przejrzystość rynku pracy, *mismatch*, niedostateczną skłonność do ryzyka, dyskryminację grup problemowych i histerezę (Wiśniewski 1999).

W opracowaniu podjęto próbę analizy możliwości i ewolucji polityki rynku pracy w kontekście jej społeczno-ekonomicznych uwarunkowań i źródeł finansowania.

EWOLUCJA PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA

Polityka rynku pracy powstała w latach 30. poprzedniego stulecia i początkowo pomyślana była jako instrument niosący pomoc bezrobotnym znajdującym się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Miała ona przyczynić się poprzez aktywne pośrednictwo pracy, rozwój szkoleń i subsydiowane zatrudnienie do zmniejszenia rozmiarów bezrobocia frykcyjnego.

Za prekursorów aktywnej polityki rynku pracy, jako integralnej części polityki społeczno-ekonomicznej, uważa się Szwedów. Jako pierwsi tego terminu użyli Gösta Rehn i Rudolph Meidner w 1948 r. (Janoski 1996). Uważali oni tę politykę za demokratyczną strategię społeczną, zmierzającą do kontroli inflacji przy jednoczesnym dążeniu do pełnego zatrudnienia.

Począwszy od lat 60. aż do końca lat 80. aktywna polityka rynku pracy stała się ważnym instrumentem wspierającym przemiany strukturalne w gospodarce. Wtedy to zaczęto podkreślać, że jej programy powinny być tak kształtowane, aby tworzyły coraz lepsze warunki do inwestowania. Najważniejsze zalecenia dla aktywnych programów zatrudnieniowych były charakteryzowane następująco:

- promować pracę i szkolenia zawodowe zamiast finansować bezrobocie (zasada prymatu pracy i szkolenia nad świadczeniami kompensacyjnymi),
- akcentować komponenty inwestycyjne tak dalece, jak to możliwe w celu rozbudowy infrastruktury, poprawy ochrony środowiska naturalnego i tym samym polepszenia warunków dla prywatnych inwestycji,
- zwiększać rolę inicjatyw na szczeblu lokalnym,
- podejmować kroki zmierzające do stworzenia drugiego rynku pracy, przy czym powinien on mieć znaczenie uzupełniające i być zorientowany na integrację zawodową bezrobotnych z pierwszym rynkiem pracy*.

Wzrost znaczenia polityki rynku pracy związany był z przeświadczeniem o malejącej skuteczności polityki makroekonomicznej i trudnościami w realizacji reform strukturalnych rynku pracy (Kwiatkowski 2002).

W latach 90. XX wieku pojawiły się nowe trendy w polityce społecznej, przenoszące punkt ciężkości z socjalnych uprawnień jednostki na jej zobowiązania. W polityce rynku pracy znalazło to odzwierciedlenie w koncepcji łączącej wspieranie gotowości do podjęcia zatrudnienia ze zwiększaniem przymusu pracy (Rymsza

* Problematyka drugiego rynku pracy dyskutowana jest także pod hasłem pracy opłacanej poniżej płacy uzgodnionej w układach zbiorowych pracy.

2003). Ta nowa strategia nazwana została filozofią państwa pracy (*workfare state*) i negowała zwalczanie wykluczenia społecznego przez przyzwoite świadczenia kompensacyjne. Zgodnie z tą doktryną zasadniczym zadaniem systemu osłony socjalnej dla bezrobotnych powinno być zapewnienie dochodów na okres aktywnego poszukiwania pracy i stworzenie warunków do aktywizacji zawodowej. Zakres świadczeń nie powinien natomiast stanowić motywacji do uzyskania statusu bezrobotnego. W tym duchu przeprowadzono reformy *welfare to work* w Wielkiej Brytanii, *work, work, work* w Holandii i *active line* w Danii, w ramach których dokonano licznych obostrzeń i cięć w systemie świadczeń dla bezrobotnych.

Na początku nowego tysiąclecia rozważania nad aktywną polityką rynku pracy koncentrowały się na koncepcji przejściowych rynków pracy (*transitional labour markets* – TLM), która została opracowana w połowie lat 90. przez G. Schmid (Schmid 1995). Zmierzano do nowej interpretacji pełnego zatrudnienia i innego rozumienia istoty systemów zatrudnieniowych. Punktem wyjścia w tym rozumowaniu jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy pełne zatrudnienie jest dzisiaj możliwe, jeżeli ma być ono rozumiane jako permanentne zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, to znaczy 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu, 46 tygodni w roku i przez 45 lat różnych kombinacji płatnego i niepłatnego zatrudnienia w ciągu życia (Schmid 2002). Na tak postawione pytanie możliwa jest tylko jedna odpowiedź: tak pojmowane pełne zatrudnienie nie jest realne. Jeśli jednak uznalibyśmy za pełne zatrudnienie 30-godzinny tydzień pracy oraz umożliwili wykorzystanie tego pensum w zależności od sytuacji ekonomicznej i potrzeb życiowych, to pełne zatrudnienie byłoby możliwe. Zatrudnienie odbiegające od normalnego standardu pracy można zatem określić jako zatrudnienie przejściowe, a instytucje z nim związane przejściowym rynkiem pracy.

Bezrobocie jest ekstremalną formą takiej przejściowej fazy i koncepcja przejściowych rynków dopuszcza występowanie bezrobocia frykcyjnego. Zgodnie z nią przez wykorzystanie nowego instrumentarium polityki rynku pracy, wspierającego różne kombinacje płatnego i niepłatnego zatrudnienia, przejściową pracę w niepełnym wymiarze godzin lub okresowo skróconym czasie pracy czy też środki promujące szkolenia, doskonalenie i przekwalifikowania zawodowe, urlopy opiekuńcze, *sabbaticals*, można by zapobiegać powstawaniu bezrobocia strukturalnego.

Przejściowe rynki pracy stwarzają nowe możliwości rozwoju programów zatrudnienia (Zawadzki 2005). Powinny one umożliwiać dopasowanie pracodawców i pracobiorców do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, wywołanej licznymi szokami. Owe szoki stanowią zewnętrzne ryzyka spowodowane przez postęp techniczny i technologiczny, migracje, cykle demograficzne i zmiany rynkowe. Ujawniają się one we współczesnych społeczeństwach najczęściej jako wewnętrzne problemy w postaci błędów w zarządzaniu firmą, katastrof życiowych, rozwodów, chorób zawodowych itd. Czasowe przymusowe bezrobocie staje się cechą znamionującą społeczeństwa postindustrialne i ma ono coraz bardziej nieobliczalny i chaotyczny charakter.

Obserwacja życia codziennego nakazuje też zweryfikować stereotyp mówiący, że nieplanowane i wymuszone fazy beczynności zawodowej muszą być koniecznie oceniane negatywnie. Przy odpowiednim przygotowaniu od strony instytucjonalnej ten czas można wykorzystać na wykonywanie czynności zaplanowanych przez siebie oraz szkolenie i doskonalenie zawodowe, umożliwiające podjęcie zatrudnienia na pierwszym rynku pracy. Oczywiście rozwiązanie to musi uzyskać akceptację społeczną i trzeba stworzyć nowe instytucje rynku pracy do realizacji tych zadań.

Inaczej mówiąc, potrzebne są nowe instytucje zajmujące się regulacją przerw w nieciągłym życiorysie zawodowym, które w literaturze angielskojęzycznej określane są jako *new institutional arrangements* (Gazier, Lechevalier 2008). A zatem nowym wyzwaniem i zadaniem dla polityki i prawa jest stworzenie nowych instytucji rynku przejściowego, które zapewnią płynne i bezproblemowe przejście w następujących obszarach (Schmid, Auer 1998):

- między pracą w niepełnym i pełnym wymiarze godzin oraz między pracą podporządkowaną a samozatrudnieniem,
- z populacji bezrobotnych do pracy,
- z systemu edukacji i szkolenia zawodowego do systemu zatrudnienia,
- z pracy domowej czy szarej strefy do zatrudnienia podporządkowanego,
- z systemu zatrudnienia na emeryturę lub rentę.

Trudno jest o jednoznaczną ocenę koncepcji przejściowych rynków pracy. Jej zaletą jest holistyczne ujęcie problemu przejść między stanami aktywności i bierności zawodowej. Koncepcja ta pozwala spojrzeć szerzej na rolę aktywnej polityki rynku pracy. Standardowe jej ujęcie nastawione jest bowiem na redukcję liczby bezrobotnych poprzez zatrudnienie subsydiowane, szkolenia i przekwalifikowania zawodowe oraz inne środki poprawiające pozycję przetargową bezrobotnego na rynku pracy. W ujęciu szerszym można jednak pojmować aktywną politykę rynku pracy jako zharmonizowane działania realizujące dwie szerokie wiązki celów: po pierwsze – umożliwiające integrację z rynkiem pracy, niezależnie od pozycji, jaką się na nim aktualnie zajmuje i po drugie – chroniące przed wykluczeniem społecznym, które najczęściej poprzedzone jest długotrwałym bezrobociem.

Wraz ze wzrostem znaczenia ekonomii podażowej pojawiły się w wielu krajach europejskich nowe elementy w dyskusji nad bezrobociem. Przyczyną długotrwałego bezrobocia nie upatrywano już w braku agregatowego popytu w gospodarce, lecz w historycznie ukształtowanej infrastrukturze rynku pracy, w niewystarczającej elastyczności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz w sztywności rynku pracy. W związku z tym zaczęto akcentować – zgodnie z hasłem „więcej rynku na rynku pracy” – konieczność zwiększenia jego elastyczności poprzez deregulację (Wiśniewski 1999). Pod koniec XX wieku zalecenia deregulacji rynku pracy znalazły się w dokumentach takich organizacji, jak: Rada Europy, Komisja Unii Europejskiej i OECD.

Liczne badania potwierdzają istotną rolę nieelastyczności rynku pracy, a w szczególności sztywności płac, w wyjaśnianiu różnic w wysokości stopy bezrobocia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a typową gospodarką Unii Europejskiej (Kahn 2003). Analizy te wspierają hipotezę Krugmana, że w Stanach Zjednoczonych negatywne szoki popytowe prowadzą do zwiększenia dysproporcji płac pomiędzy niewykwalifikowanymi a wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, a w Europie kontynentalnej zwiększają bezrobocie osób nisko wykwalifikowanych.

Ze względu na silną pozycję związków zawodowych deregulacja rynków pracy nie była możliwa do zaakceptowania w Europie. Dlatego starano się wypracować kompromis między interesami przedsiębiorców a stroną pracowniczą, żądającą gwarancji ochrony socjalnej. W ten sposób doszło do powstania koncepcji *flexicurity*, która zmierza do zwiększania elastyczności na rynku pracy z jednoczesnym zachowaniem bezpieczeństwa socjalnego. Bezpieczeństwo na rynku pracy jest rozumiane nie jako pewność miejsca pracy, lecz jako pewność zatrudnienia. Tak pojmowane bezpieczeństwo jest osiągnięte przez wyposażenie społeczeństwa w umiejętności, które umożliwiają znalezienie nowego miejsca pracy.

Należy podkreślić, że Polska – jako kraj członkowski Unii Europejskiej – zobowiązana jest do realizacji koncepcji *flexicurity* w ramach europejskiej strategii zatrudnienia. W koncepcji *flexicurity* poważną rolę odgrywa aktywna polityka rynku pracy, której zadaniem jest zapewnienie bezrobotnym bezpieczeństwa na rynku pracy.

INSTRUMENTY POLITYKI RYNKU PRACY

Ekonomiści od wielu lat próbują znaleźć odpowiedź na pytanie, za pomocą jakich instrumentów można skutecznie oddziaływać na rynek pracy. W gruncie rzeczy nie ma tu jednej, ogólnej i wiążącej odpowiedzi, gdyż trzeba najpierw zdefiniować problemy, które powinny być rozwiązane na rynku pracy przez interwencje państwa. Określić należy przyczyny negatywnych zjawisk i zapytać, dlaczego

rynek nie może uporać się z nimi samodzielnie. Środki polityki rynku pracy powinny być stosowane, jeśli przeciwdziałają tym przyczynom lub częściowo korygują zawodność rynku pracy. Warunkiem efektywnego użycia tych instrumentów jest zatem rzetelna analiza sytuacji na rynku pracy.

W procesie realizacji celów polityki rynku pracy stosuje się wiele instrumentów, które można podzielić na aktywne i pasywne. W statystyce Eurostatu i OECD rozróżnia się 9 następujących grup instrumentów polityki rynku pracy (Eurostat 2006):

- 1) publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracji),
- 2) szkolenia zawodowe,
- 3) rotacja pracy i podział pracy,
- 4) zachęty zatrudnieniowe (programy umożliwiające zatrudnienie osób bezrobotnych lub utrzymanie miejsca pracy, które bez wsparcia byłoby zlikwidowane),
- 5) wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacja osób niepełnosprawnych,
- 6) bezpośrednie tworzenie miejsc pracy,
- 7) wspieranie podejmowania działalności gospodarczej,
- 8) zasiłki i odprawy dla bezrobotnych,
- 9) wcześniejsze emerytury.

W tym ujęciu instrumenty zawarte w grupach 1–7 zalicza się do aktywnych, a grupy 8–9 do pasywnych.

Aktywna polityka rynku pracy – zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy – stanowi celową, selektywną interwencję państwa na rynku pracy, nakierowaną na poprawę efektywności jego funkcjonowania oraz promowanie równych szans na tym rynku. Jej działania zmierzają do stworzenia w pośredni lub bezpośredni sposób miejsc pracy i zwiększenia zdolności do zatrudnienia bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy można podzielić na zorientowane popytowo i podażowo. Instrumentami zorientowanymi na podaż pracy, wspierającymi poszukujących pracy, są przede wszystkim szkolenie i doskonalenie zawodowe oraz doradztwo zawodowe i po części pośrednictwo pracy.

Należy podkreślić, że wspieranie szkolenia i doskonalenia zawodowego stanowi rdzeń polityki rynku pracy. Główne ich zadanie sprowadza się do dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do zmian w gospodarce. Wykorzystując instrumentarium szkoleniowe, możemy ułatwić integrację zawodową osobom bezrobotnym i absolwentom szkół z nieadekwatnymi kwalifikacjami.

Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego. Można tutaj wskazać w szczególności na takie instrumenty, jak: środki na rzecz utrzymania i tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych, dotacje płacowe dla firm zatrudniających osoby bezrobotne, bezpośrednio tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym i organizacjach pozarządowych oraz promocję podejmowania działalności gospodarczej na własny rachunek. Do instrumentów na rzecz utrzymania i tworzenia miejsc pracy zalicza się tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych, zasiłki dla pracowników pracujących w skróconym czasie pracy i świadczenia wspierające całoroczne zatrudnienie.

W Polsce w 2004 r. mocą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU 2004, nr 99, poz. 101) wprowadzony został podział aktywnej polityki rynku pracy na usługi i instrumenty rynku pracy. Rozróżniono cztery podstawowe usługi rynku pracy: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe wraz z informacją zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizację szkoleń.

Podstawowe usługi obudowane są następującymi instrumentami wspierającymi: finansowaniem kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy, finansowaniem kosztów zakwaterowania w miejscu pracy w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy, dofinansowaniem wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej i kosztów konsultacji oraz doradztwa, refundowaniem kosztów ponoszonych z tytułu składek na ubezpie-

czenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego i finansowaniem dodatków aktywizacyjnych.

W celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych ustanowiono następujące instrumenty polityki rynku pracy: szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, staże, środki na utworzenie miejsc pracy i prace społecznie użyteczne. Instrumenty te oddziałują na podażową i popytową stronę rynku pracy. Do podażowo zorientowanych instrumentów zalicza się szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które od 2009 r. przyjęło formę przygotowania zawodowego dorosłych. Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się tzw. zatrudnienie subsydiowane, a więc prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne oraz jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych i wyposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

Instrumenty polityki rynku pracy powinny być kierowane do grup problemowych na rynku pracy. W Polsce grupy te zostały określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zalicza się do nich bezrobotnych do 25. roku życia, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, osoby powyżej 50. roku życia i niepełnosprawne, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia i pozostających bez pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności. Jest to podejście tradycyjne, ustalające grupy celowe w sposób arbitralny.

Nową koncepcją w tym zakresie jest profilowanie bezrobotnych (*unemployment profiling*), którego celem jest zapobieganie powstaniu bezrobocia długookresowego (Wojdyło-Preisner 2009). Do tej pory panaceum na palący problem bezrobocia długotrwałego była aktywna polityka rynku pracy, która w dużym stopniu ograniczała się jedynie do zmniejszania istniejącego już zasobu długookresowo bezrobotnych. Alternatywne podejście sprowadza się do ograniczania napływu osób do długotrwałego bezrobocia. Przeciwdziałanie bezrobociu długotrwałemu powinno zacząć się jak najszybciej po uzyskaniu statusu bezrobotnego, przy czym wczesna interwencja skierowana do wszystkich bezrobotnych byłaby bardzo kosztowna. Dlatego pojawia się konieczność profilowania bezrobotnych, czyli wczesnej identyfikacji osób najbardziej narażonych na długookresowe bezrobocie, a następnie doboru dla nich najbardziej efektywnych form pomocy.

Kształt aktywnej polityki rynku pracy zależy od przyjętego modelu przeciwdziałania bezrobociu. W krajach wysoko rozwiniętych można rozróżnić dwa podstawowe modele (Kabaj 1999): substytucyjny – koncentrujący się wyłącznie na aktywnych środkach przeciwdziałania bezrobociu oraz komplementarny – akcentujący zintegrowaną, prozatrudnieniową politykę społeczno-gospodarczą, której integralnym elementem jest aktywna polityka rynku pracy.

Te dwa nurty różni przede wszystkim ocena źródeł bezrobocia. W pierwszym głównego źródła bezrobocia upatruje się w małej aktywności bezrobotnych i złym funkcjonowaniu publicznych służb zatrudnienia. W drugim modelu przyczyn tego zjawiska poszukuje się w niedostatku miejsc pracy. Wyodrębnione modele polityki rynku pracy są konstrukcjami o skrajnym charakterze i można je odnieść w pewnym uproszczeniu do podstawowych doktryn ekonomicznych – neoklasycznej i keynesowskiej (Kryńska 2001).

Zestawienie 1. Koszty i efekty podstawowych instrumentów polityki rynku pracy w długim i krótkim okresie

Wyszczególnienie	Pomoc w poszukiwaniu pracy	Szkolenia zawodowe	Zatrudnienie subsydiowane
Koszty	niskie	średnie/wysokie	wysokie
Krótkookresowy efekt	pozytywny	negatywny	pozytywny
Długookresowy efekt (najlepszy przypadek)	mały pozytywny	pozytywny	mały pozytywny
Długookresowy efekt (najgorszy przypadek)	mały negatywny	negatywny	negatywny

Źródło: Card (2013).

W literaturze przedmiotu prowadzona jest szeroka dyskusja nad możliwościami polityki rynku pracy w warunkach wysokiego i uporczywego bezrobocia. W zasadzie nikt nie podważa pozytywnego wpływu aktywnych programów zatrudnienia na przejściowe ograniczenie bezrobocia. Dyskusja toczy się jednak wokół tego, czy aktywne instrumenty polityki rynku pracy prowadzą do wzrostu miejsc pracy o trwałym charakterze.

Podkreślić należy, że polityka rynku pracy nie jest żadnym „złotym środkiem” umożliwiającym przezwyciężenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ona ukierunkowana na tworzenie nowych miejsc pracy. Jej rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa. Jej efekty uzależnione są od długości okresu analizy, co zobrazowano w zestawieniu 1.

SYSTEM FINANSOWANIA A SKUTECZNOŚĆ

O możliwościach i skuteczności polityki rynku pracy decyduje wiele czynników. Jej potencjał jest w dużym stopniu uzależniony od możliwości finansowania interwencji państwa na rynku pracy. Można rozróżnić dwa systemy finansowania programów rynku pracy: z dochodów podatkowych i system ubezpieczeniowy (składkowy).

Finansowanie oparte na podatkach prowadzi do większego efektu redystrybucyjnego w zakresie świadczeń niż system ubezpieczeniowy. Redystrybucja ma jednak wiele aspektów i z powodu istnienia możliwości przerzucania kosztów ponoszonych przez pracodawców jej efekty są trudne do skwantyfikowania. Systemy składkowe ze stałym odpisem oddziałują regresywnie, tzn. przyczyniają się do wzrostu dysproporcji dochodowych – i to tym silniej, im niżej ustalona jest górna granica podstawy wymiaru składki. Systemy finansowania polityki rynku pracy z dochodów podatkowych mają progresywny efekt i niwelują różnice w dochodach osobistych, gdy występuje progresywna skala opodatkowania.

Generalnie przez system ubezpieczeń od bezrobocia dokonuje się niewielka redystrybucja dochodów osobistych, a istotne znaczenie ma redystrybucja między populacją osób zagrożonych i niezagrażonych bezrobociem. Wiadomo bowiem, że ryzyko bezrobocia jest wyższe w niższych grupach płacowych, co z pewnością znajduje odzwierciedlenie w wydatkach na pasywną część polityki rynku pracy i powoduje redystrybucję dochodów osobistych na korzyść osób o niższych wynagrodzeniach. Nie można natomiast tego stwierdzić przy wydatkach na aktywną część polityki rynku pracy, gdzie zaobserwować można przeciwstawne tendencje. Z jednej strony mamy tutaj koncentrację środków na grupach problemowych rynku pracy, a z drugiej wyłączenie osób nieuprawnionych do świadczeń. Systemy finansowania z dochodów podatkowych optują natomiast w momentach wzrostu bezrobocia w kierunku ograniczania świadczeń kompensacyjnych lub – gdy to jest politycznie nieakceptowalne – bezrobotni otrzymują w wyniku nacisku transferowe świadczenia w ramach systemu opieki społecznej. W obydwu przypadkach występuje efekt redystrybucyjny na korzyść osób o niższych dochodach.

Ryzyko związane z bezpieczeństwem socjalnym przy finansowaniu polityki rynku pracy przez system ubezpieczeń jest mniejsze niż w przypadku systemu opartego na dochodach podatkowych. W systemach ubezpieczeniowych w celu utrzymania składek na niskim poziomie lub przezwyciężenia deficytu zmierza się zazwyczaj do wyłączenia grup zwiększonego ryzyka, ponieważ solidarność opłacających składki ma określone granice. Finansowanie polityki rynku pracy z dochodów podatkowych przy braku środków cechuje natomiast tendencja do ograniczania zakresu świadczeń, gdyż wyłączenie grup o wysokim ryzyku nie jest możliwe ze względów politycznych.

Innymi słowy, w czasach kryzysowych systemy ubezpieczeniowe zmierzają do segmentacji i wyłączenia grup wysokiego ryzyka, podczas gdy systemy podatkowe reagują niwelującą i ograniczającą zakres świadczeń. A zatem im więcej grup podwyższonego ryzyka obejmuje system składkowy, tym bardziej musi być on sprzężony z elementami finansowania z dochodów podatkowych. Alternatywą

byłoby zróżnicowanie składki w zależności od istniejącego ryzyka utraty pracy, co jednak postawiłoby pod znakiem zapytania funkcje zabezpieczenia społecznego dla grup słabszych.

System finansowania polityki rynku pracy jest jednym z czynników przesądzających o nie najwyższym stopniu wykorzystania jej możliwości. W wielu krajach aktywna polityka rynku pracy finansowana jest głównie przez uiszczających składki na rzecz ubezpieczenia od bezrobocia. Systemy składkowe reagują procyklicznie i nie spełniają swoich funkcji w okresie długotrwałych wstrząsów. Wpływy ze składek w czasie dobrej koniunktury – to znaczy wtedy, gdy wydatki na politykę rynku pracy maleją – są wysokie, a w czasie kryzysu spadają. Powoduje to cykliczne oddziaływanie na rynek pracy typu *stop and go*. Procyklicznymi wahaniami najbardziej dotknięte są dziedziny stanowiące rdzeń aktywnej polityki rynku pracy.

Ponadto należy zauważyć, że istnieje sprzeczność polegająca na tym, że kosztami polityki rynku pracy obciążone są budżety instytucji, które nie korzystają z jej efektów, a korzyści przechwytywają budżety innych podmiotów. Wydatki ponoszone są przede wszystkim przez urzędy pracy, a oszczędności z tytułu likwidacji bezrobocia (zasilki dla bezrobotnych, pomoc socjalna) lub dodatkowe dochody (podatki, składki z tytułu ubezpieczenia społecznego) rozkładają się na wiele podmiotów. Stąd też instytucje rynku pracy nie zawsze są odpowiednio zmotywowane do efektywnego działania, gdyż tylko częściowo partycypują w korzyściach.

Tabela 1. Wydatki na politykę rynku pracy według kategorii instrumentów w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2005–2010 (w % PKB)

Kategoria	Obszar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem kategorie 1–9	UE-27	2,070	1,905	1,683	1,604	2,171	2,212
	Polska	1,282	1,164	1,015	0,907	0,961	1,038
Pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe	UE-27	0,223	0,201	0,193	0,190	0,237	•
	Polska	0,069	0,094	0,096	0,088	0,098	0,093
Instrumenty aktywne – kategorie 2–7	UE-27	0,509	0,502	0,470	0,455	0,536	•
	Polska	0,356	0,359	0,405	0,469	0,526	0,603
Instrumenty pasywne – kategorie 8–9	UE-27	1,338	1,202	1,020	0,959	1,397	1,358
	Polska	0,857	0,711	0,514	0,350	0,337	0,343

Źródło: Eurostat, LMP database: Imp_expsumm.

W Polsce podstawowym źródłem finansowania polityki rynku pracy jest posiadający gwarancje budżetowe Fundusz Pracy. Wydatki na politykę rynku pracy w naszym kraju w relacji do PKB są dużo niższe niż w Unii Europejskiej (tab. 1). W 2010 r. kraje Unii Europejskiej wydały średnio na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu 2,2% PKB; w Polsce udział ten kształtował się na poziomie 1,04% PKB. Relacja ta zatem była zbliżona do poziomu z okresu przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, że udział wydatków na aktywną i pasywną politykę rynku pracy w PKB zmniejszył się w Polsce w 2010 r. w stosunku do 2005 r. (1,28% PKB). Wynikało to przede wszystkim ze spadku wydatków na pasywne programy rynku pracy, co jednocześnie doprowadziło do znaczącego wzrostu udziału wydatków na aktywne programy zatrudnienia w wydatkach ogółem – do ponad 60%. Pod tym względem uplasowaliśmy się na trzecim miejscu w Unii Europejskiej – po Szwecji i Belgii.

Należy zaznaczyć, że w 2010 r. wydatki z Funduszu Pracy na łagodzenie skutków bezrobocia i przeciwdziałanie temu zjawisku osiągnęły rekordowy poziom i wyniosły 12,4 mld zł. Jednak w 2011 r. w wyniku ograniczeń wprowadzonych przez Ministerstwo Finansów wydatki Funduszu Pracy zmalały prawie o 30%, do poziomu 8,8 mld zł. Udział wydatków na aktywne programy rynku pracy w Funduszu Pracy stanowił tylko 21,9% i był najniższy od 10 lat.

Ostatnie ograniczenia wydatków z Funduszu Pracy – w warunkach rosnącego bezrobocia – powodują niezadowolone bezrobot-

nych i związków zawodowych. Ta sytuacja wskazuje na konieczność restrukturyzacji naszego quasi-ubezpieczenia od bezrobocia oraz zachęca do dyskusji nad systemami finansowania polityki rynku pracy i ich efektami.

WNIOSKI

Jest wiele dróg prowadzących do poprawy efektywności polityki rynku pracy. Dlatego też nie ma jednego kraju modelowego, którego rozwiązania w zakresie programów zatrudnienia można zalecać jako receptę na sukces. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają jednak wskazać podstawowe kierunki działań, zmierzające do wzrostu skuteczności programów rynku pracy.

Po pierwsze, najbardziej kontrowersyjną kwestią jest skala interwencji państwa na rynku pracy. Rozbudowany szeroko system programów zatrudnienia, jak na przykład w Szwecji w latach 90., prowadzi do wzrostu ich nieefektywności. Spada wówczas szczególnie jakość programów szkoleniowych dla bezrobotnych (Calmfors i in. 2001). To samo dzieje się z zatrudnieniem subsydiowanym w sektorze publicznym i prywatnym, które zaczyna obejmować w coraz szerszym zakresie coraz mniej uzasadnione zadania. Duże rozmiary programów zatrudnienia ograniczają także pośrednictwo pracy publicznych służb zatrudnienia, najbardziej efektywny instrument polityki rynku pracy. Niski udział wydatków na programy rynku pracy w polskim PKB świadczy jednak o tym, że możliwości polityki rynku pracy w naszym kraju nie są jeszcze w pełni wykorzystane. Należy jednak pamiętać, że problemy zatrudnienia spowodowane niewystarczającą stopą wzrostu gospodarczego nie mogą być rozwiązane przez instrumenty polityki rynku pracy.

Po drugie, o skuteczności polityki rynku pracy decyduje właściwa ocena podejmowanych działań. Najczęściej ewaluacja programów ma pobieżny charakter. Ze względu na duże rozmiary wydatków na programy zatrudnienia jest to przedsięwzięcie bardzo istotne. Często bowiem mamy do czynienia z sytuacją, że pod nową nazwą przemycane są stare programy, które nie sprawdziły się i są nieefektywne. Metody oceny programów *ex-post* mogą przyczynić się do stosowania lepszych kryteriów selekcji kandydatów do programu. Te metody mogą być używane zarówno we wczesnym stadium bezrobocia do predykcji ryzyka pozostania długotrwale bezrobotnym (*profiling*), jak również do określenia programu przynoszącego najlepsze efekty dla bezrobotnego (*targeting*). Badania nad skutecznością i efektami zatrudnieniowymi stosowanych środków wymagają dalszego doskonalenia metod.

Po trzecie, trzeba zapobiegać przypisywaniu zbyt wielu celów jednemu programowi. Jeżeli na przykład program będzie ukierunkowany jednocześnie na wsparcie dochodowe i aktywizację zawodową, to możemy spodziewać się złych rezultatów. Doświadczenie pokazuje, że występuje wtedy tendencja do nadania priorytetu pierwszemu celowi, przy jednoczesnym osłabieniu działań zmierzających w efektywny sposób do zwiększenia „zatrudnialności” bezrobotnych. Jest zatem wskazane, aby realizować oddzielnie programy zmierzające do wzrostu „zatrudnialności” bezrobotnych i przedsięwzięcia ukierunkowane na wsparcie dochodowe.

Po czwarte, pozytywne rezultaty może przynieść wprowadzenie nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnienia i konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych (*job brokering, activation measures*).

Implementacja tych systemów powiązana musi być z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań i solidną oceną zapobiegającą manipulacji. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia mogą bowiem w procesie rekrutacji uczestników programów zatrudnienia wybierać tylko tych, którzy mają najlepsze perspektywy uzyskania pracy, po to, by w sztuczny sposób wykazać się bardzo dobrymi rezultatami.

LITERATURA

- Calmfors L., Forslund A., Hemström M. (2001), *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, „Swedish Economic Policy Review” nr 2.
- Card D. (2013), *Evaluating Active Labor Market Programs: What Have We Learned In 40 Years?*, Conference on Active Labor Market Policies, Paris.
- European Commission (2010), *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM 2020.
- Eurostat (2006), *Labour Market Policy Database. Methodology. Revision of June 2006*, European Communities.
- Janoski T. (1996), *Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries*, w: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Gazier B., Lechevalier A. (2008), *The European Employment Strategy, Macroeconomic Policies, Institutional Regimes and Transitional Labour Markets*, w: R. Rogowski (red.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets. Law and Policy*, Ashgate, Surrey.
- Kabaj M. (1999), *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy*, w: E. Kryńska (red.), *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, IPISS, Warszawa.
- Kahn L.M. (2003), *Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries*, „Journal for Institutional Comparisons” vol. 1, no. 4.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998), *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPISS, Warszawa.
- Kryńska E. (2001), *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa.
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa.
- Schmid G. (1995), *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, „Economic and Industrial Policy”, nr 16.
- Schmid G., Auer P. (1998), *Transitional Labour Markets: Concepts and Examples in Europe*, w: H.U. Schwedler (red.), *New Institutional Arrangements in the Labour Market. Transitional Labour Markets as a New Full Employment Concept*, European Academy of the Urban Environment, Berlin.
- Schmid G. (2002), *Towards a Theory of Transitional Labour Markets*, w: G. Schmid, B. Gazier (red.), *The Dynamics of Full Employment*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń.
- Wiśniewski Z. (1999), *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń.
- Wojdyło-Preisner M. (2009), *Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Zawadzki K. (2005), *Przejściowe rynki pracy. Koncepcja – implementacje – perspektywy*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

SUMMARY

This paper attempts to analyse the possibilities and the evolution of labour market policy in the context of socio-economic conditions and funding sources. Active labour market policy has been an important instrument supporting structural changes in the economy since the 1960s to the late 1980s. In the 1990s, a philosophy of the welfare state, which negated the idea of combating social exclusion through decent compensation benefits, became more popularised. The beginning of the new millennium has witnessed an increased focus on the concept of transitional labour markets (TLM). It aimed at a new interpretation of full employment and different understanding of the essence of employment systems. Currently, in the EU member states, flexicurity strategy is being implemented, in which the aim of labour market policy is to ensure the security of the unemployed in the labour market.

MIKROEKONOMICZNE EFEKTY AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Monika Maksim
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WPROWADZENIE

Aktywna polityka rynku pracy jest – obok polityki makroekonomicznej i polityki deregulacji – ważnym narzędziem poprawy sytuacji na rynku pracy. Obejmuje ona wiele różnorodnych programów, których – na poziomie indywidualnym – najważniejszym celem jest doprowadzenie bezrobotnego do podjęcia trwałego zatrudnienia po możliwie najniższym koszcie, zaś w skali gospodarki zmniejszenie rozmiarów bezrobocia. Niestety, pomimo znacznych nakładów na realizację polityki rynku pracy nie zawsze przynosi ona oczekiwane i zamierzone rezultaty. Jej oddziaływanie bywa niejednoznaczne, gdyż obok efektów pozytywnych pojawiają się skutki uboczne, które osłabiają jej działanie. Kwestie te utrudniają ocenę skuteczności i realnej efektywności pomocy kierowanej do bezrobotnych w ramach aktywnej polityki rynku pracy.

Ewaluacja programów publicznych, w tym polityk rynku pracy, może być dokonywana w różny sposób. W ostatnim czasie szczególne znaczenie przypisuje się tzw. ewaluacji oddziaływania, której podstawowym celem jest określenie związków przyczynowych pomiędzy podjętą interwencją (aktywnym programem) a obserwowanymi wynikami i ustalenie efektu netto, czyli zmiany, której nie można przypisać samoistnemu oddziaływaniu innych czynników. Dla pracowników publicznych służb zatrudnienia szczególnie przydatne są wyniki analiz prowadzonych na poziomie mikroekonomicznym (mikroewaluacji), których przedmiotem jest badanie efektów interwencji w stosunku do uczestniczących w nich bezrobotnych. Chodzi więc o ustalenie wpływu uczestnictwa jednostek w programach zatrudnienia na ich późniejszą pozycję na rynku pracy.

Mikroewaluacje dostarczają wiedzy o realnej efektywności poszczególnych instrumentów polityki rynku pracy w zakresie zmniejszenia bezrobocia osób objętych ich działaniem, pozwalając pracownikom służb zatrudnienia sprawniej zarządzać realizacją polityki rynku pracy w skali regionalnej i lokalnej. Wnioski z mikroewaluacji powinny być wykorzystywane przy projektowaniu i realizacji kolejnych działań.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie koncepcji i metod badania efektywności realnej aktywnej polityki rynku pracy na poziomie mikroekonomicznym, wskazanie najważniejszych problemów związanych z pomiarem jej efektów oraz określenie mocnych i słabych stron stosowanych podejść badawczych.

CELE PROGRAMÓW RYNKU PRACY I STOSOWANE MIARY EFEKTYWNOŚCI

Polityka rynku pracy realizuje wiele różnorodnych celów w stosunku do bezrobotnych, pracodawców i innych uczestników rynku pracy. Jej działania nie są bez znaczenia dla rozwoju regionu i lokalnych rynków pracy. Najważniejszym celem tej polityki jest doprowadzenie bezrobotnych do podjęcia trwałego zatrudnienia, po możliwie najniższym koszcie. Wiadomo jednak, że nie wszystkie dostępne formy aktywizacji prowadzą w sposób bezpośredni do uzyskania, stałej, niesubsydiowanej pracy. Cel ten jest osiąganym poprzez realizację celów cząstkowych, które związane są z dostarczaniem przez służby zatrudnienia tzw. usług przejściowych, nakierowanych na zdobycie doświadczenia zawodowego, podniesienie kwalifikacji, wzrost motywacji do poszukiwania pracy.

Szkolenia zawodowe służą nabyciu kwalifikacji i umiejętności potrzebnych do wykonywania określonych zawodów, na które istnieje popyt na rynku pracy, zwiększając w ten sposób szanse bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia. Szkolenia mają sprzyjać stabilności tworzonej miejsc pracy dzięki temu, że bezrobotni są zatrudniani do prac odpowiadających ich kwalifikacjom i predyspozycjom.

W przypadku szkoleń nie bez znaczenia jest psychologiczne oddziaływanie na postawy bezrobotnych.

Staże organizowane u pracodawców mają umożliwiać bezrobotnym zdobycie doświadczenia i umiejętności zawodowych niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do absolwentów, którym w naturalny sposób brakuje obycia z pracą i praktyki.

Celem prac interwencyjnych jest aktywizacja zawodowa bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy oraz stworzenie możliwości uzyskania trwałego zatrudnienia. Programy te pomagają utrzymać kontakt z rynkiem pracy grup narażonych na wycofanie i dezaktywizację zawodową.

Roboty publiczne mają przede wszystkim zapobiegać odpływowi do bierności zawodowej bezrobotnych w szczególnie niekorzystnej i bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, poprzez ich czasowe zatrudnienie. Programy te są również inicjowane w celu zapewnienia tym bezrobotnym wsparcia materialnego.

Prace społecznie użyteczne realizują głównie cele socjalne; są przeznaczone dla bezrobotnych nieposiadających prawa do zasiłku i korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Instrumenty te mają zapobiegać demoralizacji, mobilizować i uczyć pracy osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.

Środki na podjęcie działalności gospodarczej mają umożliwić bezrobotnym samozatrudnienie poprzez uruchomienie własnej firmy. Ich celem jest również promocja rozwoju małych przedsiębiorstw oraz tworzenie nowych miejsc pracy.

Sukces programu może być zatem różnie definiowany, w zależności od tego, jakie przypisano mu cele operacyjne. W badaniach ewaluacyjnych aktywnej polityki rynku pracy przedmiotem oceny są zazwyczaj efekty generowane w płaszczyźnie ekonomicznej, np. podjęcie zatrudnienia, skrócenie czasu trwania bezrobocia, osiągnięcie wyższych dochodów po uczestnictwie w aktywnym programie rynku pracy. Praktyka ewaluacyjna pokazuje, że w krajach Unii Europejskiej analizuje się przeważnie efekty zatrudnieniowe, natomiast w Stanach Zjednoczonych również sytuację dochodową uczestnika programu.

Niestety, tak zdefiniowane miary sukcesu programu nie są adekwatne dla wszystkich stosowanych aktualnie w Polsce instrumentów aktywizacji. Analiza celów poszczególnych programów wskazuje, że jedne programy, ze względu na bardziej bezpośredni związek z zatrudnieniem, zdecydowanie zmierzają do wzrostu zatrudnialności, natomiast inne bardziej koncentrują się na realizacji funkcji socjalnych. Dla tych pierwszych skuteczność zatrudnieniową będzie właściwą miarą efektywności. Niestety, ani roboty publiczne, ani prace społecznie użyteczne nie prowadzą w sposób bezpośredni do uzyskania trwałego zatrudnienia – efekty brutto tych programów oscylują wokół zera, a efekty netto są przeważnie ujemne.

Ocena robót publicznych i prac społecznie użytecznych pod kątem zatrudnialności prowadzi do wniosku o potrzebie ograniczania czy nawet wyeliminowania tego rodzaju instrumentów. Jest to dyskusyjne, ponieważ uważa się, że programy te z pewnością generują wiele pozytywnych skutków w szeroko pojętej płaszczyźnie społecznej, tj. przezwyciężenie bierności i bezradności, zwiększenie wiary we własne siły i możliwości, wzrost motywacji do poszukiwania pracy. Ich ujawnienie się warunkuje wystąpienie efektów zatrudnieniowych w późniejszym okresie. Dlatego miernikiem skuteczności tych programów nie powinno być podejmowanie zatrudnienia, lecz zmniejszenie skali wycofywania się bezrobotnych z rynku pracy wskutek frustracji i zniechęcenia spowodowanego brakiem perspektyw na poprawę swojej sytuacji, co prowadzi do marginalizacji i wykluczenia społecznego.

Dodać trzeba, że o skuteczności danej interwencji przesądza nie tyle fakt podjęcia pracy przez uczestnika programu, co trwałość i charakter uzyskanego zatrudnienia. Dlatego analizę ilościową należy uzupełniać badaniami jakościowymi, w których te kwestie są poddawane ocenie.

EFEKT PRZYCZYNOWY W BADANIACH EWALUACYJNYCH

Zasadniczym elementem ewaluacji polityki rynku pracy jest analiza jej oddziaływania w płaszczyźnie mikroekonomicznej, której celem jest pomiar efektów przyczynowych zrealizowanych programów. Innymi słowy, polega to na określeniu wyizolowanego wpływu danego instrumentu polityki rynku pracy na uzyskane rezultaty, czyli np. na podjęcie pracy przez uczestnika programu lub skrócenie czasu trwania bezrobocia.

Trzeba zauważyć, że fakt uzyskania pracy po programie można przypisać nie tylko działaniu programu, ale również innym czynnikom, które leżą poza sferą polityki rynku pracy, np. cechom bezrobotnych, koniunkturze gospodarczej oraz innym programom. Na poziomie indywidualnym oddziaływanie polityki rynku pracy jest osłabiane przez efekty zamknięcia i stygmatyzację. Skuteczność programów obniżają również efekty jałowego biegu. Efekt zamknięcia może powodować niższą efektywność zatrudnieniową programów wskutek osłabienia intensywności poszukiwań pracy przez bezrobotnych w związku z udziałem w programie. Stygmatyzacja, czyli napiętnowanie bezrobotnych, ma związek ze stereotypami odnoszącymi się do pewnych cech uczestników niektórych programów rynku pracy, takich jak np. niska produktywność, słaba motywacja do pracy, niska dyscyplina pracy. Powoduje ona niechęć pracodawców do zatrudniania bezrobotnych uczestniczących w niektórych programach rynku pracy.

Badanie efektów przyczynowych (netto) opiera się na koncepcji stanów kontrfaktycznych i składa się z dwóch etapów, które polegają na (Górniak 2009):

1) zmierzeniu efektu brutto programu, jako ogólnej zmiany zdefiniowanej w celach,

2) oddzieleniu zmiany, która wystąpiła niezależnie od podjętego programu, od zmiany przypisanej oddziaływaniu tego programu (określenie efektu netto).

O ile pierwszy etap jest stosunkowo prosty, o tyle drugi stwarza wiele trudności metodologicznych. Efekt brutto obrazuje zmiany zaobserwowane po podjęciu określonej interwencji, które zostały zdefiniowane w jej celach. Jego pomiaru można w łatwy sposób dokonać za pomocą wskaźników efektywności, np. stopy ponownego zatrudnienia. Natomiast oszacowanie faktycznego wpływu programu (efektu netto) wymaga porównania wielkości ekonomicznych uzyskiwanych w sytuacji uczestnictwa bezrobotnych w programie, czyli tych rzeczywistych z wielkościami analogicznymi, jakie zostałyby osiągnięte w przypadku odwrotnym, czyli gdyby bezrobotni nie brali udziału w programie. Oznacza to, że sytuacji uczestnictwa osób w programie trzeba przeciwstawić sytuację odwrotną, która jest pewnym stanem hipotetycznym i informuje o tym, co wydarzyłoby się, gdyby program nie został zrealizowany. Chodzi więc o określenie sytuacji kontrfaktycznej (*counterfactual*), która ma stanowić właściwą płaszczyznę odniesienia dla ewaluowanego programu.

Tradycyjne podejście do ewaluacji programów zatrudnienia polega na przeciwstawieniu uczestnictwu w konkretnym programie sytuacji nieuczestnictwa w żadnym programie rynku pracy. Stanem alternatywnym dla badanego programu może również być sytuacja, w której realizowane są inne programy, o podobnym celu i charakterze. Badania ewaluacyjne bazujące na stanach kontrfaktycznych rozwijane były na gruncie statystyki i ekonometrii. Kluczową rolę odegrały prace Rubina (Rubin 1974; Rosenbaum, Rubin 1983), które w teoriach ewaluacji reprezentują nurt statystyczny, oraz Heckmana (Heckman, Robb 1985; Heckman i in. 1999) charakteryzujące nurt ekonometryczny.

Efekt realny programu (*causal effect*) jest więc różnicą efektów uzyskanych w dwóch skrajnie odmiennych sytuacjach, co można zapisać w następujący sposób:

$$\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

gdzie:

Δ_i oznacza efekt realny programu w stosunku do i -tej osoby w nim uczestniczącej (*impact* lub *additionality*),

Y_{1i} oznacza wynik uzyskany przez i -tą osobę (np. czy znalazła zatrudnienie, czy też nie) w sytuacji, gdy uczestniczy w programie,

Y_{0i} oznacza wynik uzyskany przez i -tą osobę (czy znalazła zatrudnienie, czy też nie) w sytuacji, gdy nie uczestniczy w programie.

W praktyce badania efektu netto programu polegają na porównaniu położenia na rynku pracy dwóch grup: poddanej interwencji (badanej), składającej się z uczestników aktywnego programu oraz niepoddanej interwencji (kontrolnej), obejmującej bezrobotnych, w stosunku do których nie zastosowano żadnej formy wsparcia. Badane grupy powinny być identyczne zarówno pod względem cech obserwowalnych (np. społeczno-demograficznych, opisujących historię bezrobocia danej osoby), jak i nieobserwowalnych (np. motywacji); jedynym elementem różnicującym obie grupy ma być uczestnictwo w programie.

Utworzenie identycznych grup jest bardzo trudne w praktyce. Zazwyczaj powstaje efekt selekcji, który jest skutkiem występowania różnic w cechach obserwowalnych i/lub nieobserwowalnych pomiędzy grupą badaną i kontrolną.

METODY BADANIA EFEKTU NETTO

Poszczególne metody stosowane do ewaluacji efektów netto różnią się między sobą sposobem eliminacji obciążenia związanego z występowaniem efektu selekcji. Wybór metody determinują przede wszystkim dane, przy czym bardzo ważne jest źródło ich pochodzenia, sposób gromadzenia, kompletność oraz cel i przedmiot badania. Dane, które pochodzą z badań opartych na zrandomizowanych eksperymentach, mają charakter eksperymentalny. Użycie w ewaluacji takich danych oznacza zastosowanie podejścia eksperymentalnego. Znacznie częściej wykorzystuje się dane nieeksperymentalne, a więc zbierane za pomocą badań sondażowych lub te istniejące w zasobach administracyjnych albo statystykach publicznych. Dane typu nieeksperymentalnego są znacznie bardziej kłopotliwe dla ewaluatorów; wymagają posłużenia się metodami quasi-eksperymentalnymi.

Klasyczne podejście do badania przyczynowego wpływu interwencji polega na zastosowaniu metody eksperymentalnej (Orr 1999). W metodzie tej dobór do grupy badanej i kontrolnej ma charakter losowy, co sprawia, że przydział uczestników do obu grup nie zależy od jakichkolwiek czynników osobowych (indywidualnych), które mogłyby rzutować na osiągnięte później wyniki. Nie występuje zatem efekt selekcji. Ustalenie efektu końcowego analizowanego programu polega na porównaniu położenia obu grup na rynku pracy w określonym czasie od jego zakończenia. Zaobserwowane różnice w położeniu uczestników obu grup: poddanej interwencji i kontrolnej przypisuje się oddziaływaniu programu.

Wydaje się, że metoda eksperymentalna jest doskonałą i stosunkowo prostą metodą badania przyczynowego wpływu aktywnych polityk rynku pracy. Sceptycy wskazują jednak na liczne zjawiska, które mogą zakłócać ocenę efektu netto. W tym miejscu należy wymienić: efekt substytucji, doboru losowego (randomizacji), Hawthorna, zbytne rozciągnięcie badań w czasie, ograniczenia natury organizacyjnej, prawnej, etycznej oraz kwestie finansowe (Björklund, Regnér 1996).

Metoda eksperymentalna jest głównie wykorzystywana w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, natomiast na gruncie europejskim dominuje podejście quasi-eksperymentalne. W istocie polega ono na upozorowaniu eksperymentu. W metodach quasi-eksperymentalnych (nieeksperymentalnych) dobór do grupy poddanej i niepoddanej interwencji ma charakter nielosowy i oznacza występowanie efektu selekcji. Dla prawidłowego oszacowania przyczynowego

wplywu interwencji konieczne jest takie dobranie prób, by obciążenie selekcyjne zostało wyeliminowane. Możliwe są różne sposoby postępowania. W sytuacji, gdy selekcji obu grup dokonuje się na podstawie cech obserwowalnych, do oszacowania wpływu programu stosuje się analizę regresji lub metody oparte na dopasowaniu.

Analiza regresji jest metodą parametryczną, która umożliwia ocenę kierunku i siły wpływu uczestnictwa w programach na prawdopodobieństwo podjęcia pracy, kontrolując jednocześnie oddziaływanie na wynik innych ważnych czynników, takich jak: płeć, wiek, wykształcenie, uwarunkowania lokalne. Zmienną zależną jest przyjęta miara sukcesu programu, zazwyczaj podjęcie zatrudnienia lub jego brak. Ma ona charakter dychotomiczny i przyjmuje wartość 0 lub 1 według następującej zależności:

$Y = 1$, gdy bezrobotny poddany interwencji podjął zatrudnienie,
 $Y = 0$, w przeciwnym przypadku.

Zmienną niezależną jest fakt uczestnictwa bądź nie w programie oraz szereg innych zmiennych opisujących cechy badanych jednostek. W przypadku zastosowania analizy regresji konieczna jest specyfikacja postaci funkcyjnej modelu. Regresja opiera się na założeniu o angielskiej nazwie *conditional independence assumption* (CIA). Oznacza ono, że jeżeli udział bezrobotnych w programie jest funkcją cech obserwowalnych w X , to w stosunku do wyniku Y warunkowo na zmiennych w X udział jest losowy. Założenie to nie jest w pełni weryfikowalne empirycznie. Jego spełnienie zależy od wychwycenia i kontrolowania wszystkich zmiennych, które determinują uczestnictwo i wynik programu (Konarski, Kotnarowski 2007).

Poważnym problemem w analizie regresji jest możliwe skorelowanie składnika resztowego ze zmienną niezależną opisującą partycypację w programie, które obciążać będzie efekt działania programu. Jak zauważa Trzciniński (2009), w rzeczywistości jest to zagrożenie bardzo realne, gdyż uwzględnienie w modelu wszystkich predyktorów, czyli zidentyfikowanie wszystkich zmiennych uwikłanych w mechanizm selekcji, jest po prostu niemożliwe. Słabością metody jest również założenie homogenicznego oddziaływania aktywnych programów na populację. Jak pokazują wyniki badań, efekty aktywnych polityk rynku pracy są raczej heterogeniczne, co w takiej sytuacji podważa zasadność wykorzystania tej metody do ewaluacji.

Alternatywą bądź uzupełnieniem analizy regresji mogą być metody nieparametryczne oparte na dopasowaniu. W celu wyeliminowania obciążenia selekcyjnego grupy eksperymentalna i porównawcza tworzone są w taki sposób, że każdej osobie uczestniczącej w aktywnych programach przyporządkowuje się osobę bardzo do niej podobną, nieobjętą działaniem aktywnej polityki.

Popularnym rozwiązaniem jest zastosowanie techniki opartej na schemacie prób dopasowanych według cech (*matched samples*). Grupy dopasowywane są na podstawie cech obserwowalnych, które obejmują typowe charakterystyki społeczno-demograficzne oraz cechy opisujące historię bezrobocia danej osoby, np. czas trwania bezrobocia, prawo do zasiłku, udział w programach zatrudnieniowych (Górniak 2009).

W praktyce chodzi o znalezienie bliźniaków statystycznych, z których jeden jest przypisany do grupy poddanej interwencji, a drugi do grupy kontrolnej. Jedyną cechą różnicującą jest partycypacja w aktywnych programach. Parowanie dokonywane jest na podstawie wartości współzmiennych, opisujących jednostki z obu grup. Ustalenie przyczynowego efektu danego programu polega na porównaniu uśrednionych wyników uzyskanych w grupie poddanej i niepoddanej interwencji.

Poważnym zagrożeniem dla metod bazujących na dopasowaniu może być problem „przekleństwa wielowymiarowości” (*curse-of-dimensionality problem*). Poszczególne osoby mogą różnić się między sobą w wielu wymiarach, a zmienne obserwowalne mogą być określane na skali ciągłej. To często powoduje, że przy ograniczonych danych prawidłowe dopasowanie jest niemożliwe. Ten problem nosi nazwę *common support*, a jego efektywnym rozwiązaniem może być wykorzystanie metody *propensity score matching* (PSM), rozwiniętej przez Rosenbauma i Rubinę (Rosenbaum, Rubin 1983).

Zamiast przyporządkowania względem wektora obserwowalnych cech X , zaproponowali oni dopasowanie poszczególnych jednostek według prawdopodobieństwa ich udziału w programie $P(X)$. Wiele wymiarów X zostaje zredukowanych do jednego syntetycznego wskaźnika – *propensity score*, co upraszcza procedurę dopasowania. Innymi słowy, grupa kontrolna dobierana jest na podstawie oceny skłonności do partycypacji w warunku interwencji.

Dopasowanie (*matching*), podobnie jak analiza regresji, bazuje na założeniu CIA. Technicznie implementacja tej metody stanowi proces obejmujący trzy etapy. Pierwszy polega na oszacowaniu wartości *propensity scores*, które w istocie są prawdopodobieństwami uczestnictwa w określonej formie interwencji. Do szacowania wyników skłonności wykorzystuje się model regresji logistycznej, w którym zmienną zależną jest fakt uczestnictwa w danym programie. Zmienne niezależne obejmują cechy (wiek, wykształcenie, znajomość języków obcych, staż pracy, czas pozostawania bez pracy), które mają wpływ zarówno na wynik, jak i partycypację w programie.

Drugim etapem jest dokonanie doboru jednostek do grupy kontrolnej zgodnie z *propensity scores*. W celu dopasowania grupy kontrolnej można wykorzystać różne metody. Jednym z prostszych sposobów postępowania jest metoda najbliższego sąsiada, a więc dobieranie jednostek o najbliższej wartości *propensity score*. W efekcie utworzona grupa kontrolna będzie miała zbalansowane wszystkie zmienne obserwowalne zawarte w modelu prawdopodobieństwa.

Trzecim etapem jest obliczenie efektu netto programu, który jest różnicą średnich efektów uzyskanych w grupie osób objętej działaniem programu i równoważnej grupie kontrfaktycznej.

Ograniczeniem *matchingu* jest fakt, że przyjęte w metodzie założenia nie zawsze są spełniane, co może zaciemniać rzeczywisty efekt działania programu. Słabą stroną może być również niekontrolowane obciążenie, wynikające z różnic w cechach nieobserwowalnych jednostek poddanych badaniu.

Efektywnym sposobem rozwiązania tego problemu może być połączenie *matchingu* z metodą różnicy w różnicach (Trzciniński 2012). Podejście to można zastosować na przykład do zbadania efektów dochodowych szkoleń zawodowych skierowanych do bezrobotnych czy poszukujących pracy. W metodzie tej zakłada się, że potencjalne efekty programów, czyli w tym przypadku poziom osiągniętych dochodów, podlegają pewnej dynamice w czasie zarówno w grupie objętej wsparciem, jak i z niej wykluczonej. W celu wyeliminowania czynników związanych z istnieniem naturalnej dynamiki niezależnej od interwencji porównuje się skalę zmiany sytuacji uczestników programu w stosunku do zmiany obserwowanej w tym samym okresie w grupie kontrolnej. W praktyce sprowadza się to do obliczenia różnicy w różnicach, co można zapisać wzorem:

$$\text{Efekt programu} = (Y_{1, \text{PO}} - Y_{1, \text{PRZED}}) - (Y_{0, \text{PO}} - Y_{0, \text{PRZED}}).$$

W opisywanym przykładzie oznacza to konieczność pomiaru poziomu osiągniętych dochodów zarówno dla beneficjentów programu, jak i osób nieobjętych jego działaniem w dwóch momentach czasu: przed rozpoczęciem programu, jak i po jego zakończeniu. Szacunki efektu przyczynowego programu będą wiarygodne tylko wtedy, jeśli trend rozwoju obserwowany w grupie bezrobotnych nieobjętych wsparciem będzie dobrym przybliżeniem sytuacji kontrfaktycznej uczestników danego programu. W metodzie tej ważne jest prawidłowe dopasowanie grupy kontrolnej.

Trzeba zauważyć, że tradycyjne, statyczne podejście do ewaluowania polityki rynku pracy, zmierzające do ustalenia efektów pojedynczych programów zatrudnienia poprzez porównanie sytuacji uczestnictwa w konkretnym programie z sytuacją nieuczestnictwa w żadnym programie rynku pracy, powoli staje się niewystarczające.

W wielu krajach europejskich aktywizacja bezrobotnych ma charakter obligatoryjny i kompleksowy. Przymus uczestnictwa bezrobotnych w programach zatrudnienia oznacza problem utworzenia grupy kontrolnej, obejmującej jednostki niepoddane żadnej interwencji. Poza tym do pełnej reintegracji z rynkiem pracy dochodzi skutek uczestnictwa nie w jednym działaniu, lecz w sekwencji działań, które wzajemnie się dopełniają.

Na efektywność aktywnej polityki rynku pracy rzutują następujące czynniki: rodzaj, kolejność oraz moment podejmowanych interwencji w okresie pozostawania bez pracy. Rośnie zatem zainteresowanie badaniem efektów wielokrotnego uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy (*multiple treatments*). Kwestie te analizowane są w ramach dynamicznego podejścia w ewaluacji polityki rynku pracy, które rozwijane jest od końca lat 90. ubiegłego stulecia (Lechner, Wiehler 2007).

PODSUMOWANIE

Ocena mikroekonomicznych efektów aktywnej polityki rynku pracy jest zagadnieniem trudnym i złożonym. Wymaga zastosowania zaawansowanych metod statystycznych i ekonometrycznych. Wyniki analiz mikroekonometrycznych mogą być szczególnie przydatne dla pracowników służb zatrudnienia, które zarządzają realizacją polityki rynku pracy w skali lokalnej. Należy jednak interpretować je z ostrożnością. Szacunki efektów realnych mogą być błędne, jeżeli nie uda się wyeliminować obciążenia związanego z efektem selekcji.

Analizy mikroekonometryczne mają dwie zasadnicze wady: koncentrują się na efektach krótkookresowych aktywnych polityk rynku pracy oraz ignorują wpływ tych polityk na równowagę ogólną, to znaczy nie uwzględniają tzw. efektów zewnętrznych. W celu dokonania całościowej oceny programów, szczególnie tych stosowanych w szerokiej skali, konieczne jest przeprowadzenie analizy makroekonomicznej.

SUMMARY

The article analyses problems of active labour market policy evaluation. The paper focuses on microeconomic approach which means assessing impacts of active labour market programs on their participants by estimating causal effects of the intervention. The article presents various evaluation methods typical for quasi-experimental design like: regression analysis, matching, particularly propensity score matching and difference-in-differences. The paper outlines strengths, limitations and possible difficulties related to the application of described methods and techniques.

KONCEPCJE PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH*

Monika Wojdyło-Preisner
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WPROWADZENIE

Efektywność programów realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy zależy w znacznym stopniu od skuteczności funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w zakresie doboru i wykorzystania tych programów. Aby pomoc świadczona w ramach PSZ przynosiła pożądane rezultaty, należy sięgnąć po instrumentarium związane z technikami profilowania, adresowania i wyznaczania efektywności netto aktywnych programów rynku pracy.

Profilowanie umożliwia dokładną klasyfikację bezrobotnych w kategoriach ryzyka długiego pozostawania bez pracy. Jest także narzędziem diagnostycznym służącym do oszacowania silnych i słabych stron danego bezrobotnego, dzięki czemu daje możliwość wstępnego wyznaczenia kierunku podejmowanych działań aktywizujących. Natomiast adresowanie dostarcza wytyczne w zakresie doboru najbardziej adekwatnych programów rynku pracy dla każdego bezrobotnego. Techniki adresowania bazują na wynikach ewaluacji efektywności netto polityki rynku pracy i przewidują sukces użycia danego środka w stosunku do danego bezrobotnego.

* Artykuł powstał na podstawie wyników prac badawczych przeprowadzonych podczas realizacji dwóch pierwszych etapów projektu pn. „Analiza czynników wpływających na zwiększenie ryzyka długookresowego bezrobocia – opracowanie metodologii profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy do stosowania przez PSZ”, realizowanego przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu na rzecz Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (umowa nr U/44/B2.3/1.1/2011).

LITERATURA

- Björklund A., Regnér H. (1996), *Experimental Evaluation of European Labour Market Policy*, w: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Red. G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann, Edward Elgar, Cheltenham.
- Górniak J. (2009), *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, Red. A. Haber, M. Szataj, PARP, Warszawa.
- Heckman J., Lalonde R.J., Smith J. (1999), *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*, w: *Handbook of Labor Economics*, Red. O. Ashenfelter, D. Card, North Holland, Amsterdam.
- Heckman J., Robb R. (1985), *Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions – An Overview*, „Journal of Econometrics” nr 30(1–2).
- Konarski R., Kotnarowski R. (2007), *Zastosowanie metody propensity score matching w ewaluacji ex-post*, w: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Red. A. Haber, PARP, Warszawa.
- Lechner M., Wiehler S. (2007), *Does the Order and Timing of Active Labor Market Programs Matter?*, IZA Discussion Paper, nr 3092.
- Orr L.L. (1999), *Social Experiments. Evaluating Public Programs with Experimental Methods*, Sage Publications, London.
- Rosenbaum P.R., Rubin D.B. (1983), *The central role of propensity score in observational studies for causal effects*, „Biometrika” nr 70.
- Rubin D.B. (1974), *Estimating Causal Effects of Treatments In Randomized and Nonrandomized Studies*, „Journal of Educational Psychology” vol. 66, nr 5.
- Trzeciński R. (2012), *Badania ewaluacyjne – szacowanie efektów programów publicznych*, w: *Metodologia badań nad stratyfikacją społeczną*, Red. A. Szopińska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Trzeciński R. (2009), *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, PARP, Warszawa.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie teoretycznego dorobku w zakresie koncepcji profilowania bezrobotnych. Na jego podstawie, jak również zgodnie z doświadczeniami krajów wykorzystujących procedury wczesnej identyfikacji osób szczególnie zagrożonych długotrwałym pozostawaniem bez pracy (w szczególności Australii, Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Szwecji i Wielkiej Brytanii), podjęto następnie próbę nakreślenia kierunku budowy skutecznego systemu profilowania bezrobotnych.

TEORETYCZNE PODSTAWY PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH

Przedsięwzięcia podejmowane w ramach aktywnych polityk rynku pracy koncentrowały się pierwotnie wyłącznie na działaniach mających na celu zmniejszenie liczby osób już długotrwanie pozostających bez pracy. Postępowanie takie okazało się mało efektywne i nie przynosiło pożądanych efektów, gdyż ograniczało się jedynie do zwalczania skutków długookresowego bezrobocia. Natomiast przeprowadzone badania empiryczne sugerują, że im dłużej trwa bezrobocie, tym bardziej intensywne, a przez to kosztowne środki należy zastosować, aby ponownie włączyć bezrobotnych do sfery zatrudnienia (*Study...* 2001).

Alternatywnym trybem działania jest próba ograniczania napływu nowych osób do długotrwałego bezrobocia. Hasluck, Elias, Green i Pitcher (1997) argumentują, że podejście takie generuje korzyści,

gdyż nie obniża się wówczas zatrudnialność bezrobotnych. Zatem zapobieganie długiemu pozostawianiu bez pracy powinno zacząć się jak najszybciej po uzyskaniu statusu bezrobotnego, ale wczesna interwencja skierowana do wszystkich bezrobotnych byłaby bardzo kosztowna. Ponadto wiązałaby się z ryzykiem wystąpienia efektu jałowego biegu (*deadweight effect*, błąd II typu) i błędu I typu, który polega na wykluczeniu z działań aktywizujących bezrobotnych uznanych za niezagrożonych długookresowym bezrobociem, a którzy po upływie roku nadal pozostają bez pracy (*Study... 2001*).

Z wymienionych powyżej powodów konieczne jest sięgnięcie po instrumentarium procedur profilowania bezrobotnych (wczesnej identyfikacji osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem). Pod pojęciem tym Rudolph (2001) rozumie każdy formalny algorytm postępowania, za pomocą którego określane jest ryzyko długotrwałego pozostawiania bez pracy danej osoby. Zasadniczym celem profilowania jest wskazanie, kto w pierwszej kolejności powinien być kierowany do uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Dobrze zaprojektowane i wykorzystywane procedury wczesnej identyfikacji powinny minimalizować ryzyko wystąpienia jałowych wydatków oraz błędu I typu (*Study... 2001*).

U podstaw prowadzenia procedur profilowania bezrobotnych leży pięć założeń. Pierwsze dotyczy wpływu interwencji w ramach aktywnych polityk rynku pracy, który maleje wraz z wydłużającym się okresem bezrobocia. Drugie odnosi się do kosztów przeprowadzenia procedur wczesnej identyfikacji. Powinny być one niższe niż strata spowodowana efektem jałowego biegu, który wystąpiłby bez wczesnej identyfikacji. Komisja Europejska podkreśla, że na wysokość ponoszonych kosztów wpływa m.in.: dokładność i precyzyjność procedury wczesnej identyfikacji, wysokość ponoszonych kosztów administracyjnych, koszty i efektywność (pod względem zwiększania zatrudnialności) zastosowanych aktywnych programów rynku pracy, dobrowolność bądź obowiązek uczestnictwa w programach zatrudnienia. Przesłanka trzecia związana jest z dostępem do właściwego i pełnego systemu rejestracji oraz monitorowania sytuacji bezrobotnych na rynku pracy. Warunek czwarty dotyczy możliwości trafnego określenia czynników determinujących długookresowe bezrobocie, co jest niezmiernie ważne ze względu na poprawność i efektywność całej procedury profilowania. Założenie ostatnie wiąże się z koniecznością istnienia odpowiednich aktywnych programów zatrudnienia, w których mogą uczestniczyć osoby sklasyfikowane jako szczególnie zagrożone długotrwałym bezrobociem (*Study... 2001*).

Warto podkreślić, że w najprostszej postaci procedury profilowania bezrobotnych wiązały się wyłącznie z oceną ryzyka długookresowego pozostawiania bez pracy. Obecnie mogą obejmować także działania, których celem jest diagnoza możliwości oraz silnych i słabych stron bezrobotnego. Natomiast w połączeniu z technikami adresowania, mogą znacząco ułatwiać dobór odpowiednich form pomocy dla konkretnego bezrobotnego. Profilowanie bezrobotnych może być także traktowane jako instrument optymalnej alokacji środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem (Rudolph, Konle-Seidl 2005; Weber 2011).

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się trzy koncepcje profilowania bezrobotnych (*Study... 2001*): • podejście eksperckie bazujące na ocenie ryzyka przez pracownika służb zatrudnienia, • selekcję grupową, • modelowanie ekonometryczne.

W koncepcji pierwszej identyfikacja osób szczególnie zagrożonych długim pozostawianiem bez pracy opiera się na wiedzy i doświadczeniu pracownika służb zatrudnienia przeprowadzającego tę procedurę. Główną zaletą takiego podejścia jest wysoka elastyczność procesu decyzyjnego, która sprzyja uchwyceniu indywidualnych czynników zwiększających ryzyko długotrwałego bezrobocia i umożliwia łatwe oszacowanie potrzeb danego bezrobotnego. Jest to najprostsza forma profilowania bezrobotnych, ale jednocześnie najbardziej obciążona subiektywnością oceny (*Study... 2001*).

Koncepcja druga, najczęściej wykorzystywana, bazuje wyłącznie na pojedynczych charakterystykach społeczno-demograficznych bezrobotnego (np. płeć, wiek, wykształcenie). Podejście takie jest proste do zastosowania w codziennej pracy służb zatrudnienia. Jednak jego poważną wadą jest homogeniczne traktowanie wszystkich członków danej grupy ryzyka. Jest to znaczny błąd, gdyż osoby należące do jednej z grup ryzyka (np. ze względu na płeć), nie są zbliżone pod kątem innych charakterystyk (np. miejsca zamieszkania czy motywacji do poszukiwania pracy), które również odgrywają znaczną rolę przy określaniu ryzyka długiego pozostawiania bez pracy (Lipp 2005).

Koncepcja trzecia polega na określeniu zagrożenia długookresowym bezrobociem na podstawie modelowania ekonometrycznego. Idea ta została po raz pierwszy wykorzystana w Stanach Zjednoczonych w latach 90. XX wieku i przyniosła istotne korzyści w postaci skrócenia przeciętnego czasu pozostawiania bez pracy o około 2,2 tygodnia, obniżenia wydatków poniesionych przez służby zatrudnienia (o 143 USD na jedną profilowaną osobę) i wzrostu dochodów profilowanych osób (w porównaniu z grupą kontrolną średnio o 1050 USD w skali roku; de Koning, van Dijk 2004; Black i in. 2003).

Sam pomysł wykorzystania prognozowania statystycznego jako podstawy do podejmowania decyzji nie jest nowy. Wywodzi się z usług ubezpieczeniowych, gdzie zdarzenia takie jak zgon, pożar czy wypadek są szacowane według rachunku matematyki aktuarialnej. Ponieważ działalność publicznych służb zatrudnienia również związana jest z dostarczaniem pewnego rodzaju ubezpieczeń, zadziwiający jest fakt, że profilowanie na podstawie modelowania ekonometrycznego nie odgrywało znacznej roli już wcześniej (Hasluck 2008).

Do konstrukcji modelu ekonometrycznego wykorzystuje się wiele zmiennych, określających zarówno cechy, jak i sytuację osoby bezrobotnej. Można również uwzględnić, bezpośrednio bądź pośrednio, uwarunkowania lokalnego rynku pracy. Jakość prognoz otrzymanych na podstawie modelu można określić, porównując przewidywane i rzeczywiste napływy osób do długookresowego bezrobocia. Główną zaletą modelowania ekonometrycznego jest brak obciążenia prognozy długotrwałego bezrobocia subiektywnością oceny. Wśród wad wymienia się natomiast: nieelastyczność procesu decyzyjnego, możliwość wystąpienia efektu stygmatyzacji i brak możliwości oszacowania potrzeb konkretnego bezrobotnego (*Study... 2001*).

Zestawienie 1. Główne zalety i wady różnych koncepcji profilowania bezrobotnych

	Ocena ryzyka przez pracownika służb zatrudnienia	Selekcja grupowa	Modelowanie ekonometryczne
Zalety	<ul style="list-style-type: none"> Bierze pod uwagę subiektywne czynniki determinujące ryzyko długotrwałego bezrobocia. Daje możliwość uchwycenia indywidualnych potrzeb bezrobotnego. 	<ul style="list-style-type: none"> Niewielkie koszty prowadzenia procedury identyfikacji. Uzyskana ocena ryzyka jest obiektywna i niezależna od wiedzy i odczuć pracownika służb zatrudnienia. 	<ul style="list-style-type: none"> Niewygórowane koszty prowadzenia procedury identyfikacji. Konglomerat elementów teorii na temat czynników sprzyjających długiemu pozostawianiu bez pracy i danych empirycznych na ten temat. Daje możliwość uwzględnienia specyficznych uwarunkowań lokalnego rynku pracy i subiektywnych czynników zwiększających ryzyko długotrwałego bezrobocia. Uzyskana ocena ryzyka jest obiektywna i niezależna od wiedzy i odczuć pracownika służb zatrudnienia.
Wady	<ul style="list-style-type: none"> Praco- i kosztochłonna. Uzyskana ocena ryzyka jest w znacznym stopniu uzależniona od wiedzy i odczuć danego pracownika służb zatrudnienia. 	<ul style="list-style-type: none"> Brak elastyczności procesu decyzyjnego. Jednorodne traktowanie wszystkich członków danej grupy ryzyka. Nie bierze pod uwagę subiektywnych czynników ryzyka i specyficznych uwarunkowań lokalnego rynku pracy. 	<ul style="list-style-type: none"> Konieczność dostępu do indywidualnych danych o bezrobotnych. Czynniki ryzyka nieuwzględnione w modelu są pomijane podczas procedury identyfikacji. Ryzyko wystąpienia efektu stygmatyzacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Study... 2001*).

W KIERUNKU SKUTECZNEGO SYSTEMU PROFILOWANIA BEZROBOTNYCH

Główną zasadą wczesnej interwencji na rynku pracy powinno być zapobieganie wystąpieniu długotrwałego bezrobocia, zanim u bezrobotnych powstaną bariery utrudniające lub, w skrajnych przypadkach, uniemożliwiające powrót do pracy. Proces ten można wspomóc, wykorzystując zaawansowane narzędzia profilowania bezrobotnych.

Procedury profilowania bezrobotnych powinny być prowadzone na poziomie centralnym, natomiast dopasowanie konkretnych usług i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (adresowanie) powinno odbywać się na poziomie lokalnym. Wówczas istnieje pewność, że programy zatrudnienia nie rozwijają się w izolacji od siebie, a jednocześnie są ściśle dopasowane do potrzeb lokalnego rynku pracy (Di Domenico, Spattini 2008).

W krajach europejskich profilowanie bezrobotnych jest zazwyczaj częścią systemu eksperckiego, bazującego na indywidualnym podejściu pracownika służb zatrudnienia do konkretnego bezrobotnego. W jego ramach profilowanie opiera się na ilościowych (prognozy ekonometryczne) lub jakościowych (np. wywiady ustrukturyzowane, testy możliwości) narzędziach diagnostycznych, służących do wczesnej identyfikacji osób z grup szczególnego ryzyka na rynku pracy. Wykorzystuje się także różnicowanie bezrobotnych pod względem dostępu do różnych usług i programów zatrudnienia.

U podstaw indywidualnego podejścia pracownika służb zatrudnienia do konkretnego bezrobotnego leży założenie, że bezrobotni różnią się między sobą poziomem zatrudnialności, który dodatkowo obniża się wraz z wydłużaniem okresu pozostawania bez pracy. W krajach europejskich decyzja o stwierdzeniu przynależności bezrobotnego do grup szczególnego ryzyka podejmowana jest jednak przez pracownika służb zatrudnienia, a narzędzia wykorzystywane w ramach profilowania bezrobotnych pełnią jedynie funkcję wspomagającą i doradczą (*soft profiling*). Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych wyniki wczesnej identyfikacji osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, przebiegającej na podstawie modelowania ekonometrycznego, są jedyną determinantą kierowania bezrobotnych do uczestnictwa w programach zatrudnienia – *hard profiling* (Konle-Seidl 2011).

Podstawowym warunkiem wykorzystania procedur profilowania bezrobotnych opartych na modelowaniu ekonometrycznym jest dostęp do odpowiednich danych statystycznych o osobach bezrobotnych. Podkreśla się, że jakość stosowanych danych jest znacznie ważniejsza od postaci modelu. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, jakość danych poprawiła się znacząco w trakcie ostatnich lat (Hasluck 2008). Procedury profilowania bezrobotnych opierają się zazwyczaj na zmiennych opisujących charakterystyki społeczno-demograficzne bezrobotnego (np. płeć, wiek, narodowość, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, stan cywilny, liczba dzieci, miejsce zamieszkania). Informacje na ich temat są najczęściej pobierane z administracyjnych baz danych o bezrobotnych.

Istnieje możliwość uzupełnienia bądź rozszerzenia listy potencjalnych zmiennych objaśniających o dodatkowe czynniki, np. psychologiczne, które wywierają wpływ na ryzyko długotrwałego pozostawania bez pracy. Informacje na ich temat mogą wówczas pochodzić ze specjalnie w tym celu zaprojektowanych i przeprowadzonych badań sondażowych. Jest to jednak postępowanie, które może generować znaczne koszty.

W literaturze przedmiotu opisującej przykłady prowadzonych w innych krajach procedur profilowania bezrobotnych opartych na modelowaniu ekonometrycznym najczęściej wymieniane są modele: logitowe, probitowe i tobitowe, w których zmienna objaśniana ma charakter binarny (porównanie trafności takich modeli profilowania bezrobotnych dla Stanów Zjednoczonych znajduje się np. w Berger, Black, Smith 2001). Wykorzystuje się także modele czasu trwania (*duration models*). Okazuje się jednak, iż rodzaj modelu, przy pomocy którego dokonywana jest estymacja, nie wpływa istotnie na jakość uzyskiwanych wyników.

Analiza postaci narzędzi wykorzystywanych do profilowania bezrobotnych pokazała, że najczęściej cały skomplikowany aparat

obliczeniowy związany z modelowaniem ekonometrycznym jest ukryty za bardziej przyjaznym pracownikowi służb zatrudnienia interfejsem. Może on przyjąć różnorodną postać, przykładowo, kwestionariusza *scoringowego* – australijski *Job Seeker Classification Instrument* (Job... 2011), czy prostej w obsłudze aplikacji komputerowej – niemiecki *Produkteneffekte auf Kunden* (Evaluation... 2009). Odpowiednio zaprojektowane narzędzia powinny być proste w obsłudze i nie stwarzać dodatkowych problemów w codziennej pracy pracowników służb zatrudnienia.

Przegląd doświadczeń zagranicznych w zakresie profilowania bezrobotnych pokazuje, że procedury te są przeprowadzane bez zbędnej zwłoki, już podczas rejestracji bezrobotnego w urzędzie pracy. Jest to uzasadnione stanowisko, ponieważ u bezrobotnego nie występuje wówczas ubytek kapitału ludzkiego związany z wydłużającym się okresem bezrobocia i dzięki temu nie zmniejsza się jego zatrudnialność. Dzięki wcześnie podejmowanym działaniom ogranicza się także społeczne koszty bezrobocia (utrata przez bezrobotnego pewności siebie, motywacji do szukania pracy, zdrowia itp.). Z perspektywy polityki makroekonomicznej podejście takie zapobiega niepotrzebnej stracie finansowej budżetu państwa, związanej z jednej strony z wydłużającym się okresem płatności zasiłków dla bezrobotnych, a z drugiej ze stratą wpływów w postaci podatków (Study... 2001).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z obowiązującymi w Niemczech przepisami rejestracja bezrobotnego w urzędzie pracy następuje zanim *de facto* wystąpi bezrobocie, bo już w momencie otrzymania zwolnienia z pracy albo trzy miesiące przed upływem terminu określonego w umowie o pracę na czas określony (*Case study...* 2011). W porównaniu z sytuacją z pierwszych lat XXI wieku głównym nurtem w zakresie wczesnej identyfikacji osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem jest obecnie dynamiczne podejście do profilowania, tj. powtarzanie procedury oceny ryzyka długotrwałego pozostawania bez pracy oraz regularne śledzenie perspektyw rysujących się przed bezrobotnym na rynku pracy (Rudolph 2005; Konle-Seidl 2011).

Istotną rolę w skutecznym prowadzeniu procedur wczesnej identyfikacji odgrywa poziom wiedzy na temat ich przydatności i zasadności wśród pracowników służb zatrudnienia. Należy wyraźnie wyodrębnić proces budowy narzędzia umożliwiającego profilowanie bezrobotnych i proces wykonywania profilowania. Aby poprawnie zinterpretować informacje uzyskane dzięki narzędziom wczesnej identyfikacji, ważna jest nie tylko wiedza na temat posługiwania się nimi, ale również przekonanie o słuszności podejmowanych działań. Informowanie pracowników służb zatrudnienia o zaletach oraz skuteczności profilowania umożliwia efektywne wykorzystywanie uzyskiwanych wyników i zapobiega traktowaniu profilowania jako niepotrzebnego dodatkowego obowiązku zawodowego.

W nowoczesnym systemie profilowania na każdym etapie procedury niezbędne jest wykorzystanie technologii informatycznych. Powinny być one stosowane do zbierania, aktualizacji i przetwarzania danych na temat osób poszukujących pracy, umożliwiając ich wykorzystanie na potrzeby procedur tworzenia i weryfikacji modeli ekonometrycznych. Stanowią wygodne i szybkie narzędzie pracy dla pracowników odpowiedzialnych za aktywizację zawodową klientów, niezbędną przy ocenie szans danej osoby na zatrudnienie, administrowaniu jego kontaktami z urzędem pracy, a także kontroli aktywności bezrobotnego. Narzędzia te powinny umożliwić łączenie informacji na temat bezrobotnego i jego aktywności w poszukiwaniu pracy pochodzących z różnych źródeł: administracyjnych, uzupełnianych przez pracowników publicznych służb zatrudnienia w trakcie postępowania, a także przez samego bezrobotnego.

Narużony system informatyczny pomaga standaryzować procedury, ograniczając możliwość uznaniowości do tych obszarów, gdzie służy to otrzymywaniu lepszej skuteczności wsparcia. Jeśli przybierze postać osobistej strony internetowej klienta, będzie dodatkowo umożliwiało poszukującemu pracy korzystanie ze zgromadzonych tam informacji w dowolnym miejscu i czasie.

W wielu krajach wykorzystujących profilowanie bezrobotnych oparte na modelowaniu ekonometrycznym można zaobserwować

ambivalencję twórców systemu profilowania przy określeniu optymalnego poziomu samodzielności poszukujących pracy w korzystaniu z tego systemu. Z jednej strony duży potencjał ograniczania kosztów funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia skłania do konstruowania systemów, w których poszukujący pracy samodzielnie wykorzystują informatyczne narzędzia profilowania (partycypacja czynna bezrobotnego). Z drugiej zaś wyniki dotychczasowych studiów ewaluacyjnych wyraźnie pokazują, że wsparcie doradców zawodowych przy korzystaniu z elektronicznych narzędzi profilowania (partycypacja bierna bezrobotnego) znacząco podnosi wiarygodność uzyskiwanych wyników. Kwestią wymagającą uszczegółowienia jest natomiast stwierdzenie, które grupy bezrobotnych i na którym etapie profilowania mogą być pozbawione asysty pracownika służb zatrudnienia.

PODSUMOWANIE

Procedury profilowania bezrobotnych umożliwiają podział bezrobotnych na grupę osób szczególnie zagrożonych długim pozostawaniem bez pracy i taką, której członkowie nie wymagają interwencji ze strony służb zatrudnienia. Analiza dorobku teoretycznego, jak i doświadczeń zagranicznych pokazuje, że najlepsze efekty w profilowaniu bezrobotnych osiągnąć można dzięki połączeniu wiedzy i doświadczenia pracowników służb zatrudnienia z silnym aparatem modelowania ekonometrycznego. Możliwa jest wówczas pozbawiona subiektywizmu empiryczna weryfikacja istotności i siły wpływu poszczególnych czynników sprzyjających długiemu pozostawaniu bez pracy na ryzyko długotrwałego bezrobocia.

Badania prowadzone przez ekspertów z OECD pokazały, że nawet w przypadku gdy ekonometryczne prognozy ryzyka długookresowego bezrobocia nie charakteryzują się najwyższą trafnością, to i tak profilowanie oparte na modelowaniu przynosi lepsze rezultaty niż selekcja grupowa (*Early...* 1998).

Połączenie koncepcji profilowania bezrobotnych z technikami adresowania programów zatrudnienia prowadzi do standaryzacji sposobu świadczenia usług zatrudnieniowych i doboru bezrobotnych do aktywnych programów rynku pracy. Przekłada się to na poprawę jakości oraz przejrzystości dostępu do usług i instrumentów wykorzystywanych w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

W Polsce do tej pory, pomijając jednostkowe badania o charakterze wyłącznie lokalnym, nie podjęto próby opracowania jednolitej metodologii profilowania bezrobotnych opierającej się na modelowaniu ekonometrycznym, która mogłaby być wykorzystywana przez publiczne służby zatrudnienia. Na podstawie art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wykorzystuje się natomiast koncepcję selekcji grupowej.

Należy jednak zaznaczyć, że obecne zapisy ustawowe nie uwzględniają specyfiki lokalnego rynku pracy, a sam proces identyfikacji następuje według jednej cechy bezrobotnego. Dodatkowo cechy te są tak szeroko określone, że znaczna większość zarejestrowanych bezrobotnych należy do grona osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do których w pierwszej kolejności powinny być kierowane działania w ramach aktywnych polityk rynku pracy. W tej sytuacji trudno mówić o skutecznym profilowaniu bezrobotnych, jak i precyzyjnym adresowaniu programów zatrudnienia.

W obliczu wysokiego poziomu bezrobocia długotrwałego należałoby w Polsce rozważyć zaprojektowanie nowego, kompleksowego systemu walki z bezrobociem. Powinien się on opierać na trzech filarach: profilowaniu, adresowaniu i efektywności. Pominięcie któregośkolwiek z wymienionych elementów powoduje, że system staje się mniej efektywny, co może prowadzić do zwiększania ryzyka niepotrzebnych wydatków. W sytuacji, gdy środki na prowadzenie polityk rynku pracy są ograniczane, jest to zjawisko wysoce niepożądane.

SUMMARY

Unemployed profiling procedures are used to divide jobseekers into those at high risk of long-term unemployment and those who do not need interventions within the actions taken by public employment services. If only procedures are well designed and used, they significantly reduce the inflow into long-term unemployment. The paper analyses the theoretical concepts of unemployed profiling and describes the trend towards building the effective system for early identification of jobseekers at high risk of long-term unemployment.

LITERATURA

- Berger M.C., Black D., Smith J.A. (2001), *Evaluating profiling as a means of allocating government services*, w: M. Lechner, F. Pfeiffer (red.), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, ZEW Economic Studies 13, Mannheim.
- Black D.A., Smith J.A., Berger M.C., Noel B.J. (2003), *Is the threat of reemployment services more effective than the service themselves? Evidence from random assignment in the UI system*, „The American Economic Review” vol. 93, nr 4.
- Case study: a ‘Virtual Labour Market Platform’ for the Public Employment Service in Germany (2011), Mutual Learning Programme – EU 2020 Strategy GHK.
- de Koning J., van Dijk B. (2004), *A Profiling System for the Unemployed in Slovakia*, artykuł na konferencję „TLM-meeting on active labour market policies”, Rotterdam.
- Di Domenico G., Spattini S. (2008), *Introduction*, w: G. Di Domenico, S. Spattini (red.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and What market for Private Stakeholders?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment. The Role of Profiling* (1998), OECD, Paris.
- Evaluation of ALMP and Targeting in the Bundesagentur für Arbeit* (2009), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Hasluck C. (2004), *Targeting services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. A Review of Research Evidence*, Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick.
- Hasluck C. (2008), *The Use of Statistical Profiling for Targeting Employment Services: The International Experience*, w: G. Di Domenico, S. Spattini (red.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and What market for Private Stakeholders?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Hasluck C., Elias P., Green A.E., Pitcher J. (1997), *Identifying People at Risk of Long-Term Unemployment. A literature review*, Institute for Employment Research, University of Warwick.
- Job Seeker Classification Instrument – Factors and Points* (2011), Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- Konle-Seidl R. (2011), *Profiling system for effective labour market integration. Use of profiling for resource allocation, action planning and matching*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Lipp R. (2005), *Job Seeker Profiling. The Australian Experience*, artykuł na konferencję „EU-Profiling Seminar. Development of Profiling Instruments as Tools within the Preventive Approach to LTU”, Nürnberg.
- Rudolph H. (2001), *Profiling as an instrument for early identification of people at risk of long-term unemployment*, w: P. Weinert, M. Baukens, P. Bolléro, M. Pineschi-Gapenne, U. Walwei (red.), *Employability: From theory to practice*, Library of Congress, USA.
- Rudolph H. (2005), *The Impact of Early Case Management on Long-term Unemployment in Germany*, artykuł na konferencję „EU-Profiling Seminar. Development of Profiling Instruments as Tools within the Preventive Approach to LTU”, Nürnberg.
- Rudolph H., Konle-Seidl R. (2005), *Profiling for Better Services Report on the European Profiling Seminar*, Nürnberg.
- Study on Early Identification of High Risk Unemployed; Final Report and Annex Report I* (2001), DG Employment and Social Affairs, European Commission.
- Weber T. (2011), *Profiling systems for effective labour market integration. Thematic Synthesis Paper*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Wojdyto-Preisner M. (2009), *Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

WPROWADZENIE

Wraz z ekspansją i zmieniającą się funkcją polityki rynku pracy podejmowane są różne działania zmierzające do zwiększenia jej oddziaływania na zatrudnienie oraz większej skuteczności w zakresie kształtowania sytuacji na rynku pracy. Przedmiotem dyskusji jest bardzo często zagadnienie adresowania polityki rynku pracy. Stawiane pytania dotyczą najczęściej zasadności ukierunkowania programów na konkretne grupy problemowe na rynku pracy oraz doboru właściwych instrumentów aktywizacji.

Historycznie patrząc, można mówić o dwóch modelowych podejściach do realizacji polityki rynku pracy. Pierwsze oznacza stosowanie reguł i narzędzi wspierających właściwe adresowanie, natomiast drugie brak jakichkolwiek wytycznych dotyczących doboru uczestników programów zatrudnienia. W przypadku zastosowania adresowania podejmowane interwencje mają charakter selektywny, natomiast w sytuacji odwrotnej są dostępne dla wszystkich bezrobotnych. To pierwsze podejście jest od dłuższego czasu rekomendowane przez kraje OECD, natomiast drugie stosowane było w Szwecji w latach 60. i 80., gdzie polityka rynku pracy miała spełniać funkcję prewencyjną i sprzyjać osiągnięciu stanu pełnego zatrudnienia. W krajach tych panowały jednak odmienne warunki ekonomiczne.

Obecnie uważa się, że właściwe adresowanie polityki rynku pracy prowadzi do większej efektywności podejmowanych interwencji oraz do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na politykę rynku pracy. To bardzo ważny argument, bo w wielu krajach kondycja finansów publicznych jest słaba.

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji zagadnienia adresowania polityki rynku pracy, w tym przede wszystkim wyjaśnienie istoty koncepcji solidarnościowej i proefektywnościowej oraz wskazanie argumentów przemawiających za i przeciw ich stosowaniu. Artykuł prezentuje również przykład innowacyjnego narzędzia do adresowania polityki rynku pracy bazującego na modelowaniu ekonometrycznym, które opracowano w Niemczech w ramach projektu *Treatment Effect and Prediction* (TrEffer).

KONCEPCJE ADRESOWANIA POLITYKI RYNKU PRACY

Właściwe adresowanie aktywnej polityki rynku pracy jest jednym ze sposobów pozwalających na podniesienie jej skuteczności. Powinno ono zmierzać do wskazania grup bezrobotnych, które należy obejmować wsparciem w ramach aktywnych polityk rynku pracy, oraz określenia instrumentów, jakie należy kierować do poszczególnych kategorii bezrobotnych.

Podejście do adresowania aktywnej polityki rynku pracy zmieniło się wraz z ewolucją poglądów na temat jej znaczenia i roli w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy. Na przykład w Szwecji w latach 60. ubiegłego wieku, gdzie aktywne programy rynku pracy były częścią polityki nakierowanej na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia, nie obowiązywały żadne wytyczne dotyczące jej adresowania. Dodać trzeba, że bezrobocie w tym kraju kształtowało się wówczas na niskim poziomie. Inaczej do realizacji aktywnej polityki rynku pracy podchodzono w krajach OECD, w których aktywne programy miały przede wszystkim służyć ograniczaniu bezrobocia, w tym głównie długookresowego.

W polityce rynku pracy ścierają się dwie koncepcje adresowania aktywnych programów zatrudnienia: solidarnościowa i proefektywnościowa. Ta pierwsza oznacza konieczność podporządkowania aktywnych instrumentów polityki rynku pracy potrzebom wybranych grup problemowych. Wobec tego aktywne instrumenty powinny być w pierwszej kolejności kierowane do bezrobotnych w najtrudniejszym położeniu, którzy bez odpowiedniego wsparcia w ramach aktywnych polityk rynku pracy nie są w stanie podjąć zatrudnienia na konkurencyjnym rynku pracy.

Innymi słowy, chodzi o to, by programy zatrudnienia trafiały do osób najbardziej potrzebujących pomocy, a nie takich, których najłatwiej jest aktywizować. Dotyczy to z reguły bezrobotnych długookresowo, których populacja w dużej mierze obejmuje kobiety, osoby o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji zawodowych, młodzież, osoby w starszym wieku. Dość powszechnie jednak występuje dylemat, którą grupę bezrobotnych należy wspierać w staraniach o pracę w pierwszej kolejności i na aktywizację której kategorii należy przeznaczyć najwięcej środków.

Solidarnościowa koncepcja adresowania polityki rynku pracy była szeroko propagowana w latach 90. przez kraje OECD, które od dłuższego czasu borykały się z problemem wysokiego bezrobocia, w tym bezrobocia długookresowego. Uzasadnienie tego podejścia można znaleźć w teorii opisującej mechanizmy oddziaływania polityki rynku pracy, zgodnie z którą polityka ta powinna przyczyniać się do zwiększania rozmiarów efektywnej podaży pracy, redukując presję na wzrost płac i obniżając poziom bezrobocia NAIURU (Calmfors 1994). By tak się stało, konieczne jest włączenie długookresowo bezrobotnych do aktywnych programów, dzięki którym mogą stać się bardziej produktywni i skuteczniej konkurować z krótkotrwale bezrobotnymi i pracującymi o miejsca pracy, co w efekcie powinno prowadzić do osłabienia presji płacowej i spadku bezrobocia. Cel ten można zatem osiągnąć poprzez celowe adresowanie programów zatrudnienia do tej kategorii bezrobotnych.

Ekonomiści wskazują jeszcze inne argumenty przemawiające za stosowaniem solidarnościowej koncepcji adresowania polityki rynku pracy (Fraser 1999). Odnoszą się one do kwestii sprawiedliwości społecznej i efektywności podejmowanych działań. Zadaniem polityki rynku jest zapobieganie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, co można osiągnąć, wyrównując szanse na rynku pracy tych osób, które z różnych przyczyn bez odpowiedniego wsparcia nie będą w stanie podjąć zatrudnienia. Trzeba zauważyć, że kierowanie aktywnych programów do długookresowo bezrobotnych zmniejsza efekty jałowego biegu, podnosząc w ten sposób realną efektywność podejmowanych działań. Dzięki takiemu podejściu ogranicza się również problem mniejszej intensywności poszukiwań pracy wskutek skierowania do programów bezrobotnych gotowych do podjęcia pracy.

Niestety, zastosowanie tego podejścia w praktyce nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. W świetle badań ewaluacyjnych programy zatrudnienia kierowane do długookresowo bezrobotnych były po prostu mało skuteczne w rozumieniu ich wpływu na zatrudnienie. Dostrzeżono wówczas potencjalne słabości omawianej koncepcji adresowania polityki.

Po pierwsze zauważono, że w gruncie rzeczy długotrwale bezrobotni nie są w stanie efektywnie konkurować z krótkookresowo bezrobotnymi o miejsca pracy. Wobec tego osłabienie presji płacowej staje się mało prawdopodobne. Szanse na podjęcie ponownego zatrudnienia zmniejszają się w miarę wydłużania się okresu bezrobocia. Po drugie, polityka rynku pracy powinna zaspokajać potrzeby wszystkich bezrobotnych. Po trzecie, w przypadku gdy programy adresowane są do bezrobotnych ze szczególnymi problemami, słabo rokujących na rynku pracy, występują efekty kwaszenia (*souring*), co z kolei powoduje, że rezultaty zaobserwowane po programie są niższe niż przeciętne oczekiwane wyniki dla całej populacji bezrobotnych (Trzeciński 2009). Uczestnictwo w programach zatrudnienia, w których kryterium selekcji do programu jest bycie długookresowo bezrobotnym, może prowadzić do stygmatyzacji i zmniejszać przez to szanse na uzyskanie zatrudnienia.

Obecnie aktywna polityka rynku pracy przybiera bardziej prewencyjny charakter, zmierzając do zapobiegania występowania zjawiska długookresowego bezrobocia. Oznacza to stopniowe odchodzenie od przedsięwzięć typowo reaktywnych w kierunku działań nakierowanych na kreowanie proaktywnych postaw bezrobot-

nych. W związku z tym zaleca się adresowanie polityk rynku pracy nie do osób, które są już długookresowo bezrobotne, lecz do osób zagrożonych, czyli takich, dla których ryzyko popadnięcia w długotrwale bezrobocie jest relatywnie wysokie (Layard 1997).

Jednocześnie coraz bardziej na znaczeniu zyskuje proefektywnościowa koncepcja adresowania aktywnych programów zatrudnienia, zakładająca kierowanie bezrobotnych do takich programów, których prognozowana efektywność zatrudnieniowa brutto i netto będzie kształtować się na relatywnie wysokim poziomie. Chodzi więc o wybór dla konkretnego bezrobotnego lub grupy bezrobotnych optymalnej pod względem skuteczności formy wsparcia. Oznacza to, że jednym z głównych kryteriów decydujących o zakwalifikowaniu się do określonego programu jest indywidualna ocena potencjalnych szans na uzyskanie zatrudnienia po jego zakończeniu. Takie rozwiązanie jest na przykład stosowane w Niemczech, gdzie od 2003 r. finansowane są tylko takie programy podnoszenia kwalifikacji, dla których według prognozy efekt zatrudnieniowy brutto wynosi co najmniej 70% (Błędowski 2008).

Zmiana podejścia do realizacji polityki rynku pracy ma zapewne związek z pogarszającą się w wielu krajach sytuacją finansów publicznych, ograniczaniem środków na walkę z bezrobociem oraz z wątpliwą skutecznością stosowanych dotychczas programów zatrudnienia.

Proefektywnościowa koncepcja adresowania polityki rynku pracy znajduje uzasadnienie w wynikach licznych badań ewaluacyjnych prowadzonych w krajach Unii Europejskiej (Bergeman, van der Berg 2007; Biewen i in. 2007), które pokazują, że oddziaływanie aktywnych instrumentów polityki rynku pracy nie jest identyczne w stosunku do różnych kategorii bezrobotnych, zróżnicowanych pod względem płci, wieku, poziomu wykształcenia, stażu pracy, czy czasu trwania bezrobocia. Okazuje się, że niektóre programy bardziej pomagają kobietom, bezrobotnej młodzieży, inne zaś bezrobotnym długotrwale czy osobom bez kwalifikacji. Wobec tego bardzo ważną kwestią jest więc prawidłowe określenie rodzaju programu przynoszącego najlepsze efekty dla konkretnej grupy bezrobotnych.

W tej sytuacji w procesie adresowania coraz częściej wykorzystuje się specjalne narzędzia, które opierają się na modelowaniu ekonometrycznym. Za ich pomocą można dla każdego bezrobotnego lub grupy bezrobotnych oszacować prognozowany efekt uczestnictwa w poszczególnych programach zatrudnienia i na tej podstawie dokonać wyboru najbardziej efektywnej formy aktywizacji. Narzędzia takie są od pewnego czasu stosowane przez służby zatrudnienia w USA i Australii. Ich wykorzystanie rozważają takie kraje, jak Wielka Brytania, Niemcy czy Szwecja, gdzie narzędzia te są aktualnie wprowadzane w formie pilotażu i testowane (Behncke i in. 2007).

Sceptycy proefektywnościowej koncepcji adresowania polityki rynku pracy uważają, że w sytuacji, kiedy aktywne programy są kierowane do bezrobotnych, dla których prawdopodobieństwo podjęcia pracy po programie jest relatywnie wysokie, powstają efekty spijania śmietanki (*creaming*). Oznacza to, że efekty programów mogą być sztucznie zawyżone w stosunku do przeciętnych, oczekiwanych efektów dla całej populacji bezrobotnych. *Creaming* można jednak ograniczyć, kierując optymalnie pod względem skuteczności formy aktywizacji tylko do osób zagrożonych długookresowym bezrobociem. Do identyfikacji takich osób służą zaś techniki profilowania bezrobotnych.

Główna różnica pomiędzy profilowaniem bezrobotnych a adresowaniem programów zatrudnienia polega na doborze potencjalnej zmiennej objaśnianej. W profilowaniu opartym na modelowaniu ekonometrycznym powinna ona odzwierciedlać ryzyko pozostawania bez pracy przez dłuższy czas, które stanowi podstawę do kierowania (bądź nie) bezrobotnych do uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Natomiast statystyczne modelowanie procesu adresowania odnosi się do przewidywania dla każdego bezrobotnego indywidualnego efektu uczestnictwa w poszczególnych programach zatrudnienia. Bezrobotni są kierowani do tych programów, które w ich przypadku charakteryzują się najwyższą efektywnością (Hasluck 2008).

MODELOWANIE EKONOMETRYCZNE W PROCESIE ADRESOWANIA PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA

Przykładem dobrych praktyk w zakresie wykorzystania modelowania ekonometrycznego w procesie adresowania programów zatrudnienia jest rozpoczęty w 2005 r. w Niemczech projekt pn. *Treatment Effect and Prediction* (TrEffeR), realizowany przez Bundesagentur für Arbeit, we współpracy z Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung i zespołem Donalda B. Rubina z Uniwersytetu Harvarda (Stephan i in. 2006; Konle-Seidl, Schewe 2008). Cele projektu zostały określone następująco (*Evaluation...* 2009):

- szybka i wielostronna ewaluacja wszystkich wykorzystywanych aktywnych programów rynku pracy;
- zaprojektowanie i rozwój narzędzia do precyzyjnego adresowania programów zatrudnienia, bazującego na modelowaniu ekonometrycznym.

Oba cele można realizować jednocześnie, ponieważ w procesie ewaluacji oraz adresowania programów zatrudnienia wykorzystuje się podobne dane i metody postępowania. Podczas rozważania przeszłości (ewaluacja) i przyszłości (adresowanie) głównym wyzwaniem jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, co się stanie z daną osobą (lub grupą osób), jeśli (nie) uczestniczy ona w programach rynku pracy?

Baza danych (schemat 1), na której opierają się estymacje wykonywane w ramach projektu TrEffeR, obejmuje okres sześciu lat. Wszystkie informacje o bezrobotnych przedstawione są w formie epizodów, których łączna liczba wynosi 28 445 886 (14 829 388 uczestników aktywnych programów rynku pracy ze 178 lokalnych agencji pracy) (*Evaluation...* 2009). W ramach każdego epizodu dostępne są następujące dane (Konle-Seidl, Schewe 2008):

1) charakterystyki społeczno-demograficzne bezrobotnego: wiek, narodowość, płeć, stan cywilny, wykształcenie, niepełnosprawność, preferowany zawód, preferowany wymiar czasu pracy;

2) informacje dotyczące zdarzeń mających miejsce w okresie 18 miesięcy przed bieżącą rejestracją bezrobotnego, np. uprzednie okresy bezrobocia i pobierania zasiłków, uczestnictwo w programach rynku pracy, sankcje czy choroby; ograniczenie do 18 miesięcy wynika z dostępności danych – zakłada się, że w przyszłości możliwe będzie wydłużenie tego okresu;

3) wskaźniki obrazujące sytuację na regionalnym rynku pracy dla preferowanego zawodu (stopa bezrobocia, wskaźnik podjęć pracy i zwolnień dla ponad 350 różnorodnych zawodów oraz dla uczestników aktywnych programów zatrudnienia);

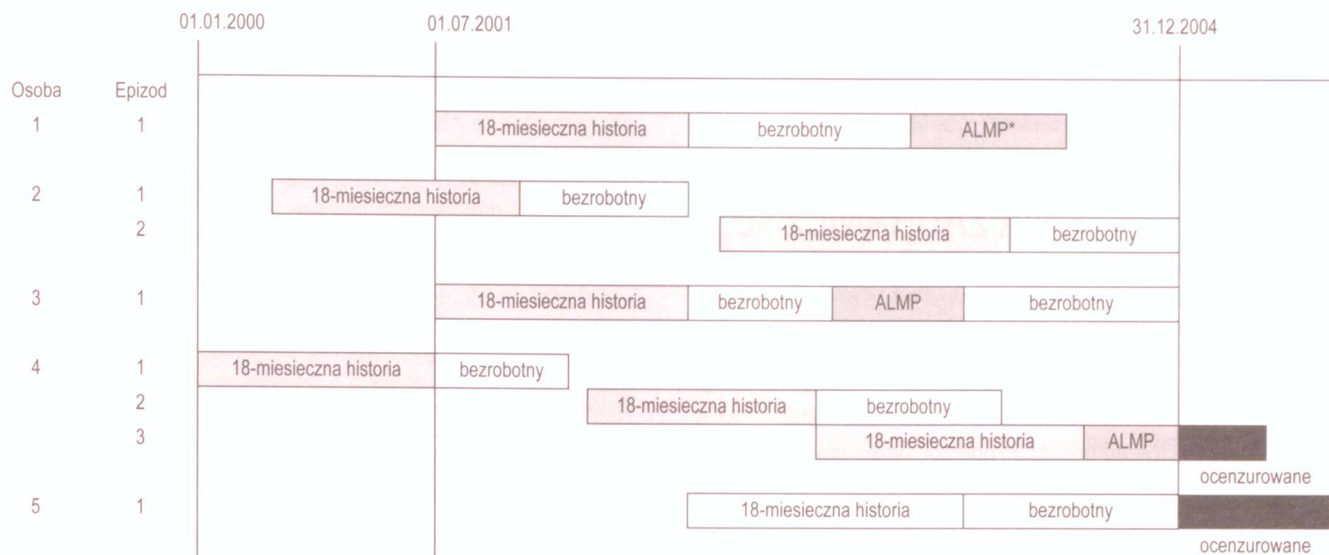
4) informacje o okresie pozostawania bez pracy przed rozpoczęciem uczestnictwa w programie rynku pracy.

Dzięki procedurom i narzędziom opracowanym podczas realizacji projektu TrEffeR możliwe jest systematyczne (dwa razy w roku) generowanie informacji na temat efektywności wszystkich wykorzystywanych programów rynku pracy dla każdej ze 178 lokalnych agencji pracy. Są one wyznaczone według metody *propensity score matching* (szerzej o metodzie np. w: Trzciński 2009).

W ramach projektu TrEffeR podjęto również prace nad przygotowaniem prototypu narzędzia wspomagającego decyzje podejmowane przez pracowników służb zatrudnienia w zakresie optymalnej alokacji bezrobotnych do aktywnych programów rynku pracy. W tym celu skonstruowano aplikację komputerową o nazwie Peak (*Produkteffekte auf Kunden*), wykorzystującą wyniki ekonometrycznego modelowania procesu adresowania.

Aplikacja bazuje na retrospektywnie oszacowanych efektach zatrudnieniowych aktywnych programów rynku pracy oraz charakterystykach osobistych osób dopiero co rejestrujących się (*Evaluation...* 2009). Zmienne wykorzystywane w aplikacji podzielono na historyczne i obecne. Do tych pierwszych należą: długość okresu bezrobocia, długość okresu uczestnictwa w aktywnym programie rynku pracy podczas ostatnich 24 miesięcy przed obecną rejestracją i okres pozostawania bez pracy w trakcie 24 miesięcy poprzedzających obecną rejestrację. Zmienne obecne obejmują natomiast: wiek, płeć, stan cywilny, wykształcenie, zawód wyuczony, niepełnosprawność, narodowość, sektor zatrudnienia, preferowany wymiar czasu pracy, typ bezrobotnego (*Evaluation...* 2009).

Schemat 1. Budowa bazy danych TrEffeR



* ALMP – uczestnictwo w aktywnych programach rynku pracy.
Źródło: Stephan, Rässler, Schewe (2006).

Aplikacja PeaK dostarcza pracownikom służb zatrudnienia obiektywnej informacji o wysokości ryzyka długotrwałego pozostawania bez pracy danego bezrobotnego, jednocześnie wskazując, który z dostępnych aktywnych programów rynku pracy najbardziej zmniejszy to ryzyko. Jest zatem doskonałym przykładem połączenia procedur profilowania bezrobotnych i adresowania programów zatrudnienia.

PODSUMOWANIE

W ostatnich latach przedsięwzięcia podejmowane w ramach aktywnych polityk rynku pracy coraz częściej skupiają się na zapobieganiu występowania zjawiska długotrwałego bezrobocia, a nie wyłącznie walce z jego negatywnymi skutkami. Wiąże się to ze stopniowym przejściem od działań reaktywnych do proaktywnych. Istotnym czynnikiem wpływającym na skuteczność aktywnych programów rynku pracy jest ich prawidłowe adresowanie.

Reguły i zasady stosowane przy adresowaniu programów zatrudnienia w poszczególnych krajach zmieniały się w zależności od tego, jak kształtowała się sytuacja społeczno-ekonomiczna i na rynku pracy. Obecnie coraz większe znaczenie przypisuje się koncepcji proefektywnościowej, która bazuje na wynikach ewaluacji aktywnych polityk rynku pracy. Postęp metodologiczny w dziedzinie ewaluacji umożliwił opracowanie narzędzi ekonometrycznych, których zadaniem jest systematyzowanie i wspieranie decyzji pracowników służb zatrudnienia w zakresie optymalnej alokacji bezrobotnych do poszczególnych programów zatrudnienia.

Należy jednak pamiętać, że ekonometryczne modelowanie procesu adresowania ma pewne ograniczenia. Nie można bowiem uwzględnić w nim czynników trudno bądź niemierzalnych, np. umiejętności miękkich posiadanych przez bezrobotnego. Ich identyfikacja jest możliwa wyłącznie podczas indywidualnych kontaktów i rozmów z bezrobotnymi. Dlatego pożądanym kierunkiem budowy sprawnego systemu adresowania powinno być połączenie modelowania ekonometrycznego z indywidualnym doradztwem świadczonym przez pracowników służb zatrudnienia.

SUMMARY

Well targeted active labour market policies create better prospects for achieving higher net employment outcomes. The paper analyses two alternative approaches to targeting labour market programs and identifies their strengths and possible limitations. The first approach refers rather to equity and solidarity arguments while the second to efficiency matters. The article provides also an example of a good practise in the area of targeting labour market policy by describing a statistical support system which can predict the labour market outcome for each program and then suggest an optimal labour market program for each unemployed.

LITERATURA

- Behncke S., Frölich M., Lechner M. (2007), *Targeting Labour Market Programmes – Results from a Randomized Experiment*, SCALA Discussion Paper nr 2.
- Bergeman A., van der Berg G. (2007), *Active Labour Market Policy Effects for Woman in Europe – a survey*, IFAU Working Paper nr 3.
- Biewen M., Fitzenberger B., Osikominu A., Walker M. (2007), *Which Program for Whom? Evidence on the Effectiveness of Public Sponsored Programs in Germany*, IZA Discussion Paper nr 2885.
- Błędowski P. (2008), *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, MPiPS, Warszawa.
- Calmfors L. (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper, nr 563.
- Evaluation of ALMP and Targeting in the Bundesagentur für Arbeit* (2009), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Fraser N. (1999), *How strong is the case for targeting active labour market policies? A review of efficiency and equity arguments*, „International Journal of Manpower”, vol. 20, nr 3/4.
- Hasluck C. (2008), *The Use of Statistical Profiling for Targeting Employment Services: The International Experience*, w: *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and What market for Private Stakeholders?*, Red. G. Di Domenico, S. Spattini, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Konle-Seidl R., Schewe T. (2008), *The Operational Use of Evaluation Results in the Restructured German Public Employment Services*, w: *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and What market for Private Stakeholders?*, Red. G. Di Domenico, S. Spattini, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Layard R. (1997), *Preventing long-term unemployment: an economic analysis*, w: *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Red. D.J. Snower, G. de la Dehesa, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stephan G., Rässler S., Schewe T. (2006), *Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: Der Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik*, „Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung”, nr 3 i 4.
- Trzciński R. (2009), *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, PARP, Warszawa.

EWALUACJA AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY – DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE

Monika Maksim
Kamil Zawadzki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WPROWADZENIE

W wielu krajach europejskich polityka rynku pracy pochłania znaczne środki publiczne. Jej zasadniczym celem jest doprowadzenie bezrobotnego do podjęcia trwałego zatrudnienia po możliwie najniższym koszcie. Pomimo ekspansji aktywnych programów, przy jednoczesnym wzroście różnorodności stosowanych form pomocy, ich realna efektywność w stosunku do pojedynczych beneficjentów czy w skali gospodarki pozostaje kontrowersyjna. Wobec tego opo-nenci polityki rynku pracy często kwestionują zasadność finansowania kosztochłonnych programów publicznych nakierowanych na pomoc osobom bezrobotnym, natomiast zwolennicy sięgają wówczas po tzw. *evidence-based policies*.

Problem wyboru interwencji publicznych, które warto lub nie warto finansować, narasta szczególnie w czasie słabszej koniunktury gospodarczej czy recesji, kiedy wydatki na aktywizację bezrobotnych bywają, niestety, ograniczane, choć potrzeby i oczekiwania w tym zakresie są wówczas większe, bo masowo rośnie bezrobocie. W trosce o lepszą efektywność działań kierowanych do bezrobotnych oraz większą racjonalność wydatkowanych na te cele środków publicznych niektóre kraje europejskie wypracowały modelowe rozwiązania systemowe, które pozwalają nie tylko w sposób cykliczny oceniać efektywność programów rynku pracy, zarówno pilotażowo wprowadzanych, jak i powszechnie stosowanych, ale również faktyczny wpływ podejmowanych reform polityki rynku pracy.

Celem niniejszego artykułu jest opis doświadczeń tych krajów europejskich, które w zakresie ewaluowania programów publicznych, w tym szczególnie polityk rynku pracy, mają stosunkowo długą tradycję oraz pokaźny dorobek naukowo-badawczy. Niewątpliwie do krajów, które rozwinęły instytucjonalne systemy ewaluacji polityki rynku pracy, należą: Dania, Szwecja i Niemcy.

Rozważania prezentowane w artykule będą koncentrować się wokół zagadnień dotyczących: podmiotów odpowiedzialnych i zaangażowanych w przeprowadzanie ewaluacji polityki rynku pracy, danych i sposobu ich pozyskiwania, stosowanych podejść badawczych oraz aktualnych wyników analiz efektywności aktywnych polityk rynku pracy (APRP) przeprowadzonych w tych krajach. Te ostatnie zostaną opisane według rodzaju aktywnego programu, który poddano ocenie.

PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA EWALUACJĘ POLITYKI RYNKU PRACY

Struktury publicznych służb zatrudnienia w Danii są trzypoziomowe. Na szczeblu krajowym ogólną odpowiedzialność za podejmowane działania na rynku pracy ponosi minister pracy oraz Ministerstwo Zatrudnienia, a w szczególności jego część zwana *Arbejdsmarkedsstyrelsen (Naczelne Związki Zawodowe Rynku Pracy – NZRP)*. Szczebel drugi stanowią cztery biura regionalne, którym podlega 91 centrów pracy na poziomie trzecim – lokalnym (Madsen 2012).

W modelu duńskim (Arnkil 2008) ciężar funkcjonowania instytucji wdrażających politykę rynku pracy spoczywa na gminach, z silną orientacją na współpracę partnerów lokalnych oraz na stronę popytową rynku pracy. Samorządy razem z publicznymi służbami zatrudnienia angażują się w określanie trendów na lokalnych rynkach pracy, aktywizację poszukujących pracy i realizację instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Badania dotyczące rynku pracy prowadzi się

w Danii na wszystkich poziomach, ale podmiotem, na którym leży główny ciężar systematycznej ewaluacji podstawowych programów aktywnej polityki – takich jak doradztwo, zatrudnienie subsydiowane, szkolenia – jest wspomniana agenda ministerstwa działająca na szczeblu centralnym (NZRP).

Główną instytucją, która w Szwecji zajmuje się ewaluacją polityki rynku pracy, jest Instytutet För Arbetsmarknad Politisk Utvärdering (IFAU) – Instytut Ewaluacji Polityki Rynku Pracy, działający pod auspicjami Ministerstwa Pracy. Prowadzone tam badania koncentrują się na ewaluacji *ex-post* (Månsson 2012). Oprócz IFAU tematykę analizy skuteczności polityki rynku pracy podejmują także Rikskommisionen (SNAO) – urząd sejmowy powołany do monitorowania polityki rządu, The Swedish Agency for Public Management (SAPM) – instytucja doradcza dla rządu Szwecji, a także publiczne służby zatrudnienia zajmujące się nie tylko pośrednictwem pracy, ale również wdrażaniem i oceną APRP. Wnioski wieloletnich analiz prowadzonych przez SNAO wskazywały, że wiele z wdrażanych w Szwecji programów rynku pracy albo nie było ewaluowanych właściwie, a więc z uwzględnieniem wpływu netto, albo sama konstrukcja programu uniemożliwiała taką ewaluację.

Wśród niemieckich instytucji zajmujących się ewaluacją polityki rynku pracy wskazać należy przede wszystkim trzy: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) – Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Bundesagentur für Arbeit – Federalną Agencję Pracy oraz Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), tj. instytut badawczy zajmujący się rynkiem pracy (Mosley 2012).

BMAS jest głównie inicjatorem i organem nadzorczym procesów ewaluacyjnych. Niemieckie ministerstwo nie prowadzi samo badań – zleca je IAB lub zewnętrznym prywatnym i publicznym instytucjom. Także publiczne służby zatrudnienia w zakresie badań ewaluacyjnych w znacznym stopniu bazują na pracy IAB, stąd instytut ten należy traktować jako głównego realizatora takich opracowań i źródło informacji na temat skuteczności poszczególnych instrumentów rynku pracy.

Niezależnie od różnic w konstrukcji publicznych służb zatrudnienia w omówionych krajach przodujących w badaniach nad rynkiem pracy, a w szczególności nad efektywnością APRP, można wskazać daleko idące podobieństwa dotyczące poziomu odpowiedzialności za ewaluację programów rynku pracy. Dokonuje się jej przede wszystkim na szczeblu centralnym, angażując instytucje specjalnie powołane do celów badawczych nad rynkiem pracy, a nawet wężiej – do potrzeb ewaluacji polityki rynku pracy (Szwecja). Ministerstwa pełnią w tym zakresie rolę głównie inicjującą (zlecającą) i koordynującą, a szczebel lokalny publicznych służb zatrudnienia jedynie gromadzi niezbędne dane i korzysta z wniosków odpowiednich instytutów badawczych dotyczących skuteczności poszczególnych programów rynku pracy.

POZYSKIWANIE DANYCH DO BADAŃ EWALUACYJNYCH POLITYKI RYNKU PRACY

O wiarygodności wyników prowadzonych analiz efektywności aktywnych polityk rynku pracy decydują dwa czynniki: odpowiednia metodologia i dane. O ile dostępne są coraz lepsze metody i narzędzia ewaluacyjne bazujące na zaawansowanej statystyce i ekonometrii, o tyle bardzo często wyzwaniem pozostają odpowiedniej jakości

dane. W badaniach ewaluacyjnych wykorzystuje się dane o charakterze eksperymentalnym, jak i nieeksperymentalnym. Te pierwsze pochodzą z badań opartych na zrandomizowanych eksperymentach, natomiast te drugie obejmują informacje istniejące w zasobach administracyjnych i statystykach publicznych lub są zbierane za pomocą badań sondażowych. Na gruncie europejskim wykorzystuje się przeważanie dane nieeksperymentalne. Użycie takich danych oznacza zastosowanie w ewaluacji podejścia quasi-eksperymentalnego.

Na podstawie analizy doświadczeń opisywanych krajów można stwierdzić, że w badaniach ewaluacyjnych wykorzystywane są przede wszystkim dane administracyjne gromadzone w centralnych bazach danych czy hurtowniach danych. Zaletą takich baz jest możliwość integrowania za pomocą specjalnego, indywidualnego numeru identyfikacyjnego danych jednostkowych gromadzonych w różnych bazach i pochodzących z różnych obszarów usług społecznych, np. z rejestrów bezrobotnych, zakładów ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej.

Wskazuje się na liczne zalety wykorzystania w badaniach ewaluacyjnych danych administracyjnych, tj.: możliwość śledzenia historii zawodowych poszczególnych jednostek w stosunkowo długim okresie, wykorzystanie w badaniu większej liczby zmiennych ze względu na szeroki zakres gromadzonych danych i możliwości ich łączenia, możliwości konstruowania odpowiednio dużych prób przy relatywnie niskim koszcie, brak problemów związanych z odmową odpowiedzi przez wylosowanych respondentów w przypadku sondażu, co często zniekształca strukturę próby. Wśród słabych stron zastosowania takich danych wymienia się przede wszystkim: opóźnienie czasowe, możliwość manipulacji i fałszowania danych dla celów politycznych, słabe przystosowanie istniejących baz danych do potrzeb naukowo-badawczych, kwestie poufności i ochrony danych (Bollens 2012).

Dania cieszy się długoletnią tradycją w kwestii wykorzystywania danych administracyjnych do celów badawczych i ewaluacyjnych. Dzięki wprowadzeniu w 1968 r. indywidualnego numeru identyfikacyjnego, który przydzielano każdej osobie w momencie urodzenia, możliwe stało się łączenie danych gromadzonych w różnych rejestrach: podatkowych, ludności czy bezrobotnych, a co za tym idzie prowadzenie szerokiego spectrum analiz dotyczących polityki ekonomicznej państwa, zabezpieczenia społecznego czy rynku pracy. Wykorzystanie i dostęp do danych administracyjnych w Danii jest nadzorowany przez Duńską Agencję Ochrony Danych Osobowych, natomiast kompetencje do integrowania informacji pochodzących z różnych zasobów administracyjnych posiada duński urząd statystyczny.

W kontekście polityki rynku pracy głównym źródłem informacji wykorzystywanym do jej ewaluacji są dane gromadzone w następujących bazach danych (Madsen 2012): Duńskim Rejestrze Rynku Pracy (DREAM), Rejestrze Dochodów i Zintegrowanej Bazie Danych Rynku Pracy (IDA). Pierwsza baza danych zawiera informacje indywidualne o osobach pochodzącej z zasobów administracyjnych Ministerstwa Zatrudnienia, Edukacji, rejestru ludności, podatkowego, a od 2008 r. również z rejestru dochodów, w którym gromadzone są dane indywidualne o dochodach uzyskiwanych przez pojedyncze osoby w formie wynagrodzenia za pracę, emerytury bądź renty, zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku z pomocy społecznej, stypendium lub grantu. Aktualnie baza zawiera informacje dotyczące około 5 mln osób, jest aktualizowana miesięcznie, a opóźnienie czasowe nie przekracza kilku miesięcy. Baza stanowi idealne źródło informacji potrzebne do badania przepływów ludności na rynku pracy, ewaluacji aktywnych programów rynku pracy czy analiz dotyczących marginalizacji i wykluczenia społecznego.

Alternatywnym zasobem informacji, który może być wykorzystany w ewaluacji polityki rynku pracy w Danii, jest zintegrowana baza danych IDA, stanowiąca wspólne przedsięwzięcie urzędu statystycznego i niewielkiej grupy badaczy akademickich. Umożliwia śledzenie historii zatrudnienia i bezrobocia jednostek w długim okresie (począwszy od 1980 r.); jest uniwersalna, obejmuje bowiem informacje o całej populacji (Timmermans 2010).

Bogate doświadczenie w zakresie wykorzystania danych administracyjnych do ewaluacji polityki rynku pracy posiada również Szwecja (Månsson 2012). Główne źródło informacji do tego typ badań

stanowi specjalnie utworzona, centralna baza danych zawierająca indywidualne informacje o wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych w Szwecji, sięgające początku lat 90. Dostęp do tych danych posiada tylko specjalny instytut rządowy, powołany do prowadzenia systematycznej ewaluacji polityki rynku pracy (IFAU). Wykorzystanie danych przez innych badaczy możliwe jest tylko wtedy, gdy pracują oni na zlecenie instytutu. Ograniczony dostęp do danych indywidualnych mają również prywatne firmy konsultingowe.

Do ewaluacji polityki rynku pracy w Szwecji można wykorzystywać również dane gromadzone bezpośrednio w publicznych służbach zatrudnienia. Są one dostępne poprzez system on-line (*micro data on-line*), nadzorowany przez urząd statystyczny. Możliwe jest również łączenie tych danych z informacjami gromadzonymi w bazach z innych obszarów społecznych. Podobnie jak w Niemczech czy Danii, konieczny jest dokładny *screening* osoby ubiegającej się o dane i uzyskanie akceptacji podmiotu zarządzającego bazą danych.

Pomimo długoletniej tradycji w zakresie zbierania danych statystycznych, stworzone na potrzeby ewaluacji polityki rynku pracy bazy danych są permanentnie doskonalone, a zakres gromadzonych w nich informacji systematycznie poszerzany, tak by w analizach można było skonstruować większą liczbę zmiennych. Dodać jednak trzeba, że koszt uzyskania danych jest znaczny, co może stanowić istotną barierę dla projektów ewaluacyjnych realizowanych w małej skali.

W Niemczech w 2004 r. w Instytucie Badania Rynku Pracy i Zawodownawstwa Federalnego Urzędu Pracy w Norymberdze utworzono specjalny ośrodek zajmujący się przygotowaniem i dostarczaniem danych potrzebnych do prowadzenia badań rynku pracy, w tym również analiz efektywności polityk rynku pracy. Do kompetencji ośrodka, poza aktualizacją danych i monitorowaniem ich jakości, należy również dokumentowanie istniejących zbiorów danych oraz wsparcie i doradztwo dla potencjalnych użytkowników w zakresie wykorzystania danych do celów badawczych, tj. dostarczanie książek kodów, wzorów kwestionariuszy oraz bezpośrednie zaangażowanie pracowników ośrodka w dane przedsięwzięcia badawcze (Mosley 2012).

Danych do analiz polityki rynku pracy, w tym jej ewaluacji, dostarcza bank zintegrowanych biografii zawodowych, obejmujący informacje pochodzące z dwóch źródeł: systemu ubezpieczenia społecznego i publicznych służb zatrudnienia, które dotyczą: historii zatrudnienia, otrzymywania świadczeń z tytułu bezrobocia, uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy oraz informacje biograficzne o osobach poszukujących zatrudnienia. Dane można pozyskać w trojaki sposób: bezpośrednio w instytucie w Norymberdze, poprzez zdalny dostęp możliwy w Berlinie, Bremen, Dreźnie i Düsseldorfie oraz w Ann Arbor w stanie Michigan w USA, a także przez specjalnie przygotowane pliki zawierające odpersonalizowane dane przystosowane do celów naukowo-badawczych. Przykładem takiego pliku może być 2,2% próba losowa zintegrowanych biografii zawodowych obejmująca 1,3 mln osób, która jest między innymi wykorzystywana do pomiaru efektywności aktywnych programów rynku pracy.

Dane przygotowywane przez ośrodek w Norymberdze są używane zarówno w ewaluacji polityki rynku pracy realizowanej na zlecenie instytucji rządowych, jak i prowadzonej niezależnie przez zewnętrzne instytucje naukowo-badawcze. Ochronę danych gwarantują odpowiednie procedury i proces *screeningu*, któremu ma obowiązek poddać się każdy, kto chce uzyskać do nich dostęp.

Warto zatem zauważyć, że w tych krajach wysilek ekspertów od ewaluacji położony został na doskonalenie informacji gromadzonych w zasobach administracyjnych poprzez poszerzenie zakresu zbieranych danych oraz przystosowanie ich do potrzeb analitycznych. Dodatkowo zadbano również o lepszy dostęp do tego typu danych dla wewnętrznych i zewnętrznych podmiotów zajmujących się badaniem efektywności polityki rynku pracy, zapewniając jednocześnie odpowiednią ochronę wykorzystywanych informacji.

STOSOWANE PODEJŚCIA BADAWCZE

W omawianych krajach badania ewaluacyjne aktywnej polityki rynku pracy mają charakter bardziej pogłębiony. Poza analizowaniem celów i procesu wdrażania danej interwencji oraz monitorowaniem

jej bezpośrednich wyników zmierzają do ustalenia faktycznego, wyizolowanego wpływu stosowanego programu na zaobserwowane rezultaty (*impact evaluations*). Prowadzone analizy koncentrują się na ustaleniu efektu netto, czyli zmiany wywołanej konkretnym rodzajem interwencji, której nie można przypisać działaniu innych czynników, np. ogólnej sytuacji gospodarczej i na rynku pracy, innym programom czy indywidualnym cechem bezrobotnych.

Badania oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy mogą mieć charakter mikro- i/lub makroekonomiczny. Te pierwsze polegają na określeniu za pomocą analizy mikroekonomicznej wpływu aktywnych programów na sytuację bezrobotnych uczestniczących w tych programach po ich zakończeniu, np. podjęcie zatrudnienia lub jego brak, czas trwania bezrobocia, wysokość zarobków uzyskiwanych w nowej pracy. Celem tych drugich jest pomiar i ocena efektów zagregowanych, czyli analiza wpływu aktywnych polityk rynku pracy na zmienne makroekonomiczne, np. stopę zatrudnienia w gospodarce czy stopę bezrobocia.

Na podstawie przeglądu dostępnej literatury można stwierdzić, że w większości krajów UE częściej podejmowane są analizy mikroekonomiczne. Badania tego typu mają dużą wartość informacyjną szczególnie dla publicznych służb zatrudnienia, które zarządzają aktywnymi programami na poziomie lokalnym, ponieważ pozwalają: zidentyfikować skuteczne i nieskuteczne w kategorii wpływu na zatrudnienie aktywne polityki rynku pracy, zbadać efektywność poszczególnych programów stosowanych wobec różnych grup uczestników, poznać czynniki sprzyjające podjęciu pracy po zastosowaniu danego rodzaju interwencji.

Badania mikroekonomiczne bazują na stanach kontrfaktycznych, a ich zasadniczym celem jest nie tylko określenie efektów, które pojawiają się, gdy program działa, ale również tych efektów, jakie wystąpiłyby, gdyby dana interwencja nie miała miejsca. W zależności od przedmiotu i celu badania sytuacja kontrfaktyczna może być definiowana w różny sposób. Na przykład stanem kontrfaktycznym dla badanego programu może być sytuacja nieuczestnictwa w żadnym programie, jak również sytuacja, kiedy stosuje się inne programy o podobnym celu i charakterze.

Na gruncie europejskim do szacowania efektu netto aktywnej polityki rynku pracy stosuje się przeważnie podejście quasi-eksperymentalne, w którym dobór do grupy poddanej i niepoddanej interwencji (kontrolnej) ma charakter nielosowy i wobec tego oznacza występowanie efektu selekcji. W celu prawidłowego oszacowania wpływu programu konieczne jest zastosowanie metod pozwalających na wyeliminowanie obciążenia selekcyjnego, którego skutkiem jest występowanie różnic pomiędzy jednostkami w grupie badanej i kontrfaktycznej (Caliendo, Hujer 2005). Popularnym rozwiązaniem tego problemu jest wykorzystanie metod opartych na dopasowaniu. Ich celem jest takie dobranie jednostek do obu badanych grup, by były one do siebie bardzo podobne. Dopasowywanie jednostek może być dokonywane na podstawie wartości współzmiennych opisujących cechy osób z obu grup, jak i zgodnie z tzw. *propensity scores*, które są prawdopodobieństwami uczestnictwa w danej formie interwencji. Efekt netto programu stanowi różnica średnich efektów uzyskanych w grupie poddanej i niepoddanej interwencji.

Inną metodą stosowaną często do szacowania faktycznego wpływu aktywnych programów, czy bardziej ogólnie reform polityki rynku pracy, jest metoda estymacji różnicy w różnicach (DiD estymator). Stanowi ona rozwinięcie koncepcji *before-after design* i polega na porównaniu wyników uczestników i nieuczestników przed i po programie. Różnica dwóch różnic mierzy efekt netto programu.

Warto podkreślić, że w badanych krajach poza ewaluacją w ujęciu statycznym, oznaczającą badanie efektów uczestnictwa bezrobotnych w pojedynczym programie, rozwijane jest również podejście dynamiczne, pozwalające na ocenę wielokrotnego uczestnictwa w różnych aktywnych programach rynku pracy (*multiple treatments*). Wydaje się to bardzo słuszne, gdyż aktywizacja bezrobotnych w wielu krajach europejskich, w tym w Niemczech, Szwecji i Danii, jest coraz bardziej złożona i opiera się na działaniach skojarzonych, które wzajemnie się dopełniają. W tym celu wykorzystywane są modyfikacje metod opartych na dopasowaniu (*sequential matching estima-*

tors) czy modele czasu trwania. Podejmowane są również próby oceny interwencji zastosowanych wobec bezrobotnych w różnych momentach trwania bezrobocia (Caliendo, Hujer 2005).

Analizy mikroekonomiczne, choć odgrywają w badanych krajach dominujące znaczenie, nie stanowią jedynej podstawy do oceny skuteczności programów, a co za tym idzie do podejmowania ewentualnych reform polityki rynku pracy. Uzupełniane są analizą makroekonomiczną, która polega przeważnie na ocenie kierunku i siły wpływu wydatków na aktywną politykę rynku pracy na zatrudnienie i bezrobocie, przy wyeliminowaniu oddziaływania innych czynników. Ciekawym przykładem takiej ewaluacji polityki rynku pracy jest ocena makroekonomicznych efektów reform Hartz'a, wprowadzonych w Niemczech w latach 2003–2005 (Hertweck, Sigrist 2012). Analizy efektów dokonano, stosując klasyczną funkcję dopasowań.

SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW RYNKU PRACY W ŚWIETLE BADAŃ EWALUACYJNYCH

Ewaluacja polityki rynku pracy jest w Danii ważnym narzędziem wspierającym służby zatrudnienia w tworzeniu i wdrażaniu skutecznych narzędzi APRP, zgodnie z polityką tworzenia instrumentów opartą na dowodach (*evidence-based policy*).

Z ostatnio prowadzonych badań ewaluacyjnych opartych na duńskim „banku wiedzy” wynikają następujące wnioski w zakresie efektywności polityki rynku pracy (Raisanen et al. 2012):

- wykazano silny wpływ częstych spotkań i konsultacji z doradcą zawodowym na uzyskanie zatrudnienia,
- wykazano, że staże zawodowe (*job training*) w firmach sektora prywatnego są najskuteczniejsze w przechodzeniu z bezrobocia do zatrudnienia,
- zatrudnienie subsydiowane w obecnie stosowanych formach jest narzędziem, które do pewnego stopnia wpływa na wydłużenie okresu pozostawania bezrobotnym,
- krótkookresowe szkolenia zawodowe pomagają skrócić czas pozostawania bezrobotnym,
- ogólny wpływ szkoleń na bezrobotnych pozostaje niejednoznaczny; na początku bezrobocia szkolenia mogą powodować efekt zamknięcia, natomiast bardzo precyzyjnie dobrane szkolenia w późniejszej fazie bezrobocia pomagają znaleźć zatrudnienie.

Z kolei badania ewaluacyjne podstawowych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Szwecji prowadzone w ostatnich latach przez publiczne służby zatrudnienia wykazały, że najlepsze efekty podnoszenia szans poszukującego pracy na jej znalezienie przynosią indywidualne bodźce zatrudnieniowe, dzięki którym można zdobyć doświadczenie zawodowe (Raisanen et al. 2012). Z kolei ocena efektywności szkoleń jest zmienna na przestrzeni ostatnich trzech dekad: pozytywna w latach 80., nieistotna lub negatywna w 90., a po 2000 r. – pomijając ostatnie lata pierwszej dekady, gdzie silny negatywny wpływ wywarł światowy kryzys gospodarczy – znów pozytywna. Dodatnia ocena szkoleń jest powiązana między innymi ze sposobem aplikacji tego instrumentu APRP: publicznym służbom zatrudnienia wyznaczono cel – 75-procentowy efekt zatrudnieniowy w okresie 90 dni po zakończeniu szkolenia zawodowego. Dzięki temu pracownicy urzędów pracy starali się kierować na szkolenia tylko te osoby, co do których byli przekonani, że jest to instrument w ich przypadku skuteczny, a ponadto staranniej dobierano same szkolenia, które były oferowane bezrobotnym.

Wykazano ponadto, że spośród pozostałych, powszechnie stosowanych w Szwecji programów najlepsze efekty wykazują te najbardziej zbliżone formą do regularnego zatrudnienia, a więc: dofinansowanie zakładania działalności gospodarczej, zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym oraz indywidualne zachęty do zatrudnienia. W tych formach uczestnictwo w programie nie obniżało szans na znalezienie pracy w porównaniu z bezrobotnymi, którzy w tym czasie nie uczestniczyli w żadnym programie i mogli skoncentrować się na poszukiwaniu pracy na otwartym rynku. Jednak wskazuje się, że z kolei programy najbardziej zbliżone do regularnego zatrudnienia charakteryzują się najsilniejszym efektem wypierania.

Zestawienie 1. Skuteczność podstawowych programów rynku pracy (+ wpływ pozytywny, – wpływ negatywny, x nie badano)

Kraj	Szkolenia	Doradztwo zawodowe	Staże, zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym	Zatrudnienie subsydiowane w sektorze publicznym	Wspieranie prowadzenia działalności gospodarczej
Dania	- / +	+	++	-	x
Szwecja	- / +	+	+	x	+
Niemcy	+	x	+	-	+

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe wyniki odnoszą się głównie do krótkookresowych efektów programów APRP. Interesująca jest konstatacja szwedzkich publicznych służb zatrudnienia, wynikająca z empirycznych badań efektów długookresowych: wiele programów, które w krótkim okresie wskazują niewielki, a nawet negatywny efekt zatrudnieniowy, w długim okresie istotnie pozytywnie wpływają na szanse znalezienia pracy. Tłumaczy się to przede wszystkim zniesieniem silnego oddziaływania w krótkim czasie efektu zamknięcia, a także możliwością uwzględnienia korzyści ze szkoleń zawodowych ujawniających się dopiero w dłuższym okresie (Raisanen et al. 2012).

Natomiast ewaluacja programów APRP w Niemczech w ostatnich latach odnosiła się przede wszystkim do oceny wpływu tzw. reform Hartz'a. W tym kontekście wskazuje się między innymi na następujące zjawiska:

- poprawę efektywności szkoleń i subsydiów integracyjnych,
- wzrost zainteresowania zakładaniem działalności gospodarczej przez kobiety i osoby o niższych kwalifikacjach,
- nie stwierdzono wzrostu efektywności voucherów dla bezrobotnych i subsydiowania zatrudnienia w sektorze prywatnym,
- podtrzymano generalnie negatywną ocenę tworzenia subsydiowanych miejsc pracy, które przez efekt zamknięcia obniżają szanse na reintegrację z regularnym rynkiem pracy, jakkolwiek niektóre z tych programów wykazały niewielki pozytywny efekt netto.

Ogólna konkluzja wyłaniająca się z ostatnich badań, które dotyczyły aktywnej polityki rynku pracy, jest taka, że reformy Hartz'a nie zburzyły dotychczasowych wniosków z ewaluacji programów APRP: programy bliskie rynkowi pracy (np. wspieranie zakładania własnej działalności gospodarczej lub subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym) wykazują pozytywne efekty, natomiast programy dalekie od rynku pracy (np. tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym) przynoszą efekt nieistotny lub negatywny (Raisanen et al. 2012).

Podsumowując ostatnio prowadzone badania ewaluacyjne programów APRP w Danii, Szwecji i Niemczech, można sformułować kilka zbieżnych konkluzji (zestawienie 1).

Wskazuje się, że skuteczność szkoleń jest w znacznym stopniu zdeterminowana ich jakością, treścią (wyższa skuteczność szkoleń zawodowych) oraz horyzontem ewaluacji – skuteczność zatrudnieniowa szkoleń objawia się przede wszystkim w długim okresie. Badania skandynawskie podkreślają dużą rolę częstych kontaktów z doradcami zawodowymi. Efekty zatrudnieniowe pozostałych instrumentów zależą natomiast głównie od związku danego programu z pierwotnym rynkiem pracy – są tym lepsze, im dany program jest bliżej rynku (staże, dofinansowywanie tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym, tworzenie własnej działalności gospodarczej).

PODSUMOWANIE

Zgodnie z propagowaną ideą realizacji programów publicznych na podstawie dowodów (*evidence-based policy*) w przedstawionych krajach ewaluacja stanowi ważne narzędzie kształtowania polityki rynku pracy. Badania nad skutecznością programów zatrudnienia prowadzone są tam w sposób cykliczny i kompleksowy, z wykorzystaniem dużych zbiorów danych jednostkowych, pochodzących

przeważnie z zasobów administracyjnych gromadzonych w bazach centralnych, przy odpowiednim zaangażowaniu środowiska naukowego. W Polsce natomiast działania ewaluacyjne w obszarze polityki rynku pracy mają charakter rozproszony, podejmowane są doraźnie przez różne podmioty na szczeblach centralnym i lokalnym.

Wobec nacisków Komisji Europejskiej w nowym okresie programowania środków pomocowych systematyczna ewaluacja polityki rynku pracy w Polsce, w rozumieniu oceny jej oddziaływania, stanie się koniecznością. Na podstawie doświadczeń opisywanych krajów można zatem sformułować wnioski dla Polski dotyczące rozwoju instytucjonalnego systemu ewaluacji polityki rynku pracy. By było to możliwe, konieczne jest:

- wyznaczenie podmiotów/instytucji zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym odpowiedzialnych za badania efektywności polityk rynku pracy,
- utworzenie hurtowni danych umożliwiających integrowanie danych indywidualnych gromadzonych w bazach pochodzących z różnych obszarów usług społecznych oraz przystosowanie ich do potrzeb analitycznych,
- zapewnienie dostępu do tych danych badaczom rynku pracy i specjalistom od ewaluacji polityk publicznych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony takich danych,
- rozwijanie współpracy instytucji rządowych ze środowiskami naukowymi w celu doskonalenia warsztatu metodologicznego,
- zapewnienie odpowiednich funduszy.

LITERATURA

- Arnkil R. (2008), *Finnish Public Employment Service Reform: The Network Model*, w: G. Di Domenico, S. Spattini (red.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and What market for Private Stakeholders?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Bollens J. (2012), *Within reach? On the use of administrative data for conducting labour market policy evaluation in Belgium*, Mutual Learning Programme, European Commission, Belgium.
- Caliendo M., Hujer R. (2005), *The Microeconomic Estimation of Treatment Effects – An Overview*, IZA Discussion Paper, nr 1653.
- Hertweck M., Sigrist O. (2012), *The Macroeconomic Effects of the Hartz Reforms in Germany*, Ifo Institute for Economic Research – CESifo, na stronie www.cesifo-group.de.
- Madsen K. (2012), *Evaluation of labour market policies and programmes: the use of data-driven analyses – the Danish experience*, Mutual Learning Programme, European Commission, Belgium.
- Månsson J. (2012), *The institution and the infrastructure for labour market policy evaluation in Sweden*, Mutual Learning Programme, European Commission, Belgium.
- Mosley H. (2012), *PES data products and services for labour market Policy evaluation in Germany*, Mutual Learning Programme, European Commission, Belgium.
- Raisanen H. et al. (2012), *Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*, Employment and entrepreneurship, nr 9, Ministry of Employment and the Economy.
- Timmermans B. (2010), *The Danish Integrated Database for Labour Market Research: Towards Demystification for the English Speaking Audience*, DRUID Working Paper, nr 10–16.

SUMMARY

The paper presents an overview of the European Union countries' experiences which have the long tradition for the evaluation of public programs and which developed the institutional infrastructure for labour market policy evaluation. It is based on the example of three countries: Denmark, Sweden and Germany. The main focus is put on such aspects like: institutional setup, namely institutions responsible for evaluation of active labour market measures, data availability, methodological approaches and recent evaluation findings on the effectiveness of basic active programs delivered in these countries.

WCZESNA IDENTYFIKACJA POTENCJALNYCH UCZESTNIKÓW PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ*

Monika Wojdyło-Preisner
Kamil Zawadzki
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Agnieszka Szulc
Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

WPROWADZENIE

W krajach Unii Europejskiej istnieje bogata metodologia procedur profilowania bezrobotnych** opartych na modelowaniu ekonometrycznym. Znacząco racjonalizują one alokację środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem i stanowią nieocenioną pomoc w podejmowaniu decyzji o wczesnej interwencji. Doświadczenia krajów wykorzystujących modelowanie ekonometryczne do wczesnej identyfikacji potencjalnych uczestników programów zatrudnienia pokazują, że jest ono bardziej efektywną metodą doboru bezrobotnych do programów rynku pracy niż zdefiniowane w literaturze grupy celowe.

Celem niniejszego artykułu jest porównawcza analiza koncepcji i metod profilowania bezrobotnych, bazujących na modelowaniu ekonometrycznym w wybranych krajach Unii Europejskiej. Poprzedzono ją opisem procesu doboru krajów, których doświadczenia i stosowane rozwiązania organizacyjne w zakresie profilowania są przedmiotem rozważań.

Artykuł opracowano na podstawie materiałów pozyskanych z takich źródeł informacji, jak bazy: SAGE Premier, ABI INFORM/Complete, ProQuest Entrepreneurship, EBSCO, Emerald, Scopus. Wykorzystano także liczne raporty i opracowania z zakresu profilowania bezrobotnych przygotowane przez Komisję Europejską, Międzynarodową Organizację Pracy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz liczące się zagraniczne ośrodki naukowe. Aby dopełnić proces poszukiwań, sięgnięto do materiałów publikowanych przez ministerstwa pracy badanych krajów.

PROCES DOBORU KRAJÓW

Kryteria wyboru państw Unii Europejskiej, których doświadczenia i stosowane rozwiązania organizacyjne w zakresie profilowania bezrobotnych były przedmiotem analiz, oparte zostały na przeglądzie krajowej oraz zagranicznej literatury oraz wyników dotychczasowych badań w zakresie bezrobocia długotrwałego i procedur profilowania bezrobotnych. Proces doboru przebiegał według poniższych kryteriów:

1) doświadczenie danego kraju związane z wykorzystaniem procedur profilowania bezrobotnych,

2) dostępne o danym kraju informacje, publikacje naukowe i badania ewaluacyjne na temat wykorzystywanych metod i rozwiązań organizacyjnych w zakresie profilowania bezrobotnych,

3) różnorodność stosowanych procedur wczesnej identyfikacji osób zagrożonych długim pozostawaniem bez pracy,

* Artykuł powstał na podstawie wyników prac badawczych przeprowadzonych podczas realizacji dwóch pierwszych etapów projektu pn. „Analiza czynników wpływających na zwiększenie ryzyka długookresowego bezrobocia – opracowanie metodologii profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy do stosowania przez PSZ”, realizowanego przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu na rzecz Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (umowa nr U/44/B2.3/1.1/2011).

** Termin ten oznacza każdy formalny algorytm postępowania, za pomocą którego określa się ryzyko długotrwałego pozostawania bez pracy danej osoby (Rudolph 2001). Jest on tożsamy z pojęciem wczesnej identyfikacji osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem, które w pierwszej kolejności powinny być kierowane do działań podejmowanych w ramach aktywnych programów rynku pracy.

4) efekty wykorzystywanych procedur profilowania bezrobotnych.

Ostatecznie do analiz wybrano następujące kraje: Danię, Finlandię, Holandię, Irlandię, Szwecję i Wielką Brytanię.

DANIA – PROFILOWANIE WEDŁUG ZATRUDNIALNOŚCI

Do profilowania bezrobotnych w Danii wykorzystuje się obecnie narzędzie komputerowe *Employability Profiling Toolbox* (Rosholm i in. 2004). Zawiera ono:

a) zapis dotychczasowego przebiegu pomocy udzielonej bezrobotnemu, w tym ewidencję zasiłków, z jakich do tej pory korzystał,

b) barometr pracy – pokazujący ocenę aktualnej sytuacji na lokalnym rynku pracy,

c) informację na temat umiejętności poszukiwania pracy przez bezrobotnego,

d) kwestionariusz dotyczący posiadanych umiejętności zawodowych, motywacji do poszukiwania pracy oraz umiejętności poszukiwania pracy.

Informacje te zbiera się, tworząc indywidualne profile osobowe.

Wykorzystując to narzędzie komputerowe, osoby poszukujące pracy dzieli się na trzy grupy:

a) grupa 1 – tworzą ją osoby, które najprawdopodobniej same znajdą pracę w okresie do 3 miesięcy;

b) grupa 2 – obejmuje tych, którzy powinni uzyskać pomoc w postaci uczestnictwa w programach aktywnej polityki rynku pracy, i najprawdopodobniej nie znajdą pracy w okresie krótszym niż kwartał;

c) grupa 3 – pozostałe osoby charakteryzujące się wysokim ryzykiem bezrobocia długookresowego.

Zakwalifikowanie osoby do danej grupy nie ma bezpośredniego przełożenia na alokację zasobów finansowych, a jedynie na częstotliwość interakcji bezrobotnego z doradcą zawodowym.

W modelu ekonometrycznym wykorzystywanym do profilowania zmienna zależna przyjmuje wartość „1” w sytuacji, w której bezrobotny pozostanie bez pracy co najmniej przez 26 tygodni, a wartość „0” – jeśli krócej. Estymuje się modele logitowe lub probitowe dla różnych okresów dotychczasowego trwania bezrobocia (od 4 do 30 tygodni). W ramach każdego okresu trwania bezrobocia uwzględnia się 120 wariantów, co wynika z uwzględnienia 15 regionów, 2 grup wiekowych (do i powyżej 25 lat), płci oraz 2 wariantów systemu ubezpieczenia od bezrobocia (z zasiłkiem i bez zasiłku).

FINLANDIA – WYSOKA TRAFNOŚĆ, MAŁE UZNANIE

W Finlandii narzędzie statystycznego profilowania bezrobotnych wprowadzono dopiero w 2007 r. Wykorzystuje ono centralną bazę informacji o bezrobotnych, której rekordy zawierają charakterystyki osób zarejestrowanych. Dotyczą one (Weber 2011):

- historii osoby bezrobotnej w rejestrach urzędu pracy,
- wieku,
- miejsca zamieszkania,
- poprzedniego zajęcia,
- obywatelstwa,
- poziomu wykształcenia,

- przyczyn zakończenia poprzedniego zatrudnienia oraz
- niepełnosprawności.

Wykorzystując logitowy model ekonometryczny, estymuje się współczynniki pokazujące krańcowy wpływ każdej ze zmiennych na ryzyko długotrwałego bezrobocia. Fiński model nie odnosi się do długości trwania tego bezrobocia, a jedynie do prawdopodobieństwa, że dana osoba będzie bezrobotna przez ponad 12 miesięcy od zarejestrowania. Tak oszacowane współczynniki oraz dane indywidualne bezrobotnego wykorzystywane są przez narzędzie do oceny ryzyka.

Mimo że narzędzie profilowania bezrobotnych odznaczało się znakomitą trafnością (około 90%), nie cieszyło się dużym uznaniem doradców zawodowych i pośredników pracy. Trzy czwarte pracowników publicznych służb zatrudnienia stosujących to narzędzie nie omawiało wyników uzyskanych przy jego pomocy z poszukiwaniami pracy ze względu na poczucie jego niskiej użyteczności lub braku zgody ze wskazaniami programu. Aż 84% doradców uważało, że narzędzie profilowania nie pomogło im w znalezieniu pracy dla bezrobotnego. Z kolei większość poszukujących pracy, którym powiedziano, jak narzędzie profilowania oceniło ryzyko zostania długookresowo bezrobotnym, wskazywała, że dzięki temu zyskuje bardziej realistyczny obraz swojego położenia, a przez to większą motywację do aktywnego poszukiwania pracy.

HOLANDIA – WIELOŚĆ NARZĘDZI PROFILOWANIA

Pierwsze próby wczesnej identyfikacji osób zagrożonych długookresowym bezrobociem Holandia podjęła już w latach 80. ubiegłego wieku, wykorzystując logitowy i probitowy model ekonometryczny. Od 1999 r. wprowadzono system oparty na rozkładzie prawdopodobieństwa czasu trwania bezrobocia, przy użyciu narzędzia zwanego *Kansmeter*. W podejściu tym określano różnicę między prawdopodobieństwem podjęcia nowej pracy w przeciągu roku z pomocą aktywnej polityki rynku pracy i bez niej. Poszukującego pracy przypisywano do jednej z czterech grup, biorąc pod uwagę takie cechy, jak: sytuację osobistą bezrobotnego, jego zdolność do samodzielnego poszukiwania pracy, płeć, wiek, wykształcenie, doświadczenie, narodowość oraz motywację do pracy.

Grupy te różniły się prawdopodobieństwem długookresowego bezrobocia i koniecznością objęcia interwencją osób tam zakwalifikowanych. Pierwszą stanowili bezrobotni, którzy bez udziału w aktywnych programach rynku pracy mieli szansę znaleźć pracę w ciągu pierwszych sześciu miesięcy po zarejestrowaniu. Drugą grupę tworzyły osoby o podwyższonym ryzyku, które powinny znaleźć pracę do 12 miesięcy od rejestracji, pod warunkiem uczestnictwa w adekwatnych programach rynku pracy. Grupa trzecia obejmowała osoby wymagające intensywnej pomocy i znacznych inwestycji, aby móc znaleźć pracę w czasie dłuższym niż rok. Do ostatniej, czwartej grupy, kwalifikowano bezrobotnych, których szanse na znalezienie pracy ze względu na stan zdrowia lub przeszłość były bliskie zera. Ich kierowano do działań opieki społecznej (Wojdyto-Preisner 2009).

Taki model profilowania funkcjonował do 2007 r., gdy skonstruowano nową procedurę profilowania, wykorzystującą dwa narzędzia. Pierwsze z nich szacuje szanse znalezienia pracy na podstawie analizy sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz badania zapotrzebowania pracodawców na poszczególne zawody i kwalifikacje. Drugie służy określaniu prawdopodobieństwa znalezienia pracy przez pierwsze dwa miesiące od zarejestrowania. Na potrzeby specyfikacji modelu wykorzystano dane bezrobotnych i odpowiedzi na pytania postawione poszukującym pracy w momencie rejestracji, dotyczące między innymi ich umiejętności, sposobów poszukiwania pracy oraz nastawienia i motywacji. Wykorzystywano dziewięć charakterystyk: wiek, staż w ostatnim miejscu pracy, znajomość języka holenderskiego, percepcja szans na znalezienie pracy, percepcja własnego stanu zdrowia, chęć znalezienia pracy, działania podejmowane w celu znalezienia pracy, przypisywanie wpływu czynnikom zewnętrznym oraz zdolność do pracy.

Badania pilotażowe wykazały, że zastosowanie profilowania na początku okresu bezrobocia, jako elementu narzędzia oceny ryzyka bezrobocia długookresowego, może być wiarygodnym wskaźnikiem

szans powrotu bezrobotnego na rynek pracy. Ocena szans dokonywana przez to narzędzie w znacznej mierze pokrywała się z odczuciami doradców zawodowych, którzy przeprowadzili wywiad z poszukującymi pracy. Ponadto stwierdzono, że narzędzie to jest jeszcze skuteczniejsze, gdy towarzyszy mu porada telefoniczna lub bezpośrednia rozmowa doradcy z klientem. Profilowanie niektórych grup – na przykład osób starszych lub niepełnosprawnych – wymaga uzupełnienia listy dodatkowymi pytaniami.

IRLANDIA – WYRÓŻNIONE PODEJŚCIE

W 2006 r. rozpoczęto analizę możliwości zastosowania profilowania w Irlandii. W celu wykorzystania ekonometrycznego modelu do profilowania osób długookresowo bezrobotnych wykorzystano następujące źródła danych:

- *Live Register administrative database* (ISTS – *Integrated Short-Term Scheme*),

- kwestionariusz ankiety kierowany do wszystkich wnioskodawców.

ISTS to system danych zbieranych od 1994 r., zawierający szczegółowe informacje na temat: stanu cywilnego, dochodów małżonka/małżonki i miejsca zamieszkania (*Statistical... 2003*). Natomiast specjalnie skonstruowany do przeprowadzenia profilowania kwestionariusz umożliwiał zdobycie szczegółowych informacji dotyczących m.in.: osiągnięć edukacyjnych, umiejętności czytania i pisania, stanu zdrowia, dostępu do środków transportu, historii zatrudnienia oraz uczestnictwa w programach organizowanych przez służby zatrudnienia.

Zbieranie danych przeprowadzono przez okres 13 tygodni od września do grudnia 2006 r. W przypadku profilowania bezrobotnych w Irlandii wykorzystany został model probitowy, należący do grupy modeli dyskretnego wyboru. Oszacowano dwa modele dla grupy kobiet i mężczyzn w celu możliwości obserwowania wpływu płci na istotność zmiennych (O'Connell i in. 2009).

Zmiennymi istotnie wpływającymi na pozostawanie długookresowo bezrobotnym w przypadku modelu zbudowanego dla mężczyzn są: wiek powyżej 55. roku życia, posiadanie dzieci, problemy z czytaniem i pisanem oraz podejmowanie pracy dorywczej. Cechy zwiększające prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia to: dobry stan zdrowia, posiadanie świadectwa dojrzałości, gotowość do zmiany miejsca zamieszkania oraz dostęp do własnego środka transportu. Na podstawie modelu stwierdzono, że zamężne kobiety mają mniejszą szansę na podjęcie pracy, natomiast w przypadku mężczyzn – fakt bycia w związku mobilizuje do podejmowania pracy. Fakt posiadania dzieci silniej wpływa na decyzje związane z zatrudnieniem podejmowane przez kobiety niż mężczyzn. Powyższe różnice dowodzą o potrzebie budowania osobnych modeli profilowania statystycznego dla kobiet i mężczyzn (Kelly i in. 2011).

W styczniu 2012 r. w wyniku połączenia *FAS Employment Service and Community Programmes* i *HSE Community Welfare Service* (CWS) powstały nowe publiczne służby zatrudnienia (*National Employment and Entitlements Service* – NEES). Ideą przewodnią integracji jest chęć zagwarantowania kompleksowych, spersonalizowanych usług osobom wymagającym wsparcia. Pracownicy NEES opracowują wspólnie z zainteresowanym indywidualny plan rozwoju oraz monitorują postępy. Na podstawie modelu ekonometrycznego szacowane jest prawdopodobieństwo wyjścia z grona osób bezrobotnych (*probability of exit score* – PEX). W przypadku uzyskania wysokiego prawdopodobieństwa wyjścia z grona osób bezrobotnych (wysoki wynik PEX) osobie dostarczane są usługi on-line. Wraz z uzyskiwanym coraz niższym wynikiem PEX pakiet świadczonych usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia się zwiększa (*Project... 2011*).

Zgodnie z założeniami prawdopodobieństwo wyjścia z grona bezrobotnych miało być szacowane przez ponad 90% lokalnych urzędów pracy do końca 2012 r. (Sexton 2012). W 2013 r. należy zatem oczekiwać pierwszych oficjalnych raportów zawierających szczegółowe dane dotyczące stopnia wdrożenia nowego programu oraz wyników stosowanego modelu ekonometrycznego.

Mimo krótkiego okresu wykorzystywania profilowania bezrobotnych opartego na modelowaniu ekonometrycznym, podejście irlandzkie zostało już wyróżnione *ISSA Good Practice Award – Europe competition 2010* w ramach *Good Practices in Social Security* przez International Social Security Association (International Social Security Association, www.issa.int).

SZWECJA – NOWOCZESNE TECHNOLOGIE W PROFILOWANIU

W rządowym dokumencie *Sweden's national reform programme 2012. Europe 2020 – EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth* stwierdzono, że profilowanie może być ważnym wsparciem podczas oceny szans poszukującego pracy na znalezienie zatrudnienia i narzędziem koniecznym do uniknięcia bezrobocia długookresowego. Takie stanowisko może być wynikiem analiz prowadzonych m.in. przez OECD, gdzie postuluje się, aby rząd Szwecji podjął wysiłki w celu identyfikacji poszukujących pracy charakteryzujących się wysokim ryzykiem zostania długookresowo bezrobotnymi i kierowania ich do udziału w obowiązkowych programach. Zdaniem ekspertów OECD większe wykorzystanie ekonometrycznych narzędzi profilowania mogłoby pomóc publicznym służbom zatrudnienia identyfikować krótkookresowo bezrobotnych, którzy najbardziej skorzystaliby z programów aktywnej polityki rynku pracy (Harbo Hansen, 2011).

W 2005 r. w sześciu szwedzkich lokalnych urzędach pracy przeprowadzono pilotażowy program profilowania, oparty w znacznym stopniu na narzędziach internetowych. Poszukujący pracy otrzymali osobiste strony internetowe (stąd nazwa programu – *My Page*), które obejmowały dwie podstrony – *Mój indywidualny plan działania* oraz *Mój rynek pracy*. Witrynę tę można wykorzystywać do odnotowywania kontaktów poszukującego pracy z urzędem, zdefiniowania jego profili poszukiwania pracy, wysyłania aplikacji do pracodawców, przyjmowania od nich odpowiedzi, a także do dokumentowania aktywności danej osoby w poszukiwaniu pracy. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia tworzą każdemu nowo zarejestrowanemu indywidualny plan działania (IPD). Procedury ustalone w IPD stają się dla bezrobotnego obligatoryjne (Rudolph, Konle-Seidl, 2005).

Na swojej stronie internetowej poszukujący pracy może znaleźć następujące części:

- 1) *My Jobs* – zawierającą generowane automatycznie oferty pracy, na które poszukujący powinien aplikować. Ta część daje ponadto możliwość zamieszczenia ofert, które bezrobotny znalazł samemu poza portalem;
- 2) *My Activities* – to podstrona generująca raporty na temat aktywności poszukującego pracy;
- 3) *My Contacts* – rejestrującą przebieg kontaktów bezrobotnego z urzędem pracy;
- 4) *My CV* – zawierającą standaryzowany życiorys poszukującego pracy, oraz
- 5) *My Profile* – odnoszący się do profilu poszukiwań wakatów (według zawodu lub regionu).

Druga część strony *Mój rynek pracy* dostarcza informacji na temat tego rynku pracy, którym dany bezrobotny jest potencjalnie zainteresowany, a w szczególności wymagań pracodawców oraz sposobów poszukiwania pracy, które odniosły sukces.

Wykorzystując zebrane dane podłużne i ocenę pracownika służb zatrudnienia możliwe jest profilowanie, które pomaga określić ryzyko bezrobocia trwającego powyżej 6 miesięcy i zakwalifikować poszukujących pracy do jednej z grup ryzyka.

WIELKA BRYTANIA – PROBLEM Z BAZĄ DANYCH

W celu przetestowania możliwości implementacji profilowania w Wielkiej Brytanii w 1994 r. przeprowadzono pierwsze pilotażowe badanie wczesnej identyfikacji w wybranych biurach *Jobcentre Office*. Do celu oszacowania prawdopodobieństwa pozostawania bezrobotnym dłużej niż 12 miesięcy wykorzystano model ekonometrycz-

ny, w którym uwzględniono następujące zmienne: wiek, płeć, status materialny, problemy zdrowotne, kwalifikacje, rodzaj zakwaterowania, liczbę członków rodziny będących na utrzymaniu, doświadczenie w szukaniu pracy, znajomość lokalnego rynku pracy, asertywność, umiejętności przydatne w poszukiwaniu pracy, gotowość do zatrudnienia i historia zatrudnienia (Bimrose i in. 2009). W literaturze podkreśla się, iż z racji kontrowersji związanych ze skalą błędów uzyskanych wyników pilotażu, profilowanie nie jest wykorzystywane na terenie Wielkiej Brytanii.

W 2003 r. powstała publikacja pod nadzorem Ministerstwa Pracy i Emerytur poświęcona potencjałowi wykorzystywania statystycznego profilowania w Wielkiej Brytanii. Za pomocą modelu logitowego szacowano między innymi indywidualne ryzyko pozostawania bez zatrudnienia przez okres 12 miesięcy w trzech grupach: osób chorych i niepełnosprawnych, rodziców samotnie wychowujących dziecko oraz osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych (Hasluck 2004).

W modelu uwzględniono zmienne charakteryzujące właściwości demograficzne, historię zatrudnienia, historię pobierania świadczeń społecznych. W celu ukazania zależności pomiędzy specyfikacją modelu a uzyskanymi wynikami wykorzystano trzy wersje modelu – tzw. model „skąpy”, „średni” i „pełen”. Model „skąpy” składa się z najmniejszej liczby potencjalnych zmiennych uwzględnianych w modelu. Natomiast modele „średni” i „pełen” zostają uzupełnione o dodatkowe zmienne potencjalne. Tym samym model „pełen” zawiera zarówno zmienne uwzględnione w modelu „skąpym”, „średnim”, jak i dodatkowe (Bryson, Kasparova 2003).

Dane zaczerpnięto z bazy danych ONE. Zasadniczymi zaletami korzystania z wymienionej bazy danych jest liczba dostępnych zmiennych oraz wielkość próby, która umożliwia analizowanie określonych grup osób. Z wad można wymienić: brak dostępności danych dla innych kohort, dostępność danych tylko dla określonego okresu, brak reprezentatywności na szczeblu krajowym z racji zebrania danych z pilotażu przeprowadzonego tylko w wybranych obszarach. Wśród wniosków sprecyzowanych w raporcie wymieniono, iż wyzwaniem staje się utworzenie bazy danych umożliwiającej dokonywanie profilowania wszystkich klientów Ministerstwa Pracy i Emerytur w dowolnie wybranym momencie czasu (Bryson, Kasparova 2003).

Szczegółowe informacje dotyczące istotności parametrów szacowanych modeli prezentowane są w załącznikach do raportu *Profiling Benefit Claimants In Britain: A Feasibility Study* (Bryson, Kasparova 2003). Zmienne istotnie wpływające na fakt pozostawania bez pracy powyżej 12 miesięcy nie różnią się radykalnie w zależności od rodzaju szacowanego modelu („skąpy”, „średni”, „pełen”). W pojedynczych przypadkach zmienne w modelu „pełnym” okazywały się być nieistotne w porównaniu z modelami „średnim” i „skąpym”.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza różnych podejść do profilowania wykorzystywanych przez liderów polityki rynku pracy w Unii Europejskiej pozwala ukazać mocne i słabe strony stosowanych metodologii.

Zaletami procedur profilowania w krajach skandynawskich jest zaprzęgnięcie nowoczesnych technologii komputerowych, wykorzystywanie modelowania ekonometrycznego i holistyczne ujęcie uwzględniające nie tylko cechy i postawy bezrobotnego, ale także sytuację na lokalnym rynku pracy. Choć ocenić należy je wysoko, przykład Finlandii pokazał dobitnie, że nawet najdoskonalsze narzędzie profilowania nie będzie powszechnie wykorzystywane bez przekonania i współpracy pracowników publicznych służb zatrudnienia. Holandia z kolei może pochwalić się wieloletnim doświadczeniem stosowania różnych podejść do procedur profilowania bezrobotnych. Doprowadziło to do wypracowania skutecznego i bardzo wszechstronnego narzędzia, które znalazło uznanie i akceptację publicznych służb zatrudnienia.

Zasadniczym punktem krytycznym z punktu widzenia możliwości przeprowadzania profilowania w Wielkiej Brytanii jest natomiast

stworzenie bazy danych, uwzględniającej zarówno informacje faktograficzne, jak i dotyczące cech subiektywnych beneficjentów (np. postawy osoby bezrobotnej). Natomiast doświadczenia Irlandii w zakresie profilowania bezrobotnych mogą stać się wskazówką dla innych krajów zarówno w zakresie bazy danych, budowy modelu, jak i wykorzystania wyników.

LITERATURA

- Bimrose J., Barnes S., Brown A., Hasluck C., Behle H. (2007), *Skills diagnostics and screening tools: A literature review*, Department for Work and Pensions, Research Report No 459.
- Bryson A., Kasparova D. (2003), *Profiling Benefit Claimants in Britain: A Feasibility Study*, Department for Work and Pensions.
- Harbo Hansen N. (2011), *Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, No. 842, OECD Publishing.
- Hasluck C. (2004), *Targeting services In the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. A Review of Research Evidence*, Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick.
- Kelly E., McGuinness S., O'Connell P.J. (2011), *Transition to Long-Term Unemployment Risk Among Young People: Evidence from Ireland*, ESRI Working Paper No. 394

SUMMARY

The paper presents a comparative analysis of the unemployed profiling concepts and methods based on econometric modelling, used in Denmark, Finland, the Netherlands, Ireland, Sweden and the UK. These methods rationalize the allocation of funding for active labour market policies and help making decisions about early intervention towards people at risk of long-term unemployment. Strengths and weaknesses of the methodologies have been identified, especially noting the widespread use of IT technology and a wide range of profiling analyses.

- O'Connell P.J., McGuinness S., Kely E., Walsh J. (2009), *National Profiling of the Unemployed in Ireland*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Project Plan for the Development and Implementation of the National Employment and Entitlements Service* (2011), Department of Social Protection.
- Rosholm M., Svarer M., Hammer B. (2004), *A Danish Profiling System*, IZA Discussion Paper Series 2004, no. 1418.
- Rudolph H. (2001), *Profiling as an Instrument for Early Identification of People at Risk of Long-term Unemployment*, w: *Employability: From Theory to Practice*, Red. P. Weinert, M. Baukens, P. Bollérot, M. Pineschi-Gapègne, U. Walwei, Library of Congress, USA.
- Rudolph H., Konle-Seidl R. (2005), *Profiling for Better Services Report on the European Profiling Seminar*, Nuremberg.
- Sexton J.J. (2012), *EEO Review: Long-term unemployment*, European Employment Observatory.
- Statistical Potential of Administrative Records, An Examination of Data Holdings in Six Government Departments* (2003), Working Paper, Central Statistics Office.
- Weber T. (2011), *Profiling systems for effective labour market integration. Thematic Synthesis Paper*, European Commission.
- Wojdyło-Preisner M. (2009), *Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.

Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy

POZYSKIWANIE DANYCH DO BADAŃ NAD SKUTECZNOŚCIĄ PROGRAMÓW RYNKU PRACY

Barbara Jaskólska

Kamil Zawadzki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WSTĘP

Ewaluacja programów rynku pracy jest możliwa do przeprowadzenia jedynie na podstawie systematycznie zbieranych, kompletnych, porównywalnych i wolnych od błędów danych na temat samych programów oraz ich beneficjentów. Do wprowadzania, archiwizowania i analizy danych niezbędny jest zunifikowany i przystosowany do celów analitycznych system informatyczny, funkcjonujący w publicznych służbach zatrudnienia. Ze względu na niepełność lub nieaktualność wprowadzanych na bieżąco informacji istnieje potrzeba ich ciągłego uzupełniania nie tylko w okresie ścisłej współpracy urzędu pracy z bezrobotnym, ale również po tym czasie.

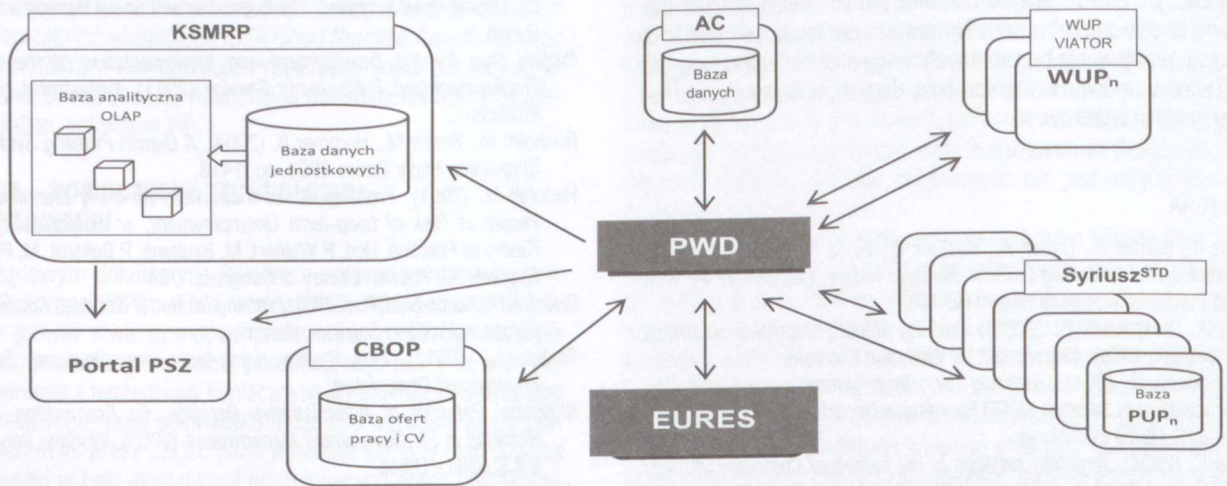
Celem niniejszego artykułu jest analiza różnych komponentów systemu informatycznego wykorzystywanego przez publiczne służby zatrudnienia w Polsce pod kątem ewaluacji APRP, wskazanie jego ograniczeń analitycznych w tym zakresie oraz sformułowanie rekomendacji dotyczących uzupełnienia informacji zbieranych z jego pomocą na potrzeby ewaluacji aktywnych programów rynku pracy danymi sondażowymi.

SYSTEM INFORMATYCZNY PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Pierwsze próby kompleksowej informatyzacji publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w Polsce miały miejsce w latach 1996–2000 w ramach projektu *Automation of the Labour and Social Welfare Organisation* (ALSO), finansowanego przez Bank Światowy. Część przeznaczoną dla urzędów pracy stanowił system informatyczny PULS (SI PULS). Został on wdrożony w około 300 powiatowych urzędach pracy. W pozostałych powiatowych urzędach pracy działały inne systemy: RUBIKOM (17 urzędów), BEZROBOTNI (15 urzędów), SOETO (5 urzędów), BOSS (2 urzędy) (Olejniczak 2004).

Reforma administracyjna kraju z 1999 r., nowe wyzwania związane z realizacją w obszarze rynku pracy projektów finansowanych z funduszy europejskich oraz zmiany technologiczne w dziedzinie informatyki spowodowały, że w 2003 r. rozpoczęto tworzenie zintegrowanego systemu informacyjnego dla obszaru usług społecznych i rynku pracy. W 2011 r. zakończono we wszystkich powiatowych urzędach pracy wdrożenie jednolitego w skali kraju systemu Syriusz^{STD}. W trakcie implementacji systemu wykonano migrację danych z baz wcześniej eksploatowanych.

Rysunek 1. Uproszczony schemat systemu informatycznego PSZ



Legenda: PWD – Podsystem Wymiany Danych, EURES – European Employment Services, CBOP – Centralna Baza Ofert Pracy, KSMRP – Krajowy System Monitoringu Rynku Pracy, AC – Aplikacja Centralna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów i publikacji MPIPS.

Właściwe funkcjonowanie PSZ wymaga efektywnych systemów informatycznych zarówno na poziomie samorządowym, jak i centralnym. Obecnie w Polsce systemy te są połączone siecią teleinformatyczną, tworząc spójny system. Jego kluczowe składniki oraz przepływ danych pomiędzy nimi przedstawia rys. 1.

Miejscem pierwotnego wprowadzania danych do systemu Syriusz są powiatowe urzędy pracy. Niektóre dane są również wprowadzane w wojewódzkich urzędach pracy, w których od niedawna działa system WUP-Viator. Jego przeznaczeniem jest informatyczne wsparcie procesu decyzyjnego oraz realizacji świadczeń i usług przez WUP. Przesyłanie danych odbywa się za pośrednictwem lokalnego i centralnego Podsystemu Wymiany Danych (PWD). Dane te zasilają Aplikację Centralną (AC) zbierającą informacje o beneficjentach rynku pracy, Centralną Bazę Ofert Pracy (CBOP) i Krajowy System Monitoringu Rynku Pracy (KSMRP) (Woźniak 2011).

AC zapewnia weryfikację danych z rejestrem PESEL, umożliwia wykrywanie nadużyć polegających na rejestrowaniu się osób jako bezrobotnych równocześnie w kilku urzędach pracy i pobieraniu nienależnych świadczeń. Komunikacja pomiędzy AC i Syriusz^{STD} oraz WUP-Viator jest dwukierunkowa, a pracownicy PUP i WUP mogą weryfikować dane klienta, łącząc się z AC.

CBOP umożliwia zebranie w jednym miejscu ofert ze wszystkich urzędów i jednostek publicznych oraz integrację z europejskim systemem doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy EURES. Baza ta zawiera również CV osób poszukujących pracy i jest uzupełniona o moduł kojarzenia ofert i życiorysów.

KSMRP jest systemem analitycznym opartym na hurtowni danych, która swoim zakresem ma objąć bogaty zakres danych z obszaru rynku pracy. W ramach KSMRP występuje zbiorcza baza danych jednostkowych, a także baza składająca się z wielowymiarowych kostek danych, które mogą być wykorzystywane do przeprowadzania interaktywnych analiz on-line (OLAP).

Część wyników analiz z KSMRP ma być dostępna także poprzez portal PSZ (www.psz.praca.gov.pl). Udostępnia on informacje związane z pracą, zatrudnieniem i najnowszymi aktami prawnymi przedstawionymi w przystępnej formie. Jest skierowany przede wszystkim do klientów urzędów pracy (osób poszukujących pracy i pracodawców) oraz pracowników PSZ zarejestrowanych przy pomocy aplikacji administracyjnej. Portal PSZ stanowi obecnie centralny element komunikacji pomiędzy MPIPS a urzędami pracy.

System Syriusz^{STD} pozostaje kluczowym elementem systemu informatycznego PSZ. Zawiera on następujące komponenty (Męcińska i in. 2011): *Formalna Obsługa Beneficjenta*, *Usługi i Instrumenty RP*, *Indywidualne Formy Aktywności*, *Współpraca z Kontrahentem*, *Monitoring Finansowy RP*, *Sprawozdawczość Lokalna* oraz *Administracja Lokalna*.

Komponent *Formalna Obsługa Beneficjenta* obejmuje funkcje związane z obsługą beneficjenta lub potencjalnego beneficjenta ryn-

ku pracy, szczególnie z zakresu rejestracji i wypłaty świadczeń. Rejestracji podlegają dane osobowe i adresowe klienta, obywatelstwo i narodowość, okresy zaliczane (mające wpływ na przyznanie prawa do zasiłku), kwalifikacje (wykształcenie, posiadane zawody, uprawnienia oraz umiejętności, znajomość języków obcych oraz oczekiwań w stosunku do przyszłej pracy).

Podawane są także informacje dotyczące członków rodziny osoby rejestrowanej, jej ewentualnej niepełnosprawności oraz dodatkowe informacje o gospodarstwie rolnym osoby oraz dochodach osiągniętych przez osobę niepracującą. Na podstawie powyższych danych określany jest status osoby na rynku pracy. Komponent ten umożliwia także wygenerowanie decyzji dotyczącej statusu i ewentualnej wypłaty świadczeń. Realizowana jest ponadto obsługa wypłaty świadczeń, obejmująca również ich rozliczanie z ZUS i urzędem skarbowym.

Usługi i Instrumenty RP są komponentem wspomagającym pracowników PSZ w poszukiwaniu pracy dla beneficjentów rynku pracy. Obejmuje on zarówno pośrednictwo pracy, jak i pomoc w znalezieniu pracy poprzez poradnictwo zawodowe, staże, szkolenia oraz aktywne poszukiwanie pracy, a także udzielenie przy tym dodatków szkoleniowych, stypendiów, zwrotów kosztów dojazdu, zakwaterowania itp. W ramach obsługi usług EURES możliwe jest wyszukiwanie i obsługa kandydatów do zagranicznych ofert pracy. Komponent umożliwia również planowanie wizyt w urzędzie oraz rozliczanie stawiennictwa na wizyty.

Składowa *Indywidualne Formy Aktywności* umożliwia obsługę form wsparcia mających na celu aktywizację osób bezrobotnych, w tym: pożyczek szkoleniowych, finansowania studiów podyplomowych, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów opieki nad dzieckiem i osobą zależną, kosztów egzaminów lub uzyskania licencji. Obsługa polega na rejestracji wniosku o jedną z form pomocy, wydaniu decyzji lub zawarciu umowy, a następnie rejestracji potwierdzenia wykonania umowy przez klienta, spłaty pożyczki lub zwrotu przyznanych środków (o ile nie zostały prawidłowo wykorzystane).

Komponent *Współpraca z Kontrahentem* umożliwia obsługę organizacji szkoleń oraz miejsc pracy, miejsc stażu i przygotowania zawodowego dorosłych. Wspiera rozliczanie umów zawieranych z kontrahentem (instytucją szkoleniową, pracodawcą lub organizatorem formy zatrudnienia, agencją zatrudnienia), obsługę różnych typów refundacji kosztów ponoszonych przez kontrahenta, a finansowanych przez urząd pracy.

Część o nazwie *Monitoring Finansowy RP* umożliwia obsługę programów i projektów, zadań realizowanych w ramach programów oraz rodzajów wydatków w ramach zadania. W szczególności zapewnia możliwość określania źródeł finansowania programów, projektów i zadań. W ramach każdego rodzaju wydatku dla zadania są śledzone kwoty rezerwacji, zobowiązań, realizacji oraz należności. Komponent umożliwia także rejestrowanie udziału beneficjenta w programie.

Z kolei komponent *Sprawozdawczość Lokalna* zapewnia obsługę definiowania, zarządzania oraz wyliczania sparametryzowanych sprawozdań. Umożliwia również definiowanie oraz obliczanie wskaźników efektywności.

Administracja Lokalna jest modulem przeznaczonym do obsługi wykonywanych przez informatyka zadań, związanych m.in. z bezpieczeństwem i aktualizacją systemu oraz przesyłem danych.

System Syriusz^{STD} zawiera też komponenty związane z zarządzaniem urzędem – *Kadry i Place* oraz *Finanse i Księgowość*.

MOŻLIWOŚCI POZYSKIWANIA DANYCH NA POTRZEBY EWALUACJI PROGRAMÓW RYNKU PRACY

Niewątpliwie najpełniejszym źródłem danych zastanych, pozwalających na kompleksową ewaluację programów rynku pracy w całym kraju, byłyby bazy systemu informatycznego na poziomie centralnym – *Aplikacji Centralnej* lub *Krajowego Systemu Monitorowania Rynku Pracy*. Jednakże *Aplikacja Centralna*, która została zaplanowana i zrealizowana jako rejestr referencyjny wykorzystywany przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy w trakcie realizacji ich ustawowych zadań związanych z obsługą bezrobotnych i poszukujących pracy, jest nastawiona na przysyłanie danych pojedynczych osób i obecnie nie posiada narzędzi pozwalających na pozyskiwanie danych do badań.

Z kolei KSMRP z założenia ma służyć celom analitycznym. Jednak zaprojektowane gotowe kostki wielowymiarowe są przygotowane pod kątem potrzeb raportowania sprawozdawczego i ich przydatność w badaniach naukowych jest ograniczona. Większe nadzieje można wiązać z centralną, zbiorczą bazą danych jednostkowych. Analiza zawartości dokumentów zasilania pełnego i przyrostowego hurtowni danych KSMRP (*Zestawienie... 2011*) wykazuje, że dane potrzebne do badania efektywności programów rynku pracy są lub mają być przekazywane z PUP. Jednak według informacji uzyskanych z Działu Informatyki MPIPS do końca 2012 r. nie udało się jeszcze zasilić KSMRP danymi z większości urzędów. Nie są też jeszcze znane procedury udostępniania tych danych do badań naukowych.

Ponadto nie ma pewności w sprawie jakości tych danych, szczególnie pochodzących z okresu przed wdrożeniem w powiatowych urzędach pracy jednolitego systemu Syriusz^{STD}. Różnorodność systemów zasilających niewątpliwie stanowi przeszkodę w uzyskaniu spójnych danych w centralnej bazie analitycznej. Przy opracowywaniu *Podsystemu Wymiany Danych* przygotowano procedury weryfikacji danych, co znacznie polepszyło ich jakość (Jeruzalski 2006). Jednak nie można wykluczyć, że niektórych niespójności nie udało się wyeliminować oraz że nie wszystkie interesujące dane były wprowadzane w systemach lokalnych. Wartość danych w centralnej hurtowni w dużym stopniu zależy od przyjętych wytycznych dotyczących zakresu i szczegółowości zbieranych danych w poszczególnych urzędach pracy. W praktyce może to oznaczać, że niemal każdy urząd pewnych danych do systemu nie wprowadza (tym bardziej, że wypełnianie informacjami wszystkich pól formularzy nie jest wymagane).

Równoległe z rozwojem KSMRP toczą się prace przygotowawcze do realizacji nowego systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia – *Centralnego Systemu Analityczno-Raportowego* (CeSAR). CeSAR ma stanowić platformę analityczną integrującą tematyczne obszary danych oraz składową SI PSZ. KSMRP ma być włączony w struktury tego systemu. Głównym celem CeSAR ma być realizacja statystyki publicznej w obszarze rynku pracy. Wdrożenie planowanego systemu CeSAR ma być poprzedzone dokonaniem audytu jakości danych zawartych w bazach KSMRP (*Zapytanie... 2012*). Dopiero po jego zakończeniu można będzie dokonać pełnej oceny wartości zgromadzonych tam danych.

Wobec niedostępności centralnych baz danych jedynymi możliwościami do wykorzystania źródłami danych do analiz rynku pracy pozostają lokalne bazy systemu Syriusz^{STD}.

System ten ma wbudowany mechanizm zapytań złożonych, pozwalający na selekcję danych według różnych kryteriów, z możliwo-

ścią wyprowadzania wybranych danych do plików tekstowych. Poza tym wobec rosnącej liczby podmiotów i aplikacji zewnętrznych zgłaszających potrzebę wykorzystywania danych z systemu Syriusz^{STD}, autorzy systemu we wrześniu 2012 r. udostępnili interfejs komunikacyjny mający na celu eksport danych. Departament Informatyki MPIPS rekomenduje te interfejsy jako jedyny bezpieczny sposób dostępu do danych z systemu Syriusz^{STD}.

Interfejs obejmuje następujące klasy danych (*Specyfikacja... 2012*): osoby – klienci, organizacje – klienci i kontrahenci, krajowe oferty pracy, zagraniczne oferty pracy EURES, realizowane programy, oferty szkoleń, szkolenia, szkolenia z aktywnego poszukiwania pracy, zajęcia aktywizacyjne oraz kluby pracy.

W obecnej postaci interfejs nie dostarcza danych umożliwiających śledzenie historii bezrobotnego, w tym kolejnych epizodów bezrobocia i zatrudnienia oraz uczestnictwa, bądź nie, w aktywnych programach rynku pracy – czyli danych kluczowych z punktu widzenia badania efektywności APRP. Również mechanizm selekcji złożonej wbudowany w system Syriusz^{STD} nie daje możliwości bezpośredniego wyeksportowania danych spełniających niektóre kryteria.

Badanie efektywności netto wybranego instrumentu rynku pracy wymaga wyodrębnienia jako grupy badanej grupy osób bezrobotnych, które z tego (i tylko tego) instrumentu korzystały w badanym i poprzednim okresie. Do grupy kontrolnej należy dobrać osoby, które w tym czasie nie korzystały z żadnego instrumentu. Sformułowanie zapytania do systemu Syriusz^{STD} pozwalającego na wyodrębnienie tych dwóch grup okazuje się niemożliwe.

Rozwiązanie problemów związanych z pozyskaniem danych wymaga opracowania własnego narzędzia selekcji danych, działającego poza systemem Syriusz^{STD}, dzięki któremu z bazy systemu można eksportować w oddzielnych plikach tekstowych surowe dane demograficzne i społeczno-zawodowe osób zarejestrowanych w PUP, dane o znajomości języków obcych, niepełnosprawności, uczestnictwie w szkoleniach oraz dane na temat historii związanych z osobami zdarzeń wraz z kodami typów i rodzajów zdarzeń*. W każdym z tych plików należy zawrzeć numery ewidencyjne osób, co pozwala na utworzenie z nich spójnej bazy danych. Żadne dane umożliwiające identyfikację badanych osób poza systemem Syriusz^{STD} i naruszające ustawę o ochronie danych osobowych nie są z niego wyprowadzane (*Metody... 2012*).

POZYSKIWANIE DODATKOWYCH INFORMACJI NA POTRZEBY EWALUACJI PRZY WYKORZYSTANIU BADAŃ SONDAŻOWYCH

Analiza ilościowa dotycząca ewaluacji aktywnej polityki rynku pracy dostarcza bardzo istotnych informacji na temat skuteczności jej instrumentów. Należy jednak pamiętać, że miarą osiągnięcia celu stosowaną na potrzeby tworzenia modeli ekonometrycznych jest najczęściej podjęcie zatrudnienia po programie. Trzeba przyznać, że jest to cel główny aktywnej polityki rynku pracy.

Warto jednak podkreślić, że bez głębszej analizy charakteru i trwałości tego zatrudnienia, jak i bez zbadania innych determinant podjęcia pracy nieuwzględnionych w modelach wiedza na temat szeroko pojmowanej efektywności programów rynku pracy jest ograniczona. Dlatego w badaniach mających wykazywać wpływ danego instrumentu na sytuację zawodową i społeczną beneficjentów programów aktywnej polityki rynku pracy i uzasadniać kierowanie tam środków publicznych analizę ilościową powinno się uzupełnić badaniami jakościowymi.

* Każde zdarzenie dotyczące osoby zarejestrowanej w systemie ma przypisany rodzaj i typ. Rodzaj określa podstawowy charakter zdarzenia (np. rejestracja, zmiana statusu czy wyłączenie z ewidencji). Każdemu z rodzajów zdarzenia odpowiada od kilkunastu do nawet kilkudziesięciu typów zdarzenia, które uszczegółwiają sytuację określoną za pomocą rodzaju i zawierają dodatkową informację o sytuacji danej osoby, istotną z punktu widzenia ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (np. powód wyłączenia z ewidencji). Zarówno rodzaj, jak i typ zdarzenia zapisywane są przy użyciu specjalnych kodów zdefiniowanych w słownikach systemu.

Wśród najpopularniejszych jakościowych metod badań społecznych można wskazać sondaż, którego głównymi technikami są ankieta i wywiad. Wysyłanie tradycyjną pocztą kwestionariuszy ankiet do wypełnienia obecnym lub byłym klientom publicznych służb zatrudnienia nie tylko wiąże się z dodatkowymi kosztami, ale przede wszystkim zazwyczaj jest nieskuteczne (bardzo niska zwrotność, mimo załączania koperty zwrotnej). Dlatego dla potrzeb badań ewaluacyjnych prowadzonych przez pracowników powiatowych urzędów pracy w szczególności polecić należy sposoby pozyskiwania informacji od bezrobotnych i poszukujących pracy oparte na bezpośrednim kontakcie z klientem (np. wywiad ustrukturyzowany lub ankieta telefoniczna). Wskazane jest posługiwanie się kwestionariuszem zawierającym zarówno pytania, jak i – przynajmniej w znacznej części – warianty odpowiedzi. Dzięki temu istnieje większa szansa uzyskania możliwie pełnej informacji od respondenta oraz zapewnienia porównywalności zebranych danych. Ogranicza się ponadto wpływ konkretnego ankietera na otrzymane informacje.

Badaniem sondażowym należy objąć osoby, które w okresie objętym badaniem (np. ostatnie 24 miesiące) uczestniczyły w analizowanym programie rynku pracy. Dla poprawy rzetelności uzyskiwanej informacji okres objęty badaniem powinien być zbyt długi, tak aby uniknąć przekłamań wynikających z niemożności przypomnienia sobie przez respondenta przebiegu zdarzeń. Ponadto należy wziąć pod uwagę ewentualne zmiany w przepisach regulujących korzystanie z danego instrumentu (optymalnie byłoby, gdyby okres badania obejmował miesiące, w których obowiązywały jednolite warunki uczestnictwa i przebiegu samego programu).

Informacje zebrane od każdego uczestnika programów rynku pracy są cenne dla PSZ. Należy jednak pamiętać, że z punktu widzenia oceny poszczególnych programów najkorzystniej byłoby weryfikować losy przede wszystkim tych osób, które oprócz danego programu nie korzystały z innych form pomocy. Dzięki temu zwiększa się prawdopodobieństwo trafnej oceny wpływu konkretnego instrumentu na obszar i jakością uzyskanego zatrudnienia. W przeciwnym razie – a takie przypadki są bardzo częste – bada się skumulowane oddziaływanie wiązki instrumentów, o czym należy pamiętać przy formułowaniu wniosków na podstawie przeprowadzonych badań.

Kwestionariusz powinien zawierać precyzyjnie sformułowane pytania, pogrupowane odpowiednio według problemów badawczych. Mogą one mieć charakter zamknięty, półotwarty lub otwarty. W pytaniach zamkniętych autor kwestionariusza z góry formułuje wszystkie propozycje odpowiedzi (kafeteria) wraz z określeniem, ile wariantów odpowiedzi może podać respondent – jedną (kafeteria rozłączna), czy kilka; w otwartych – respondent sam artykułuje odpowiedź. Jeśli liczba wariantów odpowiedzi na dane pytanie jest bardzo długa, należy rozważyć umieszczenie jej osobno na dodatkowym arkuszu, który można będzie wręczyć respondentowi. Skróci to objętość zasadniczego kwestionariusza, a odpowiadającemu da możliwość lepszego śledzenia wszystkich opcji. W przypadku wątpliwości, czy wśród przygotowanej kafeterii znajdują się wszystkie możliwe warianty, należy zastosować pytania półotwarte, tzn. dopuszczające zanotowanie przez ankietera innej odpowiedzi.

Nie wszystkie pytania zawarte w kwestionariuszu są odpowiednie dla wszystkich respondentów. Dlatego należy wykorzystywać obejścia – zaznaczone w kwestionariuszu krótkie notatki informujące ankietera, które z kolejnych pytań należy opuścić, zakładając otrzymanie na poprzedzające pytanie danego wariantu odpowiedzi. Dzięki temu skraca się długość wywiadu, nie zadając ankietowanym pytań nieadekwatnych do ich sytuacji. W badaniach ewaluacyjnych w szczególności dotyczy to respondentów, którzy ani razu nie podjęli zatrudnienia niesubsydiowanego w okresie objętym badaniem.

W zależności od celu badania i planowanego sposobu przetwarzania zebranych informacji należy rozważyć, czy kwestionariusz powinien zawierać metryczkę respondenta. Dane dotyczące między innymi płci, wieku, zawodu, wykształcenia i stanu cywilnego możliwe są do uzyskania na podstawie danych wyabstrahowanych z bazy Syriusz, a zatem ten element kwestionariusza można w tym wypadku

uznać za zbędny, jeśli horyzont czasowy badania jest krótki. Niemniej jednak warto pamiętać, że w badaniu efektywności programu interesujący jest wpływ czynników, które zaistniały w momencie podejmowania zatrudnienia niesubsydiowanego, a nie stan aktualny w ewidencji PUP. Dlatego w przypadku badań obejmujących długi okres metryczka mogłaby posłużyć zdobyciu informacji dotyczących stanu bezpośrednio poprzedzającego podjęcie pracy.

Jedną z głównych ról badania sondażowego powinno być dostarczenie informacji na temat tych okresów historii zawodowej bezrobotnych, o których ewidencja urzędów pracy nie ma pełnej i rzetelnej wiedzy. Dotyczy to przede wszystkim informacji o statusie na rynku pracy bezrobotnych po zakończeniu aktywnego programu lub wyrejestrowaniu się. Z punktu widzenia szacowania efektywności netto poszczególnych programów zatrudnienia konieczne wydaje się w miarę systematyczne prowadzenie badań panelowych wśród bezrobotnych, którzy po programie podjęli zatrudnienie i je utrzymali oraz wśród osób stanowiących grupę kontrolną. Dane takie są potrzebne do przeprowadzenia analizy ilościowej efektywności aktywnych polityk rynku pracy, gdyż w znacznym stopniu mogą podnieść wiarygodność uzyskiwanych wyników.

Jako horyzont obserwacji czasu przyjąć trzyletni okres w historii bezrobotnego obejmujący czas: poprzedzający uczestnictwo w programie, uczestnictwa w programie oraz po jego zakończeniu i wyrejestrowaniu. Pierwszy badany rok, to rok kalendarzowy, dla którego analizuje się efektywność aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. Jest to rok, w którym badani bezrobotni rozpoczęli udział w dowolnym, poza pośrednictwem i poradnictwem zawodowym, aktywnym programie rynku pracy.

Ze względu na różny czas trwania poszczególnych programów zalecić można badanie statusu bezrobotnych na rynku pracy w ciągu dwóch następujących lat po roku kalendarzowym, w którym rozpoczęli udział w programie aktywizacji. W przypadku osób wchodzących do grupy kontrolnej analizować należałoby ten sam okres. Informacje mogłyby być zbierane za pomocą specjalnego kwestionariusza, którego zasadniczą część stanowiłby tzw. kalendarz zdarzeń. Dostarczy on informacji o faktycznym statusie ankietowanego w badanym okresie, częstotliwości i trwałości podejmowanego zatrudnienia oraz o długości przerw między kolejnymi zatrudnieniami. Kalendarz obejmuje zdarzenia, które decydują o statusie bezrobotnego na rynku pracy. Niektóre ze zdarzeń mogą występować łącznie, na przykład bycie zarejestrowanym jako bezrobotny i uczestniczenie w szkoleniu, stażu, przygotowaniu zawodowym lub pracach społecznie użytecznych.

Trzeba pamiętać, że osoby biorące udział w programach nie są wykreslane z systemu ewidencji, ale nie są też liczone jako bezrobotne. Dlatego w sytuacji uczestnictwa w tych programach, w kalendarzu należy wpisać wariant odpowiedzi odpowiadający temu konkretnemu zdarzeniu. Częściowego wypełnienia kalendarza pracownik powiatowego urzędu pracy powinien dokonać jeszcze przed rozmową z ankietowanym zgodnie z posiadanymi w systemie informatycznym danymi dotyczącymi zarejestrowania w PUP, wyrejestrowania, udziału w aktywnych programach rynku pracy itp. Dzięki temu skraca się czas przeprowadzania rozmowy, a respondentowi łatwiej będzie przypomnieć sobie fakty sprzed wielu miesięcy. Badanego można jedynie poprosić o potwierdzenie informacji zawartych w systemie Syriusz w zakresie odnotowanych aktywności.

Ankieterami powinni być pracownicy powiatowych urzędów pracy znający programy rynku pracy, mający dostęp do Syriusza i umiejący interpretować zawarte tam informacje. Warunki te spełniają obecnie przede wszystkim doradcy zawodowi.

Poza uzupełnieniem informacji na temat statusu respondentów na rynku pracy w okresach nieobjętych ewidencją PUP, sondaż powinien służyć poznaniu opinii uczestników aktywnych programów polityki rynku pracy odnośnie do ich wpływu na uzyskanie zatrudnienia niesubsydiowanego i cech tego zatrudnienia. Kwestionariusz taki może zatem dotyczyć następujących problemów:

– liczby epizodów zatrudnienia niesubsydiowanego, z którego respondent korzystał po programie i charakteru tego zatrudnienia,

w szczególności: formy umowy, wymiaru czasu pracy, zgodności zawodu wykonywanego z zawodem wyuczonym oraz sposobu znalezienia zatrudnienia,

- sposobów poszukiwania przez respondenta pracy,
- stopnia wykorzystywania wiedzy i umiejętności zdobytych dzięki aktywnym programom rynku pracy,
- niezbędności środków otrzymanych w ramach jednorazowych środków na prowadzenie działalności gospodarczej,
- aktywności respondenta w zakresie samokształcenia,
- postrzegania przez respondenta przyczyn ewentualnej porażki w poszukiwaniu pracy niesubsydiowanej.

Jeśli chodzi o rodzaj zatrudnienia niesubsydiowanego podejmowanego po programie, interesujące byłoby poznanie cech wszystkich lub przynajmniej najdłuższych jego epizodów w badanym okresie. Analizując każdą cechę zatrudnienia, należy odnieść się do struktury respondentów w przekrojach według poszczególnych cech demograficznych oraz liczby epizodów podejmowania zatrudnienia. W każdym wypadku bowiem na charakter danego zatrudnienia może wpływać nie tylko rodzaj programu, w którym uczestniczył respondent, ale jego płeć, wiek, zawód i sytuacja rodzinna.

Charakterystyka samego zatrudnienia może opierać się na kilku elementach. Jednym z nich powinien być typ umowy, który wyznacza do pewnego stopnia jego trwałość oraz skalę ochrony socjalnej pracownika. Pytać można zatem o czas trwania umowy (określony, nieokreślony), jej podstawę (kodeks pracy, kodeks cywilny – umowa zlecenia, umowa o dzieło, brak umowy – praca nierejestrowana) oraz relację względem pracodawcy (zatrudnienie, własna działalność gospodarcza prowadzona bez dotacji lub po obowiązkowym okresie utrzymania firmy, na którą otrzymano środki).

Nie każde zatrudnienie uzyskane po programie jest równie satysfakcjonujące w aspekcie finansowym i kwalifikacyjnym. W szczególności może się to odnosić do pracy w niepełnym wymiarze. Ważne jest więc poznanie skali i wymiaru zatrudnienia po poszczególnych programach aktywnej polityki rynku pracy, a także dobrowolność podjęcia pracy na część etatu. W przypadku określania rozmiarów zatrudnienia w niepełnym wymiarze, w celu ułatwienia analizy warto pytać nie o nominalną liczbę godzin przepracowanych w tygodniu, ale o wymiar czasu pracy określany subiektywnie przez respondenta.

Ogromną wartość poznawczą z punktu widzenia doboru programów aktywnej polityki rynku pracy w danym powiatowym urzędzie pracy ma analiza zbieżności (lub jej braku) zawodu wykonywanego w zatrudnieniu po programie z zawodem w ewidencji urzędu. W badaniach prowadzonych w 2011 r. przez zespół z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu okazało się na przykład, że w okresie 18 miesięcy poprzedzających badanie prawie 70,0% wszystkich podjęć pracy przez uczestników aktywnych programów rynku pracy było w zawodzie należącym do innej grupy wielkiej zawodów i specjalności niż zawód zadeklarowany przez bezrobotnego w ewidencji PUP. Przydatne może być także uzyskanie od respondentów informacji na temat branży ich pracodawców (sekcje PKD). Późniejsze analizy mogą wykazać pewną korelację między typem programu a klasą działalności firmy, w której odnajdują pracę.

Na skuteczność danego programu aktywnej polityki rynku pracy wpływ może mieć również sposób, w jaki szuka się pracy. Warto podjąć się zatem przeanalizowania, jakie kroki zapewniają największe prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia. Powiatowy urząd pracy pełną informację ma jedynie na temat własnych działań, natomiast uczestnicy programu mogą uzyskać zatrudnienie także dzięki kontaktom osobistym, inicjatywie organizatora programu, ogłoszeniu pracodawcy, zgłoszeniu się do firmy, samodzielnemu zorganizowaniu sobie miejsca pracy, zatrudnieniu przez agencję pracy tymczasowej, własne ogłoszenia itp. Najskuteczniejsze sposoby pozyskania pracy – co wykazały badania autorów tego opracowania – różnią się w zależności od programu, który dana osoba zakończyła.

Jednym z kluczowych mierników wpływu programu aktywnej polityki rynku pracy na szanse zatrudnienia jest ocena związku między kompetencjami zdobytymi podczas programów rynku pracy a wiedzą i umiejętnościami potrzebnymi do wykonywania podjętej

pracy niesubsydiowanej. Relacje takie dostrzegane są szczególnie często po pracach interwencyjnych, niektórych szkoleniach i stażach, natomiast rzadziej dotyczą robót publicznych i prac społecznie użytecznych. Odpowiedzi na pytanie, czy w wykonywanej pracy wykorzystywano wiedzę i umiejętności zdobyte podczas programów, mogą przyjąć postać pięcio- lub siedmiostopniowej skali Likerta.

Badając efektywność instrumentu, jakim jest uzyskanie jednorazowych środków na prowadzenie działalności gospodarczej, warto poznać opinię beneficjenta dotyczącą tego, na ile pomoc przyczyniła się do założenia własnej firmy przez bezrobotnych. Innymi słowy chodzi o wyjaśnienie, czy respondent powołałby do życia własną firmę, gdyby takiego wsparcia nie otrzymał w ramach programów przeciwdziałania bezrobociu. Odsetek respondentów, którzy na tak postawione pytanie odpowiedzą twierdząco, mogłyby być miarą dającą wyobrażenie o rozmiarach efektu jałowego biegu w przypadku stosowania tego instrumentu (często uważanego za bardzo skuteczny, choć drogi). Z kolei poznanie charakterystyki demograficznej i kwalifikacyjnej osób, w przypadku których uzyskanie jednorazowych środków na prowadzenie działalności gospodarczej było warunkiem koniecznym do założenia firmy, pozwoliłoby w przyszłości efektywniej kierować fundusze na tego typu programy.

Na efektywność zatrudnieniową stosowanych przez PSZ programów aktywnej polityki rynku pracy wpływa także własna aktywność bezrobotnych w zakresie podnoszenia kwalifikacji. Jeśli działania te nie prowadzą do podniesienia poziomu wykształcenia (np. ukończenie studiów), albo jeśli bezrobotny nie powiadomi urzędu o zdobyciu dodatkowych kwalifikacji, można błędnie powiązać fakt zatrudnienia po programie z samym programem. W sondażu chodzić będzie zatem o wychwycenie procesu dokształcania się beneficjenta poza systemem wsparcia z urzędu pracy, a więc poza szkoleniami i stażami, na które kieruje PUP. Dotyczy to np. uzyskania nowej kategorii prawa jazdy, poprawy kompetencji w zakresie posługiwania się językiem obcym czy nauczania się korzystania z istotnego dla pracodawcy programu komputerowego. Zdobyte informacje na ten temat nie tylko urealnia ocenę skuteczności poszczególnych programów, ale staje się też kolejną wskazówką podpowiadającą pożądaną na lokalnym rynku pracy zestaw kwalifikacji.

Przedstawione wyżej obszary badań z pewnością nie wyczerpują wszystkich kwestii istotnych przy szerokiej ewaluacji efektywności programów aktywnej polityki rynku pracy, ale obejmują problemy najbardziej kluczowe. Należy jednak pamiętać, że nie ma doskonałych, uniwersalnych narzędzi pasujących do każdego warunków i celów. Dlatego polecać można tworzenie własnych, szytych na miarę zestawów pytań.

PODSUMOWANIE

W artykule przeanalizowano możliwości wykorzystania do badań ewaluacyjnych APRP aktualnie stosowanego systemu informatycznego, a także uzupełniania gromadzonych tam danych informacjami z badań sondażowych. Używany aktualnie przez PSZ system informatyczny Syriusz^{STD} podlega nieustannym modyfikacjom, które dotyczą również mechanizmów eksportu danych. Rekomendowany przez MPIPS bezpieczny interfejs komunikacyjny wymaga dalszego rozwoju, by zaspokoić potrzeby analizy efektywności APRP. Należy żywić nadzieję, że efektywne interfejsy komunikacyjne zostaną opracowane także dla centralnych baz danych, w szczególności dla zbiorczej bazy danych jednostkowych *Krajowego Systemu Monitoringu Rynku Pracy*.

Z kolei decydując się na prowadzenie uzupełniających badań sondażowych dotyczących efektów aktywnych programów rynku pracy, warto pamiętać, że od doświadczenia ankietera, jego elastyczności w zadawaniu pytań, znajomości systemu Syriusz i zdolności wyciągania wniosków z informacji w systemie na temat bezrobotnego zależy skuteczne przeprowadzenie sondażu. W rolę tę powinni wejść zatem doświadczeni pracownicy powiatowych urzędów pracy, właściwie zmotywowani oraz przeszkoleni w zakresie metodologii prowadzenia tych badań.

W przypadku ankietowania osób, które nie są już stałymi klientami powiatowych urzędów pracy, należy się liczyć ze znacznymi trudnościami w dotarciu do niektórych respondentów, co skutkuje ograniczeniem liczby ankietowanych, z którymi udaje się przeprowadzić rozmowy, a także koniecznością ponoszenia znacznych nakładów finansowych i czasowych związanych z osobistym dotarciem do miejsca zamieszkania respondenta, próbami odnalezienia aktualnego numeru telefonu w innych źródłach niż rejestry PUP, bądź poszukiwaniem kontaktu przez osoby trzecie. Respondenci, z którymi udaje się skontaktować telefonicznie, rzadko odmawiają uczestnictwa w badaniu, o ile upewnią się, że rozmawiają z pracownikiem powiatowego urzędu pracy. Najchętniej uczestniczą w ankiecie osoby, które wciąż utrzymują regularny i osobisty kontakt z powiatowym urzędem pracy, a także ci, którzy chcą pochwalić się sukcesami dotyczącymi zdobycia pracy (np. prowadzonej z powodzeniem własnej działalności gospodarczej). Konieczność odwoływania się w sondażu do sytuacji i zdarzeń sprzed wielu miesięcy nie stanowi przeszkody, jeśli dobrze przygotowany do rozmowy ankieter przypomni respondentowi pewne wydarzenia na podstawie danych w ewidencji.

LITERATURA

- Jeruzalski T. (2006), *Ocena jakości danych w hurtowni danych na przykładzie Krajowego Systemu Monitoringu Rynku Pracy*, w: J.S. Nowak, Z. Olejniczak, J.K. Grabara (red.), *Informatyka w administracji*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Katowice.
- Kubicki P. (2007), *System informatyczny PULS oraz dane gromadzone w ramach statystyki publicznej jako źródło danych do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy*, w: P. Błędowski, B. Błaszczak, M. Fedorczyk, C. Kliszko, P. Kubicki, *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności*

SUMMARY

This paper examines various components of Syriusz – the computer system used by public employment services in Poland – in terms of the possibility of using it for the evaluation of gross and net active labour market programmes efficiency. The construction of the system has been described, its analytical limitations have been indicated, and recommendations on the required modifications formulated. Additionally, tools and methodology of supplementing the information with survey data have been presented.

EFEKTYWNOŚĆ POMOCY W POSZUKIWANIU PRACY

Edward Dolny
Zenon Wiśniewski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

UWAGI WSTĘPNE

Podstawowym celem programów rynku pracy jest minimalizowanie bezrobocia na lokalnym rynku pracy, co sprowadza się do znalezienia zatrudnienia dla bezrobotnego po możliwie najniższych kosztach. Wykorzystywane powszechnie do pomiaru efektywności realizacji tak sformułowanego celu wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej programów (Wróbel 2005) mają ograniczone zastosowanie w badaniach efektywności usług, składających się na pomoc w poszukiwaniu pracy. Skłania to do podejmowania prób znalezienia mierników adekwatnie odzwierciedlających efektywność pomocy w poszukiwaniu pracy oraz wskaźników charakteryzujących jej zmiany zachodzące w czasie.

Wskaźniki efektywności kosztowej pomocy w poszukiwaniu pracy nie są liczone, ponieważ nie są ustalane bezpośrednie koszty pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, a do nich należałoby doliczyć, według przyjętego klucza podziału, część kosztów pośrednich. Wskaźniki efektywności kosztowej innych programów są natomiast zaniżone, gdyż obejmują one jedynie koszty ponoszone z Funduszu Pracy bezpośrednio na realizację danych programów, pomijając ogólne koszty funkcjonowania urzędów pracy.

usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, SGH, Warszawa.

Liwiński J., Sztanderska U. (2006), *Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPIPS, Warszawa.

Maksim M., Wiśniewski Z., red. (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.

Męcińska T., Rybka A., Kulawik M. (2011), *Syriusz^{STD} – następcą SI Puls, czy coś więcej?*, w: T. Lis, J.S. Nowak (red.), *Informatyka w publicznych służbach zatrudnienia. Wdrożenie Syriusz^{STD}*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa.

Olejniczak Z. (2004), *System informacyjny SYRIUSZ – zarządzanie programem*, w: Z. Olejniczak, J.S. Nowak (red.), *Informatyka w polityce społecznej. Doświadczenia z realizacji SI Syriusz*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa.

Specyfikacja interfejsu umożliwiającego integrację z systemami zewnętrznymi. Oprogramowanie: Syriusz^{STD} Edycja 01 (2012), Sygnity, dokument udostępniony przez DI MPIPS, MPIPS, Warszawa.

Wojdyło-Preisner M. (2009), *Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

Woźniak Ł. (2011), *Cele i kontekst projektu Syriusz^{STD}*, w: T. Lis, J.S. Nowak (red.), *Informatyka w publicznych służbach zatrudnienia. Wdrożenie Syriusz^{STD}*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa.

Zapytanie o szacowanie wartości przedsięwzięcia (2012), <http://www.crzl.gov.pl/component/content/article/86-aktualnopci/882-zapytanie-o-szacowanie-wartosci-przedsiwziecia>

Zestawienie struktur dokumentów elektronicznych SI PSZ (2011), <http://www.psz.praca.gov.pl/main.php?do=ShowPage&nPID=986392&p-T=categorytree&sP=CONTENT,objectID,3501>

Pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy nie są najczęściej działaniami samoistnymi, a stanowią początkowe ogniwa w łańcuchu usług świadczonych bezrobotnym. Ich celem jest wygenerowanie takich działań i uczestnictwa bezrobotnych w takich programach rynku pracy, które doprowadzą w ostateczności do ich zatrudnienia. Trudno więc oceniać bezpośrednio efektywność zatrudnieniową tych instrumentów. Wynika to z braku miernika informującego obiektywnie o rozmiarach efektów zatrudnieniowych wyizolowanego działania pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Niewłaściwy dobór wskaźnika osiągnięć może nawet doprowadzić do wypaczenia realizacji celów danego programu.

W przypadku pośrednictwa pracy, którym zgodnie z obowiązującym prawem objęci są wszyscy bezrobotni, zastosowanie metod quasi-eksperymentalnych (Bukowski 2008) prowadzących do pomiaru efektywności netto stoi co najmniej pod znakiem zapytania, bowiem niemożliwe jest wyodrębnienie grupy, która nie została poddana interwencji. Trzeba tutaj również dodać, że w tej sytuacji badania efektywności innych instrumentów polityki rynku pracy obrazują zawsze skojarzone działanie pośrednictwa pracy i badanego instrumentu.

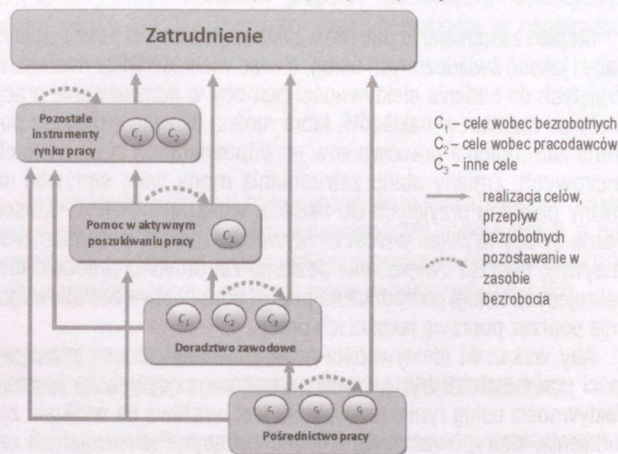
Mierniki efektywności powinny mierzyć stopień realizacji założonego celu. Oczywiście naczelnym celem pomocy w poszukiwaniu

pracy jest zatrudnienie bezrobotnego, ale cel ten jest osiągnięty poprzez realizację podporządkowanych celów szczegółowych. Cele pomocy w poszukiwaniu pracy zostały sformułowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz opisane w literaturze przedmiotu (Wiśniewski, Zawadzki 2010). Są one dość rozbudowane i wskazują działania, które powinny być podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ), aby osiągnąć cel nadrzędny. W przypadku pośrednictwa pracy obejmują one m.in.:

- pomoc bezrobotnym w uzyskaniu zatrudnienia,
- pomoc pracodawcom w pozyskaniu pracownika,
- pozyskiwanie ofert pracy,
- upowszechnianie ofert pracy,
- analizowanie i prognozowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy i upowszechnianie tych informacji,
- organizowanie kontaktów bezrobotnych z pracodawcami,
- wymianę informacji z innymi urzędami,
- informowanie bezrobotnych o ich prawach i obowiązkach.

Podobnie jest w przypadku pozostałych usług wchodzących w zakres pomocy w poszukiwaniu pracy. Wśród celów pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego można więc wyodrębnić cele związane z oddziaływaniem na bezrobotnych, na pracodawców i pozostałe cele. W przypadku pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy występuje pierwsza grupa celów. W praktycznym działaniu cele cząstkowe wyznaczone do realizacji w określonym czasie mogą odgrywać większą rolę od celu podstawowego, którego realizacji są podporządkowane.

Rysunek 1. Struktura i realizacja celów aktywnej polityki rynku pracy



Źródło: opracowanie własne. Zob. też (Maksim, Wiśniewski red. 2012).

MIERNIKI EFEKTYWNOŚCI POMOCY W POSZUKIWANIU PRACY

Realizacja wyspecyfikowanych celów szczegółowych może być opisana przy pomocy wielu zmiennych, które mogą zostać wykorzystane do konstrukcji mierników pokazujących stopień realizacji danego celu i jakość świadczonych usług, a w konsekwencji obrazujących efektywność funkcjonowania danego instrumentu. Wyspecyfikowanych celów szczegółowych nie powinno być zbyt wiele, ponieważ może to doprowadzić do wzajemnej sprzeczności między nimi.

Konstruowanie zrozumiałych i akceptowalnych mierników efektywności nie jest łatwe (Wiśniewski 2002). Krytykowane są mierniki typowo ilościowe, które umożliwiają „fryzowanie” wyników, jak i mierniki, których wysokość jest determinowana wpływem wielu czynników niezależnych od funkcjonowania służb zatrudnienia. Przyjęte mierniki powinny być związane z działalnością urzędów pracy. Wynika z tego, że cele, których pomiaru dokonuje się bezpośrednio na podstawie statystycznego monitoringu, są bardziej zrozumiałe i lepiej nadają się do wykorzystania w zarządzaniu, niż wyniki badań ankietowych interesariuszy, w przypadku których wyniki mogą podlegać różnej interpretacji.

Budowa mierników pokazujących efekty w zakresie pomocy w poszukiwaniu pracy nie jest łatwa również dlatego, że przy ich konstrukcji trzeba rozwiązać wiele problemów, m.in.:

- związek z działalnością PSZ,
- identyfikowalność efektów,
- mierzalność efektów,
- opóźnienie efektów w czasie,
- pomiar jakości świadczonych usług,
- powiązanie efektów różnego rodzaju działań podejmowanych przez PSZ,
- dostępność informacji statystycznych.

Istnieje kilkadziesiąt mierników, które mogą być wykorzystywane do oceny efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy (Kryńska 2009; Kukulak-Dolata, Pichla 2007; Szewczyk 2004; Sztanderska 2008; Wójcicka, Sztandar-Sztanderska, Zielińska 2008; Kryńska i in. 1998; Zawadzki 2006). Mimo że lista ta jest długa, to z pewnością można byłoby uzupełnić ją o inne mierniki pokazujące stopień przyjętych do realizacji w danym okresie celów. Cenne byłoby uwzględnienie mierników przedstawiających znaczenie i udział pośrednictwa pracy w przepływach siły roboczej na rynku pracy, np. w ruchu zatrudnionych w gospodarce, ale, niestety, brakuje tego typu informacji.

Ze sformułowanej listy mierników należy dokonać wyboru tych, które najbardziej adekwatnie będą odzwierciedlały stopień przyjętych do realizacji celów. Możliwe są co najmniej dwie metody wyboru mierników: analiza czynnikowa oraz klastrowanie i metody eksperckie. W każdym przypadku trzeba dysponować odpowiednią bazą wiarygodnych danych statystycznych, jednak przy wykorzystaniu analizy czynnikowej baza powinna obejmować znacznie dłuższe szeregi czasowe.

WSKAŹNIK SYNTETYCZNY

Wielkość numeryczna wyizolowanego, pojedynczego miernika efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy ma stosunkowo niewielką wartość poznawczą. Wartość poznawcza miernika rośnie jednak poprzez dokonywanie porównań obliczonych mierników w czasie i przestrzeni. Porównania dokonywane w czasie pokazują zmiany efektywności w analizowanej dziedzinie zachodzące w badanym powiecie z okresu na okres lub w stosunku do jakiegoś przyjętego z przeszłości okresu. Zaproponowana procedura będzie pokazywała zatem zmiany efektywności badanych usług rynku pracy zachodzące w czasie.

Chcąc ocenić zmiany efektywności funkcjonowania określonej usługi rynku pracy w danym powiecie, należy wyznaczyć indeksy dynamiki (I_{m_j}) pokazujące zmiany w czasie odpowiednich mierników efektywności (m_j):

$$I_{m_i} = \frac{m_{i,t}}{m_{i,t-1}}$$

Otrzymane indeksy dynamiki są wielkościami niemianowanymi, możliwa jest więc ich agregacja i dezagregacja.

Należy zauważyć, że można wyodrębnić tutaj dwie kategorie mierników. Pierwsza grupa (mierniki I kategorii) obejmuje te mierniki, w przypadku których wzrost efektywności wyraża się we wzroście miernika, a więc obliczony indeks dynamiki będzie oznaczał wzrost efektywności wówczas, kiedy jego wartość będzie większa od 1 ($I_{m_j} > 1$). Druga grupa obejmuje te mierniki (mierniki II kategorii), których wartość będzie malała w miarę wzrostu efektywności, a w konsekwencji indeks dynamiki przyjmie wartości z przedziału $0 \leq I_{m_j} < 1$. Klasyfikacji mierników do obu wymienionych kategorii należy dokonać na podstawie merytorycznej analizy danego zagadnienia.

Wielowymiarowa analiza i ocena funkcjonowania określonej usługi rynku pracy może nastroczać wiele kłopotów interpretacyjnych, szczególnie wówczas, kiedy wielkości różnych mierników zmieniają się różnokierunkowo i z różną siłą. Należałoby więc znaleźć miernik syntetyczny, który przy pomocy jednego wskaźnika wskazałby kierunek i siłę zachodzących zmian.

Konstrukcja miernika syntetycznego zostanie przeprowadzona dwufazowo. W pierwszej fazie zostaną skonstruowane grupowe wskaźniki efektywności dla poszczególnych usług wchodzących w zakres pomocy w poszukiwaniu pracy (a więc: pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy). W drugiej fazie nastąpi agregacja trzech wskaźników grupowych w jeden wskaźnik syntetyczny.

Agregacja mierników cząstkowych we wskaźnik grupowy wymagałaby wprowadzenia systemu wag, który odzwierciedlałby wpływ wyszczególnionych mierników cząstkowych na poziom wskaźnika grupowego. Wagi musiałyby uwzględniać zróżnicowanie ważności różnych realizowanych celów. Brakuje obiektywnych podstaw do wartościowania tych celów i w konsekwencji do określania wpływu poszczególnych zmiennych na efektywność świadczonej usługi ogółem. Dlatego też w pierwszej fazie postępowania badawczego każdemu miernikowi przypisano taką samą wagę. W drugiej fazie – w procedurze agregacji wskaźników grupowych w jeden wskaźnik syntetyczny – zastosowano system wag odpowiadający przyjętym w warunkach i standardach wykonywania usług rynku pracy relacjom zatrudnienia pracowników kluczowych zaangażowanych w realizację pomocy w poszukiwaniu pracy.

Wskaźnik efektywności (W_{es}) zdefiniowano jako średnią geometryczną z indywidualnych indeksów dynamiki wyszczególnionych mierników i nazwano wskaźnikiem efektywności surowym (brutto). Średnią geometryczną przyjęto ze względu na multiplikatywną naturę indeksów, a ponadto znacznie słabiej niż średnia arytmetyczna odzwierciedla ona wpływ wartości zmiennej odbiegających poziomem od pozostałych. W przypadku mierników z drugiej wskazanej wyżej grupy (kategorii II), a więc wykazujących tendencję malejącą w miarę wzrostu efektywności, jako wartość zmiennej należy przyjąć odwrotność obliczonego indeksu dynamiki.

Grupowe surowe wskaźniki efektywności można wyznaczyć według następującej formuły:

$$W_{es}^j = \sqrt[n]{x_1 \cdot x_2 \cdot x_3 \cdot \dots \cdot x_n} = \sqrt[n]{\prod x_i},$$

gdzie:

$x_i = I_{m_i}$, jeżeli wzrost efektywności oznacza wzrost wielkości miernika (mierniki I kategorii),

$x_i = 1/I_{m_i}$, jeżeli wzrost efektywności oznacza zmniejszenie wielkości miernika (mierniki II kategorii),

$j = 1, 2, 3$ – numer grupy (1 – pośrednictwo pracy, 2 – poradnictwo zawodowe, 3 – pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy).

Syntetyczny wskaźnik efektywności surowy przyjmuje postać średniej geometrycznej ważonej z grupowych wskaźników efektywności. Jeżeli wagi zostaną skonstruowane w taki sposób, że ich suma będzie równa jedności, wówczas:

$$W_{es} = \prod_{j=1}^3 (W_{es}^j)^{w_j} = (W_{es}^1)^{w_1} (W_{es}^2)^{w_2} (W_{es}^3)^{w_3},$$

gdzie: w_j – wagi, $\sum w_j = 1$

Jeżeli wystąpi poprawa efektywności danej usługi rynku pracy, wówczas: $W_{es} > 1$, w przypadku pogorszenia efektywności: $0 < W_{es} < 1$, a w przypadku braku zmiany efektywności: $W_{es} = 1$.

Nieco inaczej efektywność usług świadczonych w ramach pomocy w poszukiwaniu pracy oceniają odbiorcy tych usług (tj. bezrobotni, poszukujący pracy i pracodawcy), a nieco inaczej świadczeniodawcy (decydenci, tj. kierownictwo PUP, organy samorządu terytorialnego, dysponenci Funduszu Pracy). Dla odbiorców usług podstawowe znaczenie ma stopień zaspokajania potrzeb z tego zakresu oraz ich jakość, natomiast dla świadczeniodawców dodatkowo nakłady poniesione na ich świadczenie. Pierwsze podejście zostało nazywane tutaj ekstensywnym, a drugie intensywnym.

Wartości mierników przyjętych do badania efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy wykazują związek z sytuacją na rynku pracy. Poprawa sytuacji gospodarczej może powodować polepsze-

nie sytuacji na rynku pracy (np. spadek napływu bezrobotnych), co z kolei może prowadzić do wzrostu mierników, niezależnego od wysiłków podejmowanych przez służby zatrudnienia, podobnie pogorszenie sytuacji na rynku pracy (np. wzrost napływu bezrobotnych) może prowadzić do obniżenia wskaźników przy niezmiennym, a nawet rosnącym intensywności działania służb zatrudnienia. Stąd też dla zniwelowania wpływu zmian sytuacji na rynku pracy na kształtowanie się poziomu surowego wskaźnika efektywności należy przeprowadzić jego korektę i wyznaczyć wskaźnik efektywności oczyszczony (netto)*.

Prowadzi to w konsekwencji do uzyskania całego układu wskaźników efektywności, mających nieco inne wartości poznawcze (por. zestawienie 1), a przez to pozwalających na pełniejszą charakterystykę zmian efektywności.

Zestawienie 1. Układ wskaźników efektywności

Wskaźniki		Mierniki efektywności (stopień realizacji celu i jakość usług)	Mierniki efektywności skorygowane wielkością nakładów
Wskaźniki efektywności surowe	wskaźniki grupowe	Wskaźniki efektywności ekstensywne surowe	Wskaźniki efektywności intensywne surowe
	wskaźniki syntetyczne		
Korekta zmianami sytuacji na rynku pracy			
Wskaźniki efektywności oczyszczone	wskaźniki grupowe	Wskaźniki efektywności ekstensywne oczyszczone	Wskaźniki efektywności intensywne oczyszczone
	wskaźniki syntetyczne		

Źródło: opracowanie własne.

Stopień zaspokajania potrzeb z zakresu pomocy w poszukiwaniu pracy i jakość świadczonych usług, a więc wielkość wielu mierników przyjętych do badania efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy zależy od rozmiarów nakładów, które można określić zmianami poziomu zatrudnienia pracowników na odpowiednich stanowiskach kluczowych. Zmiany stanu zatrudnienia mogą więc wpływać na zmiany poziomu przyjętych do badania wskaźników efektywności. Można byoby uzyskać wzrost efektywności niejako w sposób ekstensywny, poprzez zwiększanie poziomu zatrudnienia pracowników realizujących usługi pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, a nie poprzez poprawę jakości ich pracy.

Aby wskaźniki efektywności odzwierciedlały poziom intensywności pracy, należałoby tę część mierników przyjętych do badania efektywności usług rynku pracy, która jest wrażliwa na wielkość zatrudnienia, skorygować zmianami zachodzącymi w rozmiarach zatrudnienia. Można też, przyjmując, że zmiany rozmiarów zatrudnienia wpływają na poziom wszystkich mierników, skorygować odpowiednie wskaźniki efektywności indeksem dynamiki zatrudnienia pracowników zatrudnionych na odpowiednich stanowiskach. W pierwszym przypadku poziom mierników wrażliwych na zmiany stanu zatrudnienia należy skorygować w sposób następujący:

$$x_i^* = \frac{I_{m_i}}{I_{z_j}}$$

$$\text{gdzie: } I_{z_j} = \frac{z_{j,t}}{z_{j,t-1}},$$

z_j – przeciętne w okresie rozmiary zatrudnienia j -tej grupy pracowników tzw. kluczowych ($j = 1, 2, 3$), ustalone jako średnia arytmetyczna ze stanów na początku i w końcu okresu.

Dalsze obliczenia wskaźników „intensywnych” wykonuje się natomiast według opisanej wyżej procedury. W drugim przypadku korekta przebiega w sposób następujący:

$${}_i W_{es}^j = \frac{W_{es}^j}{I_{z_j}}$$

* Używanie określeń „brutto” i „netto” może być mylące, ponieważ w przypadku innych aktywnych programów rynku pracy oznaczają one efektywność obejmującą efekty pozorne (brutto) lub efektywność po wyeliminowaniu efektów pozornych (netto).

Tabela 1. Grupowe i syntetyczne wskaźniki zmian efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy dla badanego PUP w latach 2010–2011 (w %)

Wyszczególnienie	Ekstensywne				Intensywne			
	surowe		oczyszczone		surowe		oczyszczone	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Wskaźniki grupowe (średnia geometryczna prosta)								
Pośrednictwo pracy	107,9	114,3	117,8	113,0	107,9	97,5	117,8	96,4
Poradnictwo zawodowe	70,8	126,5	77,2	125,1	70,8	108,8	77,2	107,6
Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy	115,2	81,8	125,7	80,9	102,0	81,8	111,3	80,9
Wskaźnik syntetyczny								
Średnia geometryczna ważona (6:3:1)	95,7	114,0	104,5	112,7	94,6	99,0	103,2	97,9

Źródło: obliczenia własne.

Obie metody liczenia wskaźników efektywności, to jest w sposób „ekstensywny” i „intensywny”, mają więc uzasadnienie i dostarczają określonych informacji. Z punktu widzenia odbiorców usług ważna jest ich jakość ogółem, a więc lepszy jest sposób „ekstensywny”, natomiast z punktu widzenia zarządzania i badania efektywności pracy zatrudnionych sposób „intensywny”.

Jako miernik sytuacji na rynku pracy można przyjąć stopę bezrobocia. Indeks dynamiki stopy bezrobocia (I_{sb}) można wyznaczyć na podstawie przeciętnej stopy bezrobocia w kolejnych okresach lub porównując stopy bezrobocia w końcu danego okresu z jej poziomem w końcu okresu poprzedniego. Wskaźniki efektywności oczyszczone z wpływu zmian sytuacji na rynku pracy uzyskuje się, korygując surowe wskaźniki efektywności (w zależności od potrzeb można korygować wskaźniki grupowe lub wskaźnik syntetyczny) odwrotnością indeksu dynamiki stopy bezrobocia w następujący sposób:

$$W_{eo} = \frac{W_{es}}{1/I_{sb}} = W_{es} I_{sb}$$

Interpretacja wartości numerycznej tego wskaźnika jest analogiczna jak w przypadku surowego wskaźnika efektywności, z tym że pokazuje on zmiany, jakie zaszłyby w poziomie efektywności przy porównywalnej sytuacji na rynku pracy w badanych okresach.

EMPIRYCZNA WERYFIKACJA ZAPROPONOWANEJ METODY BADANIA EFEKTYWNOŚCI

Zaproponowana metoda badania efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy zostanie zaprezentowana na przykładzie jednego z powiatowych urzędów pracy. W badaniu wykorzystano 17 mierników (8 dla pośrednictwa pracy, 6 dla poradnictwa zawodowego i 3 dla pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy). Do obliczenia mierników konieczne były informacje o wartościach 25 zmiennych, które uzyskano z rejestru REGON, ze sprawozdań MPIPS 01 i 06 oraz z innych modułów generowanych z systemu Syriusz^{STD} przy zastosowaniu opracowanych procedur pobierania danych.

Zbrano informacje dotyczące lat 2008–2011. Dane za 2008 r. zostały wykorzystane do obliczenia wielkości przeciętnych występujących w zastosowanych miernikach (w przypadku zmiennych zasobowych), a także do ustalenia liczby bezrobotnych, którą PUP powinien „obsłużyć” w danym okresie. Liczba bezrobotnych „obsługiwanych” przez PUP w danym okresie składała się z liczby bezrobotnych w końcu okresu poprzedniego oraz z nowo zarejestrowanych bezrobotnych w danym okresie (napływu bezrobotnych). Obliczone mierniki efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy dotyczyły więc lat 2009–2011, co umożliwiło w konsekwencji wyznaczenie dla każdego miernika dwóch łańcuchowych indeksów dynamiki: dla lat 2010 i 2011.

W wyniku problemów z uzyskaniem niektórych informacji, ich wiarygodnością i kompletnością, dalszych obliczeń dokonano na podstawie 14 mierników. Obliczenia przeprowadzono w arkuszu kalkulacyjnym. Skonstruowano przy tym aplikację komputerową,

która po wprowadzeniu wartości wymaganych zmiennych podawała automatycznie wartości zestawu wskaźników efektywności. Zostały one zaprezentowane w tab. 1. System wag zastosowany przy agregacji wskaźników grupowych we wskaźnik syntetyczny ustalono, przyjmując, że relacje pomiędzy zatrudnieniem pośredników pracy, doradców zawodowych i liderów klubów pracy kształtują się jak 6:3:1.

Obliczone wskaźniki syntetyczne, jako średnie, mieszczą się w obszarze zmienności poszczególnych mierników i wskaźników grupowych. Stopień realizacji celów w zakresie pomocy w poszukiwaniu pracy w 2010 r. obniżył się o około 4%, co nastąpiło pod wpływem znacznego obniżenia efektywności poradnictwa zawodowego, którego nie zniwelował wzrost efektywności pośrednictwa pracy i działań klubów pracy. W 2011 r. stopień realizacji celów podniósł się o 14% dzięki wzrostowi efektywności pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego; dość znaczne obniżenie efektywności pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy miało stosunkowo niewielki ujemny wpływ na syntetyczny wskaźnik efektywności.

Na obniżenie się efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy w 2010 r. znaczny wpływ wywarło pogorszenie sytuacji na rynku pracy; po wyeliminowaniu wpływu tego czynnika okazuje się, że stopień realizacji celów był nawet wyższy niż rok wcześniej (o ponad 4%). Nieznaczna poprawa sytuacji na rynku pracy w 2011 r. spowodowała natomiast obniżenie efektywności „ekstensywnej” o około 1 pkt. proc. Uwzględnienie wzrostu zatrudnienia pracowników na odpowiednich stanowiskach kluczowych pokazuje, że w 2010 r. intensywność ich pracy zwiększyła się, ale nie była w stanie zniwelować ujemnego wpływu pogorszenia się sytuacji na rynku pracy. Natomiast w roku następnym efektywność pracy uległa obniżeniu.

Procedura analizy uzyskanych wskaźników efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy może rozpocząć się od wskaźnika syntetycznego, a następnie w celu wyjaśnienia przyczyn określonego kształtowania się poziomu wskaźnika syntetycznego przenieść się na poziom wskaźników grupowych. Dalsze postępowanie wyjaśniające może prowadzić do analizy dynamiki poszczególnych mierników. Może to doprowadzić do zwrócenia uwagi na te zakresy funkcjonowania PUP i podejmowanie konkretnych działań usprawniających w tych dziedzinach, których jakość (efektywność) rośnie najwolniej lub nawet obniża się.

PODSUMOWANIE

Urzędy pracy są podmiotami bezpośrednio organizującym interwencję państwa na rynku pracy. Działalność informacyjna i doradcza, która leżała u podstaw ich powstania, jest szczególnie ważna dziś, w warunkach malejącego dostępu do pracy, kiedy pełne wykorzystanie wolnych miejsc pracy nabiera szczególnego znaczenia. Organizowanie przepływu informacji między pracobiorcami i pracodawcami jest procesem, którego efekty są w wielu przypadkach trudno uchwytne, ale pochłaniającym publiczne pieniądze. Doskonalenie jego skuteczności, jakości i efektywności jest więc koniecznością, szczególnie w warunkach niedostatku środków i możliwości innej ich alokacji, być może bardziej efektywnej. Wymaga ono prowadzenia

analiz, dostarczających wiedzy, umożliwiającej dokonywanie racjonalnych wyborów.

Urzędy pracy powinny więc dysponować narzędziami pozwalającymi na ocenę jakości i efektywności podstawowych usług świadczonych bezrobotnym. Jeżeli metoda badania efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy ma być przystosowana do stosowania przez powiatowe urzędy pracy, musi być względnie prosta, zrozumiała i łatwa w interpretacji oraz wykorzystywać dane statystyczne gromadzone w ramach statystyki publicznej i rejestrowane przez PSZ przy zastosowaniu systemu Syriusz^{STD}.

Niezwykle ważną sprawą w tym procesie jest prawidłowe i dostosowane do realnych potrzeb określenie celów pomocy w poszukiwaniu pracy, a następnie konstrukcja i dobór mierników, które zapewniłyby adekwatny pomiar realizacji tych celów. Problem ten wymaga dalszych badań i analiz. Trzeba byłoby też określić zestaw informacji, które są niezbędne do liczenia skonstruowanych i wybranych mierników, i zapewnić możliwość uzyskiwania ich poprzez system statystyki publicznej (resortowej). Żadna metoda badania efektywności nie spełni w praktyce swojego zadania, jeżeli te postulaty nie będą realizowane.

LITERATURA

- Bukowski M., red. (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, MPiPS, Warszawa.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998), *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPISS, Warszawa.

SUMMARY

In this paper the attempt to design a synthetic indicator showing changes in the effectiveness of job search assistance has been made. It was pointed out that the starting point for the construction of such an index should be to identify the metrics that show the degree of achievement of the objectives adequately attributed to the job placement, job counseling and assistance in active job search and to study their dynamics. Construction of the index proceeded in two stages. In the first stage the group performance indicators for individual services within the scope of job search assistance has been constructed. They were defined as a simple geometric mean of the individual chain dynamics indexes of selected indicators. In the second stage a synthetic index has been defined as a weighted geometric mean of a group performance indicators.

METODY BADANIA EFEKTYWNOŚCI EX POST I EX ANTE AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Monika Maksim

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Dominik Śliwicki

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

WPROWADZENIE

Aktywna polityka rynku pracy jest rodzajem interwencji publicznej, która pochłania znaczne nakłady finansowe i dlatego powinna podlegać systematycznej i pogłębionej ocenie. Ewaluacja polityki rynku pracy ma prowadzić do bardziej racjonalnego wykorzystania środków publicznych na cele społeczne, w tym przede wszystkim na walkę z bezrobociem oraz sprzyjać wprowadzaniu polityk opartych na dowodach (*evidence-based policies*). Zasadniczą jej częścią są analizy *ex post*, które zawierają elementy kontroli oraz służą rozliczeniu przed opinią publiczną z efektów, jak i błędów czy opóźnień. Ewaluacja *ex post* oznacza badanie interwencji po jej zakończeniu pod kątem skuteczności, ekonomiczności, użyteczności, trwałości oraz oddziaływania.

Programy publiczne, w tym aktywne polityki rynku pracy, mogą być również analizowane pod względem przewidywanej efektywności przed rozpoczęciem ich realizacji. Oceny *ex ante* są szczególnie pomocne na etapie planowania różnorodnych działań interwencyjnych. Ich głównym celem jest poprawa jakości przygotowywanych projektów programów i uzyskanie ich wyższej efek-

Kryńska E., red. (2009), *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Departament Rynku Pracy, MPiPS, Warszawa.

Kukulak-Dolata I., Pichla J. (2007), *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, IPISS, Warszawa.

Kurowska A. (2011), *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*, Difin, Warszawa.

Maksim M., Wiśniewski Z., red. (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa.

Szewczyk A. (2004), *Informacja w walce z bezrobociem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Sztanderska U. (2008), *Publiczne służby zatrudnienia a wyzwania rynku pracy*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Departament Rynku Pracy, MPiPS, Warszawa.

Wiśniewski Z. (2002), *Strategia zatrudnienia w Unii Europejskiej. Podstawy, cele publicznych służb zatrudnienia i benchmarking*, „Polityka Społeczna” nr 11–12.

Wiśniewski Z., Zawadzki K., red. (2010), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, WUP, UMK, Toruń.

Wójcicka I., Sztandar-Sztanderska K., Zielińska M. (2008), *Klienci powiatowych urzędów pracy*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Departament Rynku Pracy, MPiPS, Warszawa.

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

Zawadzki P.W. (2006), *System pośrednictwa pracy w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, praca doktorska, maszynopis, Warszawa.

tywności w przyszłości. Są również przydatne przy adresowaniu polityk rynku pracy, ponieważ za ich pomocą można ocenić zasadność zastosowania określonych programów wobec wybranych grup bezrobotnych.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie koncepcji i metod, które wykorzystano do opracowania metodologii badania efektywności podstawowych aktywnych programów rynku pracy, która ma być stosowana przez publiczne służby zatrudnienia. Rdzeniem przygotowanej metodologii są narzędzia, za pomocą których powiatowe urzędy pracy mogą w sposób cykliczny badać efektywność *ex post* i *ex ante* aktywnych programów rynku pracy. Proponowane metody ewaluacji opierają się na stanach kontrfaktycznych, w których tradycyjnie sytuacji uczestnictwa w pojedynczym aktywnym programie przeciwstawia się sytuację nieuczestnictwa w żadnym innym, poza pośrednictwem pracy, programie rynku pracy. Narzędzia do badania efektywności *ex post* i *ex ante* bazują na podejściu quasi-eksperymentalnym, w którym do eliminacji obciążenia selekcyjnego wykorzystano metodę *propensity score matching* (PSM). Narzędzia mają formę aplikacji komputerowych i wykorzystują dane pozyskiwane bezpośrednio z systemu Syriusz.

W artykule, poza przedstawieniem koncepcji badania efektywności realnej *ex post* i *ex ante* aktywnej polityki rynku pracy, zaprezentowano również przykładowe obliczenia efektywności aktywnych programów wykonane na podstawie danych dla jednego z badanych powiatowych urzędów pracy.

BADANIE EFEKTYWNOŚCI EX POST

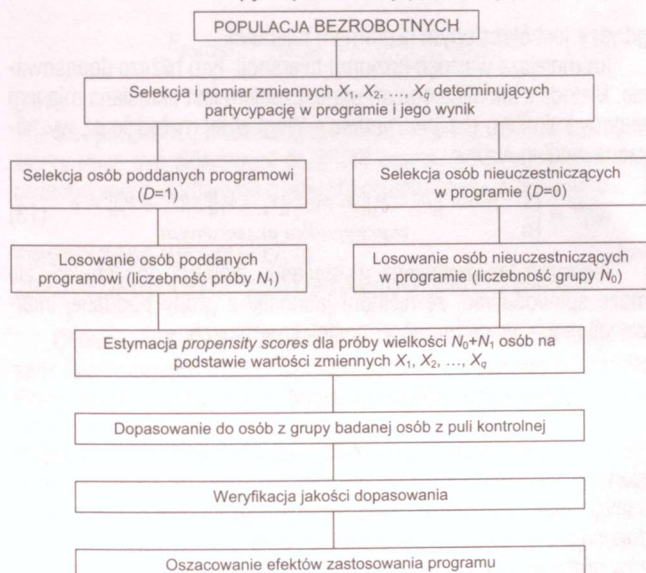
Zasadniczym elementem ewaluacji *ex-post* jest oszacowanie efektu przyczynowego podjętego działania, np. określonego rodzaju aktywnego programu. Uzyskany rezultat stanowi rzeczywisty wpływ zrealizowanej interwencji. Efekt programów mierzony jest odsetkiem podjęć pracy przez bezrobotnych. Aby wyestymować efekt netto programu, należy posiadać informacje o grupie badanej (poddanej interwencji danego programu) oraz o grupie kontrolnej, tj. grupie osób nieuczestniczących w programach, ale podobnych do uczestników. Wyznaczenia grupy kontrolnej dokonuje się za pomocą techniki *propensity score matching*.

Implementacja metody *propensity score matching* jest procedurą składającą się z kilku etapów. Rozpoczyna się ona od określenia populacji, dla której ma być szacowany efekt zastosowania instrumentu interwencji. Następnie odbywa się selekcja oraz pomiar zmiennych, które wpływają na uczestnictwo w programie oraz efekt tego programu po jego zakończeniu. Zakłada się, że proces selekcji nie jest procesem losowym i odpowiada za mierzalne i niemierzalne różnice pomiędzy grupą uczestników i nieuczestników programu.

Następnie spośród wszystkich uczestników programu dokonuje się losowego doboru jednostek do grupy badanej, a spośród wszystkich nieuczestników losowego doboru jednostek do znacznie większej grupy kontrolnej. Następnie na podstawie połączonych prób osób z grupy badanej i kontrolnej dokonuje się oszacowania *propensity scores*, które w istocie są prawdopodobieństwami uczestnictwa w określonej formie interwencji. W kroku kolejnym do każdej osoby z grupy badanej dołącza się za pomocą mechanizmów łączenia osobę lub osoby z grupy kontrolnej. Po zakończeniu tego etapu ocenia się jakość dopasowania i dokonuje pomiaru efektu przyczynowego zastosowanej interwencji.

Do krytycznych etapów zalicza się dobór i pomiar zmiennych wpływających na partycypację w programie oraz jego wynik, estymację skłonności do uczestnictwa w programie, selekcję grupy kontrolnej oraz ocenę jakości dopasowania grupy kontrolnej do grupy badanej po zaimplementowaniu mechanizmów selekcji (Konarski, Kotnarowski 2007).

Schemat 1. Etapy implementacji procedury PSM



Źródło: opracowano na podstawie Konarski, Kotnarowski (2007, s. 189).

Uzyskując grupę kontrolną, za pomocą PSM można oszacować efekt przyczynowy interwencji. Szacunku dokonuje się dla każdej

osoby w grupie interwencji poprzez zestawienie efektu uczestnictwa w grupie interwencji z ważoną średnią efektu grupy kontrolnej. Efekt szacowany jest według wzoru:

$$\Delta^{MAT} = \frac{1}{N_1} \sum_{i \in I_1} [Y_i^1 - \sum_{j \in I_0} w_{ij} Y_j^0], \quad (1)$$

gdzie:

Δ^{MAT} jest efektem netto zastosowania interwencji,

N_1 jest liczebnością grupy poddanej interwencji,

I_1 jest zbiorem i uczestników interwencji,

I_0 jest zbiorem j osób nieuczestniczących w interwencji (pula kontrolna),

w_{ij} jest wagą przypisaną j -tej osobie z grupy kontrolnej, wykorzystywaną w wyznaczaniu kontrfaktycznego efektu dla i -tej osoby z grupy interwencji.

Dla każdej osoby z grupy interwencji suma wag w_{ij} przypisanych osobom z grupy kontrolnej musi być równa 1, czyli:

$$\forall i \sum_j w_{ij} = 1. \quad (2)$$

W celu wyznaczenia grupy kontrolnej definiuje się sąsiedztwo $C(P_i)$ dla każdej jednostki z grupy uczestników interwencji, które w istocie oznacza sąsiedztwo i -tej jednostki uczestniczącej w interwencji dla tych osób z grupy nieuczestników $j \in I_0$, dla których $P_j \in C(P_i)$. Jednostki dołączone do i -tego uczestnika interwencji tworzą zbiór $A_i = \{j \in I_0 | P_j \in C(P_i)\}$. P_i oraz P_j oznaczają wartości *propensity score* odpowiednio dla i -tego uczestnika interwencji oraz j -tego nieuczestnika. Wartości *propensity score* nie są znane i muszą być szacowane. Różne podejścia do określania sąsiedztwa $C(P_i)$ oraz konstrukcji wag w_{ij} wyznaczają wachlarz możliwych sposobów określania grupy kontrolnej.

SZACOWANIE WARTOŚCI PROPENSITY SCORES

Cechy poszczególnych osób opisywane przez zmienne X_1, X_2, \dots, X_q są podstawą szacowania skłonności do partycypacji w programie (*propensity score*), tj. prawdopodobieństwa uczestnictwa w programie $Pr(D=1)$. W szczególności dotyczą one: wieku, wykształcenia, stażu pracy, okresu pozostawiania na bezrobociu, zawodu wyuczonego i wykonywanego, rodzaju działalności ostatniego miejsca pracy, stanu cywilnego itd. osób bezrobotnych, które należą zarówno do grupy badanej, jak i puli kontrolnej.

Celem metody PSM jest znalezienie dla każdej osoby z grupy badanej osoby jak najbardziej podobnej z puli kontrolnej ze względu na cechy reprezentowane przez zmienne X_1, X_2, \dots, X_q . Z uwagi na fakt, że nawet w dużym zbiorze nieuczestników programu mogą nie wystąpić przypadki podobne ze względu na cechy X_1, X_2, \dots, X_q , do osób poddanych programowi, rezygnuje się z dokładnego dopasowania na rzecz dopasowania osób, które są tylko w pewnym stopniu podobne do uczestników formy interwencji. To podobieństwo wyrażane jest za pomocą *propensity score*, która definiowana jest jako skłonność do uczestnictwa w programie i formalnie wyrażana jest prawdopodobieństwem uczestnictwa w programie. Prawdopodobieństwo to jest szacowane na podstawie modelu, w którym zmiennymi objaśniającymi są cechy X_1, X_2, \dots, X_q , a zmienną objaśnianą D , przyjmująca wartość 1, gdy dana osoba uczestniczyła w programie. Zatem *propensity score* dla określonej osoby s jest prawdopodobieństwem, że ta osoba charakteryzowana wektorem wartości cech X_s , będzie należał do grupy uczestników programu:

$$P(X_s) = Pr(D = 1 | X_s). \quad (3)$$

Propensity score dla konkretnej osoby jest skalarem, opisywanym w sposób zsyntetyzowany za pomocą jednej wartości wiele (q) cech. W ten sposób problem doboru jednostek kontrolnych do osób badanych z q -wymiarowego jest redukowany do problemu jednowymiarowego.

Do szacowania *propensity score* podczas ewaluacji aktywnych programów rynku pracy wykorzystuje się modele zmiennych dwu-

mianowych. Ogólna zasada w tych modelach polega na tym, że modelowane jest prawdopodobieństwo p_s jako liniowa, względem parametrów, funkcja zmiennych X_1, X_2, \dots, X_q . Jeżeli zmienne tworzą wektor x_s , to jest to funkcja F wartości $x_s\beta$ (Gruszczynski 2010):

$$p_s = F(x_s'\beta), \quad (4)$$

gdzie:

β jest wektorem parametrów tej funkcji,
 $x_s'\beta = \beta_0 + \beta_1 X_{1s} + \beta_2 X_{2s} + \dots + \beta_q X_{qs}$.

W modelu logitowym funkcja F jest dystrybuantą rozkładu logistycznego (Gruszczynski 2010):

$$F(z) = \Lambda(z) = \frac{e^z}{1+e^z} = \frac{1}{1+e^{-z}}, \quad (5)$$

a zatem:

$$p_s = \frac{e^{x_s'\beta}}{1+e^{x_s'\beta}} = \frac{1}{1+e^{-x_s'\beta}}. \quad (6)$$

Funkcja p_s przyjmuje wartości z przedziału (0;1) z uwagi na to, że jest opisywana za pomocą dystrybuanty, która ma kształt litery „S”.

W modelu probitowym funkcja F jest dystrybuantą rozkładu normalnego (Gruszczynski 2010):

$$F(z) = \Phi(z) = \int_{-\infty}^z \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{t^2}{2}} dt, \quad (7)$$

z tego:

$$p_s = \int_{-\infty}^{x_s'\beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{t^2}{2}} dt. \quad (8)$$

W modelu probitowym nie można przedstawić za pomocą wygodnego analitycznie wyrażenia zależności pomiędzy p_s a $x_s'\beta$, tak jak w modelu logitowym.

W każdym z tych modeli mogą wystąpić nieistotne statystycznie zmienne objaśniające. Typową praktyką w toku prowadzonych analiz wykorzystujących modele ekonometryczne jest przeprowadzenie weryfikacji modelu i pozostawienie w nim tylko istotnych statystycznie zmiennych. W przypadku szacowania *propensity scores* kwestia ta pozostaje w sferze dyskusji. Przyjmując typowe podejście, nieistotne zmienne należałoby eliminować. Za drugim podejściem przemawia fakt, że celem metody PSM nie jest znalezienie najlepiej dopasowanego modelu, lecz zbalansowanie wszystkich cech, tak aby ich rozkład był maksymalnie zbliżony w grupie badanej i grupie kontrolnej (Caliendo 2006).

PARAMETRY ALGORYTMU PSM

Najczęściej jako algorytm łączenia wykorzystuje się metodę najbliższych sąsiadów (*nearest neighbor method*) z odległością Mahalanobisa. W metodzie tej sąsiedztwo definiowane jest jako (Heckmann i in. 1997):

$$C^{NN}(P_i) = \min_j \|P_i - P_j\|, j \in N_0, \quad (9)$$

gdzie: $\|\cdot\|$ jest określoną metryką, a N_0 jest liczebnością puli kontrolnej.

W podstawowej wersji tej metody najpierw porządkuje się losowo jednostki poddane interwencji, a następnie dla każdej osoby z grupy interwencji z wartością P_i wybiera się spośród nieuczestników osobę z najbardziej zbliżoną do P_i wartością P_j . Wagi wykorzystywane w estymacji efektu przyczynowego przyjmują wówczas wartość:

$$w_{ij}^{NN} = \begin{cases} 1 & \text{jeżeli } \|P_i - P_j\| = \min_j \|P_i - P_j\| \\ 0 & \text{w przypadku przeciwnym} \end{cases}. \quad (10)$$

Metoda najbliższego sąsiada w tym wariantie jest szczególnie efektywna, gdy pula kontrolna jest stosunkowo liczna i jednocześnie wszystkie jednostki w grupie interwencji mają szansę znalezienia swoich bliskich odpowiedników.

Zaproponowano szereg modyfikacji metody najbliższych sąsiadów. Można ją stosować w wersji ze zwracaniem (*with replacement*), w której osoba wyselekcjonowana z puli kontrolnej (spośród wszystkich nieuczestników interwencji) i przypisana do określonej osoby z grupy interwencji powraca do puli kontrolnej i może zostać ponownie dopasowana do innej osoby z grupy poddanej działaniu instrumentu. W wariantie bez zwracania (*without replacement*) raz dopasowana do osoby z grupy objętej interwencją osoba z puli kontrolnej zostaje z tej puli usunięta.

Zasadniczą wadą wariantu bez zwracania jest fakt, że mogą wystąpić łączenia o wysokich wartościach P_i oraz niskich wartościach P_j , bądź odwrotnie. Oszacowany na ich podstawie efekt przyczynowy cechuje się dużym obciążeniem. Można zredukować liczbę tych złych dopasowań poprzez wykorzystanie wariantu metody ze zwracaniem, ale powoduje ona wzrost wariancji szacunku efektu przyczynowego interwencji (Smith, Todd 2005).

Kolejna modyfikacja metody najbliższego sąsiada polega na doborze do każdej jednostki z grupy badanej więcej niż jednej osoby z puli kontrolnej, tzn. zamiast łączenia jeden do jednego (1:1) stosuje się łączenie jeden do wielu (1:k). Ta wersja metody najbliższych sąsiadów pozwala na osiągnięcie kompromisu pomiędzy wariancją a obciążeniem podczas szacowania efektu netto. Wykorzystanie łączenia 1:k redukuje wariancję poprzez użycie większej liczby informacji, wykorzystywanych w ustaleniu dla każdej jednostki z grupy badanej kontrfaktycznego efektu interwencji. W takim podejściu wzrasta obciążenie, które wynika ze słabych dopasowań (Smith 1997).

Decydując się na zastosowanie tego podejścia, badacz określa liczbę osób k z puli kontrolnej, które muszą być dołączone do każdej jednostki i z grupy badanej. Ponadto musi zostać określona reguła ustalania wag w_j . Jedną z możliwości daje zastosowanie wag jednostajnych (*uniform weights*), które dla każdej jednostki dołączonej do i -tej jednostki i z grupy interwencji (należącej do zbioru A_i) przyjmują stałą wartość $\frac{1}{k}$, pozostałe natomiast 0:

$$w_{ij}^{NN} = \begin{cases} \frac{1}{k} & \text{jeżeli } j \in A_i \\ 0 & \text{w przypadku przeciwnym} \end{cases}. \quad (11)$$

W metodzie najbliższego sąsiada istnieje niebezpieczeństwo uzyskania złych dopasowań w sytuacji, gdy odległość do najbliższego sąsiada jest stosunkowo duża. Takiego stanu rzeczy można uniknąć przez określenie maksymalnej akceptowalnej odległości pomiędzy P_i oraz P_j , czyli (Cochrane, Rubin 1973):

$$\|P_i - P_j\| < \epsilon, j \in N_0, \quad (12)$$

gdzie: ϵ jest określonym poziomem tolerancji.

Im mniejsza wartość poziomu tolerancji, tym bliższe dopasowanie. Metoda z tak narzuconym ograniczeniem jest określana mianem metody z limitem (*caliper method*). Wagi w tej metodzie są wyznaczone według wzoru:

$$w_{ij}^{CM} = \begin{cases} 1 & \text{jeżeli } \|P_i - P_j\| = \min_j \|P_i - P_j\| \wedge \|P_i - P_j\| < \epsilon \\ 0 & \text{w przypadku przeciwnym} \end{cases}. \quad (13)$$

Algorytm ten zapobiega wystąpieniu słabych dopasowań, ale może spowodować, że niektóre jednostki z grupy poddanej interwencji mogą nie otrzymać jednostek kontrolnych.

BADANIE EFEKTYWNOŚCI EX ANTE

Idea metody szacowania efektywności *ex ante* aktywnych programów rynku pracy polega na tym, że najpierw na bazie zbioru danych historycznych o zrealizowanych programach rynku pracy dokonuje się wyodrębnienia dwóch grup bezrobotnych: uczestników programów oraz grupy nieuczestników programów. O ile grupa uczestników jest określona, o tyle podobną do niej grupę nieuczestników należy wyodrębnić spośród wszystkich osób, które nie uczestniczyły w żadnym programie rynku pracy. Selekcji grupy nieuczestników dokonuje się za pomocą algorytmu PSM.

W wyniku zastosowania procedury PSM powstaną dwa zbiory danych historycznych: pierwszy o uczestnikach, a drugi o podobnych do nich nieuczestnikach danego aktywnego programu rynku pracy. Na każdym z tych zbiorów szacowany jest logitowy model ekonometryczny, opisujący prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia przez bezrobotnych warunkowo względem cech bezrobotnych $P(X_i) = Pr(Y = 1|X_i)$, gdzie X_i jest wektorem cech i -tego bezrobotnego, a Y jest zmienną binarną postaci:

$$Y = \begin{cases} 1 & \text{gdy osoba podjęła zatrudnienie} \\ 0 & \text{w przeciwnym przypadku} \end{cases} \quad (14)$$

Ogólnie model logitowy można zapisać w postaci:

$$Pr(Y = 1|X_i) = \frac{e^{x_i\beta}}{1+e^{x_i\beta}} = p_i \quad (15)$$

Do oszacowanych modeli podstawia się dane o bezrobotnych, którzy jeszcze nie uczestniczyli w programach rynku pracy. Następnie szacuje się prognozy prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia przez te osoby, a na ich podstawie prognozy samego faktu podjęcia zatrudnienia.

Prognozowanie na podstawie modeli logitowych polega na wyznaczeniu przewidywanych wartości zmiennej Y na podstawie prawdopodobieństw p_i^* według reguły:

$$y_i^* = \begin{cases} 1 & p_i^* \geq 0,5 \\ 0 & p_i^* < 0,5 \end{cases} \quad (16)$$

Efektywność brutto jest szacowana za pomocą modelu oszacowanego wyłącznie na danych o uczestnikach danego programu i stanowi ona odsetek osób, które według prognoz podejmą zatrudnienie po zastosowaniu wobec nich aktywnych programów rynku pracy:

$$E_{brutto} = \frac{1}{n_{ex\ ante}} \sum_{i=1}^{n_{ex\ ante}} y_{i1}^* \quad (17)$$

gdzie:

$n_{ex\ ante}$ jest liczebnością grupy bezrobotnych, którzy mają być skierowani do APRP,

y_{i1}^* jest prognozą zatrudnienia dla i -tej osoby z grupy bezrobotnych, którzy mają być skierowani do programu, wyznaczoną na bazie modelu oszacowanego na danych o uczestnikach danego programu.

Efektywność netto stanowi różnicę pomiędzy efektywnością brutto a odsetkiem osób, które według prognoz otrzymanych za pomocą modelu dla nieuczestników danego programu podejmą zatrudnienie po zastosowaniu danego programu:

$$E_{netto} = E_{brutto} - \frac{1}{n_{ex\ ante}} \sum_{i=1}^{n_{ex\ ante}} y_{i1}^* \quad (18)$$

gdzie:

y_{i0}^* jest prognozą zatrudnienia dla i -tej osoby z grupy bezrobotnych, którzy mają być skierowani do APRP, wyznaczoną na bazie modelu oszacowanego na danych o nieuczestnikach danego programu.

EMPIRYCZNA WERYFIKACJA ZAPROPONOWANYCH METOD BADANIA EFEKTYWNOŚCI

Ocenie poddano podstawowe aktywne programy rynku pracy, jakie zastosowano wobec bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy dla Miasta Torunia w 2010 r. Grupa badana obejmowała bezrobotnych, którzy w 2010 r. uczestniczyli tylko w jednym, poza pośrednictwem pracy, aktywnym programie zatrudnienia i jednocześnie nie byli objęci wsparciem w ramach aktywnej polityki rynku pracy w roku poprzednim, czyli 2009 r. Grupę kontrolną stanowili natomiast bezrobotni, którzy nie uczestniczyli w żadnym aktywnym programie rynku pracy w roku 2009 i 2010. W analizie wykorzystano informacje o bezrobotnych pozyskane z bazy systemu Syriusz powiatowego urzędu pracy, które można podzielić na 4 części:

1) informacje o cechach społeczno-demograficznych badanych, takich jak: płeć, wiek, stan cywilny;

2) informacje charakteryzujące kapitał ludzki bezrobotnych, tj. obejmujące: wykształcenie, staż pracy, ostatnio wykonywane zawód, znajomość języków obcych, niepełnosprawność;

3) informacje wskazujące na charakter bezrobocia, tj.: posiadanie prawa do zasiłku, czas trwania bezrobocia, liczba rejestracji, uczestnictwo w określonym rodzaju aktywnego programu, data rozpoczęcia i zakończenia udziału w programie;

4) informacje o statusie na rynku pracy beneficjenta programu po jego zakończeniu, tj. data i przyczyna wyrejestrowania.

Oszacowania efektów brutto i netto *ex post* aktywnych programów rynku pracy dokonano przy zastosowaniu wbudowanych w aplikację ustawień parametrów algorytmu PSM*.

W badanym PUP w 2010 r. skuteczne w rozumieniu wpływu na zatrudnienie okazały się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz staże. Trzeba jednak dodać, że efektywność wsparcia działalności gospodarczej jest w stosunku do innych programów nieco zawyżona, ze względu na stosowany przez publiczne służby zatrudnienia sposób pomiaru efektu brutto tego instrumentu. Efektywność realna staży nie była wysoka – wyniosła 11 pkt. proc.

Niestety, bardzo często w sytuacji pogarszającej się koniunktury gospodarczej programy stażowe zastępują normalne zatrudnienie, a pracodawcy traktują stażystów jako źródło siły roboczej, której nie muszą opłacać. Wpływa to zapewne na efektywność realną staży. Dodatkowo zatrudnienie bezrobotnego po zakończeniu stażu bywa wymuszane przez powiatowe urzędy pracy, co może również zaciemniać realne efekty tego programu.

Szanse na podjęcie pracy istotnie obniżało uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych. Taki wynik ma zapewne związek ze specyficznymi cechami bezrobotnych, obejmowanymi tym rodzajem pomocy. Adresatami tego programu są najczęściej bezrobotni najslabiej rokujący na rynku pracy, wobec tego samo uczestnictwo w pracach rzadko w sposób bezpośredni prowadzi do podjęcia pracy.

Wyjściu z bezrobocia nie służyły również prace interwencyjne i roboty publiczne. Nieistotny statystycznie wpływ na zatrudnienie uczestnictwa w tych programach ma zapewne związek z małą liczbą bezrobotnych (a więc małą liczbą obserwacji) objętych w skali danego roku tą formą wsparcia. Uzyskany wynik jest więc mało wiarygodny i nie powinien właściwie podlegać interpretacji.

Bez znaczenia w kwestii wpływu na zatrudnienie okazało się również uczestnictwo w różnego rodzaju szkoleniach zawodowych. Są one są zazwyczaj mało skutecznym instrumentem poprawy sytuacji zatrudnieniowej bezrobotnych, szczególnie w przypadku pogarszającej się koniunktury gospodarczej. Poza tym pozytywne efekty szkoleń mogą ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej.

Efekty netto obliczone dla populacji bezrobotnych mężczyzn i kobiet pokazują, że w 2010 r. aktywizacja za pomocą dotacji i staży w większym stopniu sprzyjała podjęciu pracy przez płęć męską. Natomiast bezrobotne kobiety uczestniczące w szkoleniach charakteryzowały się niższymi szansami na uzyskanie zatrudnienia niż te, które nie korzystały ze wsparcia w ramach aktywnych programów rynku pracy. Efekt netto szkoleń dla kobiet jest negatywny. Zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet efekty netto prac społecznie użytecznych okazały się nieistotne statystycznie, natomiast efektywność netto robót publicznych dla płci żeńskiej nie została oszacowana ze względu na niespełnienie kryterium dotyczącego minimalnej liczby uczestników.

Sumując, stwierdza się, że efektywność realna wszystkich podstawowych form przeciwdziałania bezrobociu w badanym powiecie w 2010 r. kształtowała się na niezbyt wysokim poziomie – wyniosła nieco ponad 11 pkt. proc.

Na podstawie danych o bezrobotnych, którzy uczestniczyli w aktywnych programach w roku poprzednim, czyli 2009 r., obliczono również przewidywaną efektywność brutto i netto poszczegół-

* Opis ustawień aplikacji do badania efektywności *ex post* i *ex ante* aktywnych programów rynku pracy można znaleźć w: (Maksim, Wiśniewski red. 2012).

Tabela 1. Efekty brutto i netto ex post aktywnych programów rynku pracy w badanym PUP w 2010 r. ogółem i według płci

Rodzaj programu	Liczba uczestników	Efekt brutto (w %)	Efekt netto (w pkt proc.)	t- Student	Wartość p
Ogółem					
Szkolenia	677	43,7	-0,4	-0,1659	0,8682
Staże	950	62,0	11,8***	4,9849	0,00
Prace interwencyjne	42	54,7	7,2	0,6604	0,509
Prace społecznie użyteczne	123	50,0	-10,6**	-2,3121	0,0208
Roboty publiczne	24	13,0	16,2	1,1524	0,2491
Wsparcie działalności gospodarczej	213	100,0	53,0***	15,5142	0,00
Programy razem	2029	56,6	11,6***	7,628	0,00
Mężczyźni					
Szkolenia	381	48,2	2,8	0,842	0,3998
Staże	300	61,0	12,6***	3,2683	0,0011
Prace interwencyjne	21	52,3	18,4	1,1544	0,2483
Prace społecznie użyteczne	69	13,0	-5,1	-0,8494	0,3957
Roboty publiczne	20	50,0	9,2	0,6314	0,5278
Wsparcie działalności gospodarczej	119	100,0	60,5***	13,5018	0,00
Programy razem	910	56,7	12,8***	5,7093	0,00
Kobiety					
Szkolenia	296	37,8	-9,4**	-2,4431	0,0146
Staże	650	62,4	10,7***	4,0656	0,00
Prace interwencyjne	21	57,1	6,7	0,4459	0,6557
Prace społecznie użyteczne	54	12,9	-8,5	-1,0923	0,2747
Roboty publiczne	4	50,0	-	-	-
Wsparcie działalności gospodarczej	94	100,0	53,7***	10,4489	0,00
Programy razem	1119	56,5	7,7***	3,9293	

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 2. Ocena trafności prognoz na podstawie porównania przewidywanej i zrealizowanej efektywności brutto i netto w badanym PUP w 2010 r.

Rodzaj programu	Prognozowany efekt brutto (%)	Faktyczny efekt brutto (%)	Prognozowany efekt netto (w pkt proc.)	Faktyczny efekt netto (w pkt proc.)	Ocena prognozy	Względny błąd prognozy ex post efektu brutto (%)	Względny błąd prognozy ex post efektu netto (%)
Szkolenia	52,8	43,7	13,7	-0,4	nietrafiona	-20,8	3525,0
Staże	62,3	62,0	29,6	11,8***	wątpliwa, zbyt optymistyczna	-0,48	-150,8
Prace interwencyjne	46,3	54,7	5,4	7,2	trafiona	15,3	25,0
Roboty publiczne	14,9	50,0	-25,1	16,2	nietrafiona	70,2	254,9
Prace społecznie użyteczne	38,2	13,0	-11,3	-10,6***	trafiona	-193,8	-6,6
Wsparcie działalności gospodarczej	100,0	100,0	57,4	53,0***	trafiona	0,0	-8,3

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Źródło: opracowanie własne.

nych instrumentów w 2010 r. W celu oceny jakości przygotowanych prognoz porównano przewidywane i zrealizowane wartości efektywności brutto i netto aktywnych programów rynku pracy w 2010 r. Prognozy uznawano za trafne, jeżeli względny błąd prognozy co do wartości bezwzględnej był mniejszy od 30% lub wartości prognozowane były relatywnie duże i miały ten sam kierunek.

Zestawiając wyniki dokonanej oceny *ex ante* z faktycznymi wynikami efektywności programów *ex post* stwierdza się, że w przypadku powiatu Miasto Toruń opracowane narzędzie w miarę poprawnie pozwoliło przewidzieć efektywność zatrudnieniową dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, prac społecznie użytecznych i prac interwencyjnych. Nie sprawdziła się prognoza efektywności zatrudnieniowej w odniesieniu do szkoleń i staży. Oceny *ex ante* dla tych programów były zbyt optymistyczne. W związku z małą liczbą obserwacji za wątpliwe uważa się również prognozy efektywności realnej uzyskane dla robót publicznych.

PODSUMOWANIE

Opracowane narzędzia badania efektywności *ex post* i *ex ante* aktywnych programów rynku pracy opierają się na zaawansowanych metodach z zakresu statystyki i ekonometrii. Mogą być one przydatne do prowadzenia regionalnej i lokalnej polityki rynku pracy, która wymaga bieżącej oceny uzyskiwanych efektów netto oraz podejmowania działań umożliwiających ich poprawę. Warunkiem poprawności narzędzia ewaluacyjnego jest jednak nie tylko właściwy warsztat metodologiczny, ale również dobre jakościowo dane.

Niestety, po pierwsze, informacje o bezrobotnych gromadzone w systemie publicznych służb zatrudnienia konieczne do przeprowadzenia badań efektywności polityki rynku pracy nie są do końca przystosowane do potrzeb analitycznych. Po drugie, na poziomie powiatowego urzędu pracy skala wykorzystania

nia niektórych instrumentów jest na tyle mała, że uniemożliwiła przeprowadzenie wiarygodnych analiz ilościowych. Szacunki wykonane na mniejszej od stu liczbie obserwacji są przypadkowe i uchodzą w opinii ekspertów za wątpliwe. Zaleca się dużą ostrożność przy ich interpretacji.

Problemy po stronie danych mogą zatem ograniczać wiarygodność uzyskiwanych rezultatów. Dlatego wyniki ewaluacji *ex post* i *ex ante* podejmowanych działań w zakresie aktywizacji bezrobotnych należy traktować raczej jako informacje uzupełniające i wspomagające pracowników służb zatrudnienia w procesie zarządzania aktywną polityką rynku pracy w regionie. Konieczne natomiast jest jak najszybsze podjęcie prac zmierzających w kierunku doskonalenia jakości informacji gromadzonych w zasobach administracyjnych, poprzez między innymi utworzenie hurtowni danych pozwalającej na częściową integrację systemu Syriusz z bazami danych ZUS, służb fiskalnych i pomocy społecznej.

SUMMARY

The paper presents methods of evaluating impact of active labour market policies *ex post* and *ex ante* which were designed for public employment services to foster systematic evaluation of basic labour market measures on the local level. The methodology developed focuses on traditional static approach, which means measuring the counterfactual by comparing participation in a program versus nonparticipation. It is based on quasi-experimental design and uses propensity score matching to correct for selection bias. The article provides also impact estimates for various active labour market programs delivered in a given employment offices in 2010. The data used for the analysis was derived directly from the Syriusz database used by a given employment service.

IMPLEMENTACJA TECHNIK PROFILOWANIA I ADRESOWANIA NA LOKALNYM RYNKU PRACY*

WPROWADZENIE

Skuteczność aktywnych programów rynku pracy w dużym stopniu zdeterminowana jest racjonalnością kierowania bezrobotnych do poszczególnych programów przez publiczne służby zatrudnienia. Nowe rozwiązania w tym zakresie opierają się na wykorzystaniu ekonometrycznego modelowania procedur profilowania bezrobotnych oraz adresowania aktywnych programów rynku pracy. Dzięki profilowaniu (wcześniejszej identyfikacji) możliwa jest trafna segmentacja bezrobotnych w zakresie ryzyka długotrwałego bezrobocia. Natomiast statystyczne modelowanie procesu adresowania sprowadza się do określenia dla każdego bezrobotnego indywidualnego efektu uczestnictwa w danym aktywnym programie rynku pracy. Połączenie obu procedur prowadzi do standaryzacji sposobu świadczenia usług zatrudnieniowych i przekłada się na poprawę jakości oraz przejrzystości adresowania usług i instrumentów dostępnych dla bezrobotnych w powiatowych urzędach pracy.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja innowacyjnego narzędzia (aplikacji PROFIL), bazującego na ekonometrycznym modelowaniu procedur profilowania i adresowania, opracowanego w ramach projektu pn. *Profilowanie bezrobotnych jako instrument wydłużania aktywności zawodowej grup wymagających szczególnego wsparcia*. Ułatwia ono pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy

LITERATURA

- Caliendo M. (2006), *Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies*, Springer, Berlin.
- Cochrane W., Rubin D.B. (1973), *Controlling Bias Reduction in Observational Studies*, Sankhya-A, 35(4).
- Gruszczyński M., red. (2010), *Mikroekonometria. Modele i metody analizy danych indywidualnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Heckman J., Ichimura H., Todd P. (1997), *Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program*, „Review of Economic Studies”, 65(2), s. 261–294.
- Konarski R., Kotnarowski M. (2007), *Zastosowanie metody propensity score matching w ewaluacji ex-post*, w: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARR, Warszawa.
- Maksim M., Wiśniewski Z., red. (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa.
- Smith H. (1997) *Matching with Multiple Controls to Estimate Treatment Effects in Observational Studies*, „Sociological Methodology” 27, s. 325–353.
- Smith J.A., Todd P.E. (2005), *Does Matching Overcome LaLonde's Critique of Nonexperimental Estimators?*, „Journal of Econometrics” 125, s. 305–353.

Monika Wojdyło-Preisner

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Dominik Śliwicki

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

w Wąbrzeźnie wczesną i precyzyjną identyfikację osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Ponadto wskazuje, które działania aktywizujące (szkolenia) mogą w istotnym stopniu skrócić przewidywany okres pozostawania bez pracy.

SYTUACJA NA RYNKU PRACY W POWIECIE WĄBRZESKIM

Powiat wąbrzeski leży w województwie kujawsko-pomorskim, pośrodku historycznej Ziemi Chełmińskiej. Zajmuje obszar około 500 km², który zamieszkuje ponad 36 tys. osób. Graniczy z powiatami: brodnickim, golubsko-dobrzyńskim, toruńskim, chełmińskim oraz grudziądzkim. Obejmuje obszar pięciu gmin: gminy miejskiej Wąbrzeźno oraz gmin wiejskich – Dębowa Łąka, Książki, Płużnica i Wąbrzeźno. Jest to powiat o typowo rolniczym charakterze.

W chwili opracowania aplikacji PROFIL (koniec 2011 r.) w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wąbrzeźnie zarejestrowanych było 2945 bezrobotnych. Stopa bezrobocia wynosiła wówczas 21,6% i była znacznie wyższa niż przeciętna stopa w całym województwie kujawsko-pomorskim (16,9%). Ponad 95% wszystkich bezrobotnych posiadało status osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co było jednym z najwyższych udziałów w całym województwie.

Badania prowadzone na terenie działania Powiatowego Urzędu Pracy w Wąbrzeźnie wykazały, że mimo sporych środków finansowych przeznaczanych przez ten urząd na aktywizację bezrobotnych, ponad połowa osób mających status osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy to długotrwale bezrobotni, a ponad dwie trzecie tej grupy nie posiada nawet wykształcenia średniego. W 2011 r. znacznie wzrósł też w tej grupie bezrobotnych udział osób, które nie posiadają jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych (z 35% w styczniu do

* Niniejszy artykuł opracowany został na podstawie wyników badań zrealizowanych w ramach projektu innowacyjnego pn. *Profilowanie bezrobotnych jako instrument wydłużania aktywności zawodowej grup wymagających szczególnego wsparcia* (projekt nr WND-POKL.06.01.01-04-118/10 współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

44% w grudniu). Znaczny wpływ na trudną sytuację na rynku pracy w powiecie wąbrzeskim ma fakt, że na obszarze działania urzędu jest sześć osiedli zamieszkałych przez byłych pracowników PGR-ów i ich rodziny. Większość z nich długotrwale korzysta ze świadczeń pomocy społecznej. Często występują też zjawiska wyuczonej bezradności i bezrobocia dziedzicznego.

Powiatowe urzędy pracy, realizując swoje ustawowe zadania, mogą skorzystać ze wszystkich form aktywizacji bezrobotnych przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Niemniej stopień wykorzystywania danej usługi lub instrumentu w poszczególnych powiatach jest różny. Wynika to przede wszystkim z odmiennej sytuacji na lokalnych rynkach pracy i różnorodności problemów, z którymi styka się dany urząd. W Powiatowym Urzędzie Pracy w Wąbrzeźnie w 2010 r. bezrobotni najczęściej uczestniczyli w: szkoleniach zawodowych, stażach i pracach interwencyjnych. Każdą z tych form objęto po około 25% zarejestrowanych bezrobotnych. Znacznie mniej liczne grupy bezrobotnych były kierowane do uczestnictwa w innych aktywnych programach rynku pracy.

W 2011 r., w związku ze znacznym spadkiem środków przeznaczanych na aktywizację zawodową bezrobotnych w ramach Funduszu Pracy, liczba uczestników aktywnych programów w Powiatowym Urzędzie Pracy Wąbrzeźno spadła ponad dwukrotnie. W roku tym bezrobotni najczęściej uczestniczyli w stażach zawodowych i pracach interwencyjnych. Znacznie – do poziomu 7% – spadł natomiast odsetek bezrobotnych, którym umożliwiono odbycie szkolenia zawodowego.

OPIS OPRACOWANEGO NARZĘDZIA

Konstrukcja aplikacji PROFIL opiera się na wielokrotnym wykorzystaniu modeli ekonometrycznych do szacowania prognoz czasu trwania bezrobocia. Modele te zostały oszacowane na danych historycznych pobranych z systemu informatycznego Syriusz^{STD}. Uzupełnieniem aplikacji jest podręcznik, w którym zawarto kompendium wiedzy teoretycznej na temat profilowania bezrobotnych oraz opis metodą „krok po kroku” sposobu tworzenia, wdrożenia i wykorzystania opracowanego narzędzia do profilowania i adresowania.

Na potrzeby działania aplikacji oszacowano jedenaście modeli ekonometrycznych. Konstrukcja każdego z nich opierała się na wiedzy teoretycznej o czynnikach wpływających na bezrobocie długookresowe oraz danych empirycznych dotyczących cech społeczno-demograficznych bezrobotnych. Zmienną objaśnianą w modelu ekonometrycznym był czas trwania bezrobocia liczony w dniach. W roli zmiennych objaśniających występowały natomiast zmienne binarne, dotyczące poszczególnych wariantów charakterystyk społeczno-demograficznych bezrobotnych (takich jak: płeć, stan cywilny, wykształcenie, grupa zawodów, liczba dzieci, wiek, staż pracy, rodzaj gminy zameldowania).

Ogólna postać modelu wyglądała następująco:

$$y_i = \alpha_0 + \sum_{i=1}^k \alpha_i x_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

gdzie:

x_i to i -ta zmienna objaśniająca czas trwania bezrobocia (w omawianym przypadku binarna zmienna określająca jeden z wariantów określonej cechy społeczno-demograficznej),

y_i – zmienna objaśniana oznaczająca czas trwania bezrobocia,

α_i – parametr strukturalny modelu określający kierunek i siłę wpływu zmiennej x_i na y_i ,

α_0 – wyraz wolny modelu,

ε_i – składnik losowy modelu.

Oszacowania modelu dokonano za pomocą estymatora według metody najmniejszych kwadratów. Estymator w zapisie macierzowym przyjmuje postać:

$$\hat{\alpha} = (X^T X)^{-1} X^T Y, \quad (2)$$

gdzie:

X jest macierzą wartości obserwacji na zmiennych objaśniających,

Y – wektorem wartości obserwacji na zmiennej,

$\hat{\alpha}$ – wektorem ocen parametrów modelu.

Model ten stanowi predyktor, tj. narzędzie służące do szacowania prognoz ekonometrycznych czasu trwania bezrobocia. Predyktor można zapisać w postaci:

$$\hat{y}_{i,p} = \hat{\alpha}_0 + \sum_{i=1}^k \hat{\alpha}_i x_i. \quad (3)$$

Jeżeli przez $X_B = [1 \ x_{B1} \ x_{B2} \ \dots \ x_{Bk}]$ oznaczymy wektor wartości zmiennych binarnych opisujących cechy społeczno-demograficzne konkretnego bezrobotnego, to oszacowanie prognozy czasu trwania bezrobocia polega na podstawieniu tych wartości do modelu ekonometrycznego:

$$\hat{y}_{B,p} = \hat{\alpha}_0 + \sum_{i=1}^k \hat{\alpha}_i x_{Bi}. \quad (4)$$

Oprócz prognozy dokonuje się oszacowania przedziału ufności prognozy, który z pewnym określonym z góry prawdopodobieństwem będzie pokrywał nieznaną wartość prognozy. Im węższy przedział prognozy, tym będzie ona dokładniejsza. Przedział ufności dany jest wzorem:

$$P\{\hat{y}_{B,p} - z_\alpha V_B < \hat{y}_B < \hat{y}_{B,p} + z_\alpha V_B\} = 1 - \alpha, \quad (5)$$

gdzie:

z_α jest wartością krytyczną odczytaną z tablic rozkładu normalnego,

V_B – bezwzględną wartością błędu predykcji *ex ante* obliczaną według formuły:

$$V_B = \sqrt{s^2(u)[1 + X_B(X^T X)^{-1} X_B^T]},$$

$s^2(u) = \frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2}{n - k - 1}$ – wariancją resztową,

$1 - \alpha$ – współczynnikiem ufności,

$\hat{y}_{B,p} - z_\alpha V_B$ – dolnym krańcem przedziału prognozy,

$\hat{y}_{B,p} + z_\alpha V_B$ – górnym krańcem przedziału prognozy,

\hat{y}_B – nieznaną wartością prognozy.

Kolejnym działaniem zaimplementowanym w aplikacji jest szacowanie efektów różnych typów szkoleń na poziomie indywidualnym. Na podstawie historycznych danych o kierunkach szkoleń odbywających się w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wąbrzeźnie dokonano ich klasyfikacji na pięć typów: aktywizacja-biznes, specjalistyczne ciężkie, biurowo-sklepowo-językowe, transport, lekkie + opieka. Efekt danego szkolenia jest różnicą pomiędzy prognozą czasu trwania bezrobocia uzyskaną na podstawie modelu oszacowanego na zbiorze danych o bezrobotnych uczestniczących w danym typie szkolenia a prognozą czasu trwania bezrobocia oszacowaną na podstawie modelu wyestymowanego na danych o bezrobotnych, którzy nie uczestniczyli w żadnym szkoleniu.

Aby procedura ta funkcjonowała prawidłowo, zbiór danych o bezrobotnych uczestniczących w danym typie szkolenia oraz zbiór danych nieuczestników tego typu szkolenia muszą być do siebie podobne. Problem ten rozwiązano, wykorzystując metodę *propensity score matching* (PSM). Szkolenie uważa się za efektywne, jeżeli jego indywidualny efekt jest ujemny, tzn. prognozowany czas trwania bezrobocia w przypadku uczestnictwa w szkoleniu jest krótszy, aniżeli prognozowany czas trwania bezrobocia w sytuacji braku uczestnictwa danego bezrobotnego w danym szkoleniu.

Modele ekonometryczne oszacowanie na danych dla uczestników oraz nieuczestników programów stanowią predyktory czasu trwania bezrobocia w sytuacji uczestnictwa w danym typie szkolenia oraz w przypadku braku uczestnictwa.

$$\hat{y}_{i1} = \hat{\alpha}_{10} + \sum_{i=1}^k \hat{\alpha}_{i1} x_i^1 \quad (6)$$

$$\hat{y}_{i0} = \hat{\alpha}_{00} + \sum_{i=1}^k \hat{\alpha}_{i0} x_i^0. \quad (7)$$

Przez podstawienie binarnych zmiennych opisujących cechy społeczno-ekonomiczne określonego bezrobotnego do obu modeli otrzymamy prognozy czasu trwania bezrobocia dla uczestników danego typu szkolenia $\hat{Y}_{i1,p}$ oraz nieuczestników danego typu szkolenia $\hat{Y}_{i0,p}$. Prognoza oszacowana na podstawie modelu dla uczestników danego typu szkolenia powinna być mniejsza, aniżeli prognoza wyznaczona na podstawie modelu dla nieuczestników. Różnica między nimi może stanowić kryterium decyzyjne kwalifikowania o uczestnictwie w określonym typie szkolenia. Bezrobotny powinien być skierowany na taki typ szkolenia, dla którego różnica między prognozami jest ujemna i co do modułu największa.

$$\hat{Y}_{i1,p} - \hat{Y}_{i0,p} < 0 \quad (8)$$

$$\max |\hat{Y}_{i1,p} - \hat{Y}_{i0,p}| \quad (9)$$

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA APLIKACJI DO PROFILOWANIA I ADRESOWANIA W CODZIENNEJ PRACY POWIATOWYCH URZĘDÓW PRACY

Podczas prac nad konstrukcją aplikacji PROFIL przewidziano dwa potencjalne sposoby jej wykorzystania przez pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Wąbrzeźnie. Pierwszy z nich służy do określenia zagrożenia długotrwałym bezrobociem pojedynczego bezrobotnego. Procedura ta może być przeprowadzona przykładowo w momencie rejestracji bezrobotnego (przykład pierwszy). Możliwość druga – to automatyczne podstawienie do aplikacji PROFIL danych dla grupy bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy. Dane te zostaną pobrane z systemu Syriusz^{STD}. Podejście takie umożliwia wygenerowanie listy bezrobotnych z oszacowanym przewidywanym czasem trwania bezrobocia oraz przewidywanym wpływem uczestnictwa w poszczególnych typach szkoleń, a także rekomendacjami (przykład drugi). Lista ta może być generowana dla osób o określonych cechach bądź rekomendacjach.

Przykład pierwszy

Załóżmy, że pani X rejestrując się w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wąbrzeźnie jest bezdzietną panną w wieku 27 lat. Posiada wykształcenie podstawowe i dotychczas wykonywała prace w zawodach należących do 9 grupy wielkiej Klasyfikacji Zawodów i Specjalności. Łączny staż pracy pani X wynosi dwa lata. Zamieszkuje ona w gminie o charakterze wiejskim.

Po wybraniu powyższych informacji w odpowiednich polach aplikacji PROFIL (rys. 1) w oknie „Bez szkoleń” pojawia się prognoza czasu trwania bezrobocia dla pani X (w dniach). Jeżeli wartość ta jest większa niż 365 (dni) oznacza to, że dana osoba jest zagrożona bezrobociem długookresowym. W naszym przypadku przewidywany czas trwania bezrobocia wynosi 553 dni, co oznacza, że pani X jest zagrożona długotrwałym pozostawaniem bez pracy.

Pola „Wariant optymistyczny” i „Wariant pesymistyczny” są odpowiednio dolnym i górnym krańcem przedziału ufności prognozy czasu trwania bezrobocia. W omawianym przypadku przedział <21;1086> z ustalonym prawdopodobieństwem, równym współczynnikowi ufności 0,9, będzie pokrywał nieznaną wartość prognozy czasu trwania bezrobocia.

W kolejnych polach wyświetlone zostały indywidualne efekty szkoleń. Pokazują one przewidywany czas skrócenia (wartości ujemne) lub wydłużenia (wartości dodatnie) oszacowanego czasu trwania bezrobocia. W analizowanym przypadku wartości ujemne są wyłącznie dla szkoleń typu „lekkie, opieka”. W przypadku pozostałych grup szkoleń przewidywane jest wydłużenie czasu pozostawania bez pracy.

Aplikacja wyświetla również rekomendacje, które pokazują, jakie typy szkolenia najbardziej skracają przewidywany czas bezrobocia. Jeżeli tylko dla jednego typu szkolenia wystąpi ujemna wartość indywidualnych efektów szkoleń, rekomendowany będzie tylko ten jeden rodzaj szkolenia. Tak też jest w omawianym przypadku. Rekomendacje są dodatkowo prezentowane graficznie w formie wykresu (rys. 2).

Rysunek 1. Widok aplikacji PROFIL po podstawieniu danych pani X

The screenshot shows the PROFIL application window with the following data:

PROGNOZA CZASU TRWANIA	
Bez szkoleń	553
Wariant optymistyczny:	21
Wariant pesymistyczny:	1086

INDYWIDUALNY EFEKT SZKOLEŃ	
Aktywizacja-biznes:	226
Specjalistyczne ciężkie:	155
Biurowo-sklepowo-językowe:	67
Transport:	74
Lekkie,opieka:	-98

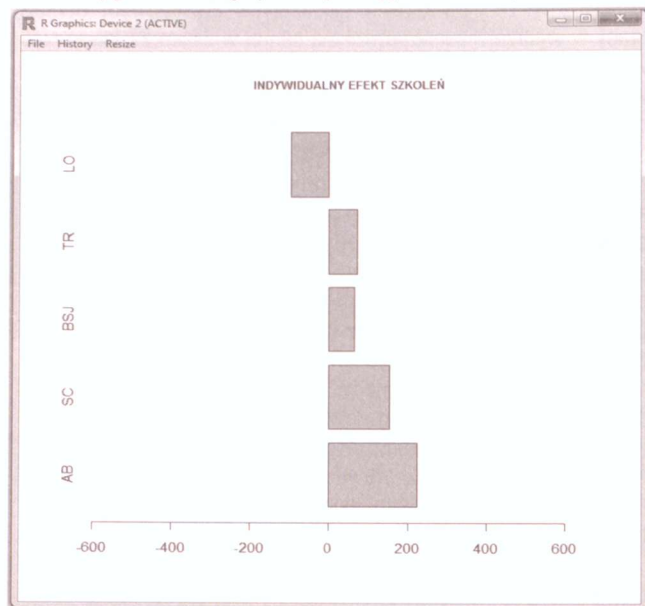
REKOMENDACJE	
I	Lekkie,opieka
II	

Additional interface elements include:

- Buttons: "Wykonaj obliczenia dla osoby o cechach 1-8", "Pokaż wykres dla osoby o cechach 1-8", "Pokaż tabelę dla grupy o cechach 1-10", "Wyczyść"
- Fields: "Numer ewidencyjny:"
- Dropdowns: "1. Płeć: kobieta", "2. Stan cywilny: KA/PA-kawaler/panna", "3. Wykształcenie: PO-podstawowe", "4. Grupa zawodów: 9-pracownicy przy pracach prostych", "5. Liczba dzieci: 0-1", "6. Wiek: od 25 do 34 lat", "7. Staż pracy: do 5 lat", "8. Rodzaj gminy: wiejska", "9. REKOMENDACJA I: Dowolne", "10. REKOMENDACJA II: Dowolne"
- Value: "0.9" (coefficient of confidence)

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Widok wykresu wygenerowanego przez aplikację PROFIL dla pani X



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Widok przykładowego pliku z danymi o bezrobotnych wygenerowanego przy pomocy aplikacji PROFIL

NR.EWID.	PŁEĆ	WIEK	WYKSZTAŁCENIE	STAŻ	LICZBA.DZIECI	KOD.ZAWODU	STAN.CYWILNY	KTG	RODZAJ.GMINY
010100/0001	Mężczyzna	62	RP002 PO	300314	1	711502	RP007 ZO	41705	gmina wiejska
010205/0001	Mężczyzna	56	RP002 ZZ	320419	0	722204	RP007 KA	41701	gmina miejska
010205/0002	Mężczyzna	54	RP002 PO	200922	0	721207	RP007 RY	41704	gmina wiejska
010205/0003	Mężczyzna	26	RP002 PO	0	0	0	RP007 KA	41703	gmina wiejska
010205/0004	Kobieta	24	RP002 GM	316	0	522301	RP007 PA	41701	gmina miejska
010205/0005	Mężczyzna	53	RP002 WY	160100	0	214404	RP007 KA	41701	gmina miejska
010206/0001	Mężczyzna	25	RP002 SZ	20114	0	325502	RP007 KA	41705	gmina wiejska
010206/0002	Kobieta	35	RP002 ZZ	60112	2	522301	RP007 ME	41704	gmina wiejska
010206/0003	Mężczyzna	26	RP002 ZZ	0	0	721306	RP007 KA	41705	gmina wiejska
010206/0004	Mężczyzna	56	RP002 ZZ	250614	0	722204	RP007 ZO	41705	gmina wiejska
010206/0005	Mężczyzna	46	RP002 SZ	210200	0	711202	RP007 ZO	41703	gmina wiejska
010207/0001	Kobieta	32	RP002 SZ	80601	0	331403	RP007 ME	41701	gmina miejska

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4. Widok przykładowego pliku z danymi o bezrobotnych uzupełnionego o informacje wyliczone przez aplikację PROFIL

NR.EWID.	PŁEĆ	WIEK	WYKSZTAŁCENIE	STAŻ	LICZBA.DZIECI	KOD.ZAWODU	STAN.CYWILNY	KTG	RODZAJ.GMINY	PROGNOZA	ZAGROŻENIE	AB	SC	BSJ	TR	LO	REKOMENDACJA1	REKOMENDACJA2
010100/0001	Mężczyzna	62	RP002 PO	300314	1	711502	RP007 ZO	41705	gmina wiejska	636	TAK	975	-235	-355	-28	-26	Biurowo-sklepowo-jezykowe	Specjalistyczne ciężkie
010205/0001	Mężczyzna	56	RP002 ZZ	320419	0	722204	RP007 KA	41701	gmina miejska	696	TAK	580	-105	-370	-45	161	Biurowo-sklepowo-jezykowe	Specjalistyczne ciężkie
010205/0002	Mężczyzna	54	RP002 PO	200922	0	721207	RP007 RY	41704	gmina wiejska	471	TAK	944	-471	-471	-132	123	Specjalistyczne ciężkie	Biurowo-sklepowo-jezykowe
010205/0003	Mężczyzna	26	RP002 PO	0	0	0	RP007 KA	41703	gmina wiejska	493	TAK	618	-5	-245	-146	-189	Biurowo-sklepowo-jezykowe	Lekkie,opieka
010205/0004	Kobieta	24	RP002 GM	316	0	522301	RP007 PA	41701	gmina miejska	417	TAK	930	124	-268	66	-385	Lekkie,opieka	Biurowo-sklepowo-jezykowe
010205/0005	Mężczyzna	53	RP002 WY	160100	0	214404	RP007 KA	41701	gmina miejska	344		642	211	64	-179	-336	Lekkie,opieka	Transport
010206/0001	Mężczyzna	25	RP002 SZ	20114	0	325502	RP007 KA	41705	gmina wiejska	240		655	-116	-106	96	-173	Lekkie,opieka	Specjalistyczne ciężkie
010206/0002	Kobieta	35	RP002 ZZ	60112	2	522301	RP007 ME	41704	gmina wiejska	552	TAK	297	198	-510	-215	-204	Biurowo-sklepowo-jezykowe	Transport
010206/0003	Mężczyzna	26	RP002 ZZ	0	0	721306	RP007 KA	41705	gmina wiejska	304		349	-25	-16	-110	-20	Transport	Specjalistyczne ciężkie
010206/0004	Mężczyzna	56	RP002 ZZ	250614	0	722204	RP007 ZO	41705	gmina wiejska	609	TAK	391	38	117	-195	-128	Transport	Lekkie,opieka
010206/0005	Mężczyzna	46	RP002 SZ	210200	0	711202	RP007 ZO	41703	gmina wiejska	339		770	-2	153	-184	177	Transport	Specjalistyczne ciężkie
010207/0001	Kobieta	32	RP002 SZ	80601	0	331403	RP007 ME	41701	gmina miejska	212		685	158	-152	18	-212	Lekkie,opieka	Biurowo-sklepowo-jezykowe

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Wczesna identyfikacja osób szczególnie zagrożonych długotrwałym pozostawaniem bez pracy oraz właściwe adresowanie programów zatrudnienia należą do jednych z podstawowych zadań publicznych służb zatrudnienia. W ich realizacji pomocna jest zaprezentowana w niniejszym artykule innowacyjna aplikacja PROFIL,

Przykład drugi

Dana jest grupa bezrobotnych, o których mamy następujące informacje: numer ewidencyjny bezrobotnego, płeć, wiek, wykształcenie, staż pracy, liczba posiadanych dzieci, kod zawodu, stan cywilny, kod terytorialny gminy determinujący jej rodzaj (rys. 3).

W wyniku zastosowania aplikacji PROFIL wygenerowana została lista, na której do każdego bezrobotnego dopisana została informacja o przewidywanym czasie bezrobocia, efektywności poszczególnych typów szkoleń oraz rekomendacje (rys. 4).

Proces generowania przebiega w następujących etapach. W pierwszym kroku aplikacja sprawdza występowanie w bazie bezrobotnych powtarzających się numerów ewidencyjnych. W chwili wykrycia duplikatów wyświetla się komunikat informujący o ich występowaniu i liczbie tych powtórzeń. Po wygenerowaniu listy aplikacja informuje o wykonaniu zadania wraz ze wskazaniem liczby osób, które znalazły się na liście utworzonej według zadanych kryteriów. Aplikacja wyświetla również komunikat o błędzie w sytuacji, gdy użytkownik wybierze identyczne rekomendacje w zakresie zdefiniowanych typów szkoleń. W sytuacji, gdy pierwsza rekomendacja zostanie określona jako „brak”, rekomendacja druga automatycznie również ustawi się jako „brak”. Wygenerowaną listę można sortować według poszczególnych zmiennych, klikając na nazwę zmiennej.

która opiera się na ekonometrycznym modelowaniu procedur profilowania bezrobotnych oraz adresowania usług i instrumentów rynku pracy. Potwierdzają to wyraźnie wyniki sondażowego badania opinii, przeprowadzonego wśród pracowników powiatowych urzędów pracy z województwa kujawsko-pomorskiego podczas seminarium upowszechniającego rezultaty projektu pn. *Profilowanie bezrobotnych jako instrument wydłużania aktywności zawodowej grup wy-*

magających szczególnego wsparcia. Aż 95% respondentów wyraziło wówczas zainteresowanie wdrożeniem aplikacji we własnym urzędzie pracy.

Innowacyjność opracowanego narzędzia przejawia się w metodzie walki ze zjawiskiem bezrobocia długotrwałego. W miejsce tradycyjnego podejścia koncentrującego się wyłącznie na zmniejszaniu istniejącego już zasobu długookresowo bezrobotnych proponowane jest innowacyjne podejście alternatywne. Polega ono na wczesnej identyfikacji osób, które ze względu na wiele swoich cech są zagrożone długim pozostawaniem bez pracy, a także wskazanie działań, które mogą temu zapobiegać.

Innowacyjny jest także sposób określania grup osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Obecny sposób bazujący na zapisach art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku

pracy powoduje, że w powiecie wąbrzeskim ponad 95% wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych należy do grona osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Rozwiązania ustawowe nie biorą pod uwagę swoistych uwarunkowań lokalnego rynku pracy, a sam proces identyfikacji opiera się wyłącznie na jednej cesze bezrobotnego.

Opracowana aplikacja umożliwi pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy w Wąbrzeźnie wczesną identyfikację osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy na podstawie wielu cech tych osób, przy uwzględnieniu warunków lokalnego rynku pracy. Dodatkowo ułatwia pracownikom urzędu dobór optymalnego dla danego bezrobotnego kierunku szkolenia. W wyniku implementacji opracowanego narzędzia oczekiwany jest wzrost efektywności zatrudnieniowej brutto szkoleń realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Wąbrzeźnie.

SUMMARY

Early identification of people at risk of long-term unemployment and well selection of participants of active labour market policies are one of the main tasks of public employment services. The paper presents an innovative computer application called PROFIL, based on econometric modeling of procedures of unemployed profiling and targeting labour market programs. It enables early and accurate identification of individuals at high risk being left without a job long (based on many characteristics of these individuals, taking into account the conditions of the local labor market) and identifies actions that can be prevented.

NOWE KSIĄŻKI

Monika Maksim, Zenon Wiśniewski (red.), METODY I NARZĘDZIA BADANIA EFEKTYWNOŚCI AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY, CRZL, Warszawa 2012, stron 135. Publikacja dostępna jest w wersji elektronicznej na stronie www.almp.umk.pl

Prezentowana książka jest efektem ponad dwuletnich badań w zakresie oceny efektywności polityki rynku pracy w Polsce oraz prac związanych z przygotowaniem dla służb zatrudnienia właściwej metodologii pozwalającej systematycznie badać skuteczność tej polityki, które wykonano w ramach projektu na rzecz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt. *Monitorowanie efektywności polityki rynku pracy – opracowanie metodologii badania efektywności podstawowych form przeciwdziałania bezrobociu*, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt został zrealizowany przez zespół Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

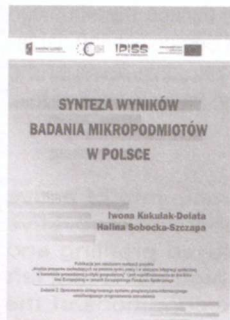
Publikacja została w całości poświęcona problematyce aktywnej polityki rynku pracy i jej ewaluacji od strony teoretyczno-metodologicznej, jak i praktycznej. Składa się ona z dwóch części i aneksu. Pierwsza część dotyczy teoretycznych aspektów aktywnej polityki rynku pracy i jej ewaluacji. Omówiono w niej istotę, cele i powszechnie stosowane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Poza prezentacją różnych koncepcji interwencji państwa na rynku pracy i wyzwiań, przed jakimi stoi aktualnie polityka rynku pracy, dużą uwagę skoncentrowano na aspektach metodologicznych ewaluacji tej polityki, szczegółowo opisując stosowane metody i techniki. Przedstawiono również trudności związane z mierzaniem efektywności aktywnych programów rynku pracy w Polsce w obecnych realiach funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Rozważania te kończą się analizą rozwoju aktywnej polityki rynku pracy w Polsce w latach 2005–2010.

Druga część książki ma charakter praktyczny. W sposób szczegółowy zaprezentowano w niej opracowane narzędzia służące badaniu: efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy oraz efektywności *ex post* i *ex ante* podstawowych form przeciwdziałania bezrobociu.

Pierwsze narzędzie zawiera zestaw odrębnych mierników dla pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i wsparcia w zakresie aktywnego poszukiwania pracy oraz dokładny wykaz informacji niezbędnych do ich obliczenia. Narzędzie do badania efektywności *ex post* i *ex ante* aktywnej polityki rynku umożliwia obliczenie zrealizowanej, jak i prognozowanej efektywności realnej poszczególnych aktywnych programów rynku pracy, opierając się na stanie kontrfaktycznym, w którym tradycyjnie sytuacji uczestnictwa w konkretnym, aktywnym programie przeciwstawiono sytuację nieuczestnictwa w żadnym programie rynku pracy. Bazuje ono na metodzie *propensity score matching* i danych pozyskanych bezpośrednio z systemu informatycznego Syriusz^{STD}. Zamieszczono tutaj również przykłady obliczeń efektywności instrumentów polityki rynku pracy przy zastosowaniu różnych wariantów ustawień przygotowanej aplikacji oraz wskazówki do interpretacji wyników. Oba przygotowane narzędzia mają formę aplikacji komputerowych, które załączono do publikacji w formie elektronicznej. Opracowanie kończy aneks, zawierający sformalizowany opis metody *propensity score matching*.

Książka dedykowana jest przede wszystkim osobom zatrudnionym w publicznych służbach zatrudnienia, jak i w innych podmiotach, które statutowo realizują zadania polityki rynku pracy. Może zainteresować również badaczy i ekspertów zajmujących się rynkiem pracy zarówno na gruncie naukowym, jak i praktycznym.

Iwona Kukulak-Dolata, Halina Sobocka-Szczapa, *RAPORT V. SYNTEZA WYNIKÓW BADANIA MIKRO- PODMIOTÓW W POLSCE*, seria „Studia i Monografie”, CRZL-IPiSS, Warszawa 2013, stron 148. Publikacja w wersji papierowej będzie dostępna bezpłatnie lub w wersji elektronicznej na portalu www.prognozowaniezatrudnienia.pl



Poniżej prezentujemy syntetyczną informację o kolejnym opracowaniu opublikowanym w ramach Zadania 2 **Opracowanie zintegrowanego systemu prognostyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia**, będącego częścią umowy partnerskiej zawartej przez CRZL (lider) oraz IPiSS (partner) realizującej projekt *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej*, współfinansowany ze środków UE w ramach EFS.

Raport składa się z **sześciu rozdziałów**. W **pierwszym** opisano metodologię badania, wskazano jego cel główny i cele szczegółowe. Następnie scharakteryzowano metodę i narzędzie, za pomocą którego przeprowadzono eksplorację, oraz pokazano zasady doboru próby stanowiącej przedmiot badania.

W **rozdziale drugim** szczegółowo określono przedmiot badania. Z jednej strony scharakteryzowano mikroprzedsiębiorstwa w przekroju profilu prowadzonej działalności gospodarczej, zasięgu działania firmy i jej stażu, a z drugiej dokonano charakterystyki respondentów reprezentujących badane firmy. W tym ostatnim przypadku badaczy interesował poziom wykształcenia respondentów oraz zawód wyuczony i wykonywany. Uwzględnienie zawodu wyuczonego i wykonywanego miało pokazać, czy właściciele firm i ich najbliżsi pracownicy rezygnowali z wykonywania zawodów i z jakich najczęściej.

W **trzecim rozdziale** zawarto wyniki ilustrujące opinie badanych na temat kondycji ekonomicznej firmy. W ramach eksploracji autorzy chcieli dowiedzieć się, jak ją obecnie oceniają respondenci i czy w najbliższym roku spodziewają się jej zmiany oraz jakie elementy kosztów mają największy wpływ na sytuację firmy. Interesujący był przede wszystkim aspekt kosztów pracy, zatrudnienia, jak również to, czy może on być podstawową determinantą procesu kreowania miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach. Ponadto w tej części raportu przeanalizowano skłonność mikroprzedsiębiorstw do zwolnień i przyjęć do pracy w przekroju zawodów oraz motywy ruchliwości pracowniczej w ciągu ostatniego roku. W przypadku przyjęć do pracy wykazano/rozpoznano, w jakim stopniu i w jakich zawodach angażowani pracownicy musieli być szkoleni ze względu na braki w ich potencjale kwalifikacyjnym.

Rozdział czwarty obejmuje szeroką ocenę potencjału kadrowego mikroprzedsiębiorstw. Potencjał ten jest analizowany w przekroju ilościowym i jakościowym. Analiza ma charakter retrospektywny i prospektywny. Zawiera informacje o stanie początkowym zaangażowanego kapitału ludzkiego, tj. od momentu utworzenia firmy, do stanu bieżącego i planowanych zmian w ciągu najbliższego roku. Jej celem było zidentyfikowanie zmian w popycie na pracę według zawodów. Analizę przeprowadzono na poziomie średnich grup zawodów (opisanych kodami trzycyfrowymi) zgodnie z obowiązującą Klasyfikacją Zawodów i Specjalności. Analiza pozwoliła również poznać luki w zaangażowanym kapitale ludzkim, które powodują, że w niektórych mikroprzedsiębiorstwach nie można osiągnąć docelowej struktury zatrudnienia oraz działania, jakie są podejmowane w celu eliminacji tego niedopasowania. Zidentyfikowane deficyty przedstawiono w kontekście umiejętności przyporządkowanych do poszczególnych zawodów. Ponadto zaprezentowane w tej części raportu wyniki pokazują stanowisko tego sektora przedsiębiorstw w sprawie legalnego zatrudniania cudzoziemców. Realizatorzy badania chcieli tym samym dowiedzieć się, czy zaangażowanie kapitału ludzkiego spoza kraju i z innych lokalnych rynków pracy może być spostrzegane jako remedium na likwidację zidentyfikowanych niedoborów po stronie podażowej rynku pracy.

Kolejny, **piąty rozdział** dotyczy zamierzeń inwestycyjnych mikroprzedsiębiorstw w ciągu najbliższego roku. Autorzy chcieli poznać implikacje tych przedsięwzięć w sferze ilościowej i jakościowej zatrudnionych, czyli sprawdzić, czy prowadzone działania spowodują wzrost lub zmniejszenie liczby pracowników i jakich zawodów te zmiany będą dotyczyć. Istotne było również zidentyfikowanie, w jakim stopniu inwestycje wpłyną na zmianę wymagań pracodawców pod kątem wiedzy i umiejętności u pracowników dotychczas zatrudnionych, czy spowodują one zmianę zapotrzebowania na zawody i wprowadzenie do firm osób przygotowanych do wykonywania zawodów, które dotychczas nie występowały w strukturze zatrudnionych.

Szósty rozdział zawiera wyniki pozwalające określić podejście mikroprzedsiębiorstw do planowania zatrudnienia jako działania czy też narzędzia wspierającego ich funkcjonowanie. Ponadto badaczy interesowała opinia respondentów na temat wykorzystania przygotowywanego narzędzia informacyjno-prognostycznego w przyszłości. Do zbadania tego aspektu skłoniły autorów wyniki badań jakościowych, jakie przeprowadzono w ramach projektu wśród pracowników publicznych służb zatrudnienia. W wywiadach podkreślano konieczność uwzględnienia w modelu docelowym jako użytkownika narzędzia prognostyczno-informacyjnego m.in. pracodawców. Dlatego istotne dla badaczy było zidentyfikowanie ich oczekiwań wobec tego narzędzia pod względem jego użyteczności, zasobów informacyjnych, dostępu itp.

Część ostatnia zawiera **podsumowanie**, w którym przedstawiono wnioski wypływające z analizy, istotne dla zespołu projektującego modele prognoz zatrudnienia według grup zawodów w ujęciu globalnym. Wnioski te są niezbędne do uzyskania projekcji globalnej o wysokiej jakości, niewymagającej korekt o charakterze metodologicznym.

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

- 5 II – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poinformowało, że przygotowuje projekt ustawy o ochronie miejsc pracy. W końcu stycznia 2013 roku liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła 2295,7 tys. osób (w tym 1155,9 tys. kobiet) i była wyższa niż przed miesiącem o 158,9 tys. osób (tj. o 7,4%).
- 7 II – W Łodzi zmarł w wieku 85 lat nestor polskiej statystyki profesor Władysław Welfe; był twórcą łódzkiej szkoły ekonometrii.
- 11 II – Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego o inflacji w 2012 roku ustalono, że wskaźnik waloryzacji emerytur i rent wynosi w 2013 roku (od marca) 4,0%.
- 13 II – Podano, że liczba osób, które mają zaległości w płatności rat i rachunków przekroczyła 2,26 mln osób. Zaległości na koniec 2012 roku wynosiły blisko 40 mld zł.
- 15 II – Podano, że w 2012 roku 57% podatników nie wsparło 1-procentowym odpisem PIT organizacji pożytku publicznego. Do uzyskania odpisu uprawnionych jest prawie 7,3 tys. organizacji (OPP).
- 19 II – Ogłoszono, że w styczniu 2013 roku średnia płaca miesięczna wyniosła 3680 zł brutto i niemal nie zmieniła się w ciągu roku.
- 20 II – Komitet Prognoz PAN „Polska 2000 Plus” na plenarnym posiedzeniu omawiał temat „Czy świat należy urządzić inaczej”. Między innymi profesor B. Galwas wygłosił referat pt. „Czas na państwo socjalne”.
- 26 II – Osiemdziesiąty rok życia ukończył profesor Mieczysław Kabaj, wybitny badacz problemów zatrudnienia i rynków pracy, ekspert Międzynarodowej Organizacji Pracy.
- 28 II – Odbyło się posiedzenie plenarne Rządowej Rady Ludnościowej. Między innymi przyjęto projekty opracowań: „Raport 2011–2012. Sytuacja demograficzna Polski” oraz „Założenia polityki ludnościowej – raport końcowy”.
- 4 III – Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego zorganizował seminarium na temat migracji w życiu zawodowym człowieka.
- 14 III – W Szkole Głównej Handlowej odbyła się kolejna debata publiczna poświęcona otwartym funduszom emerytalnym.
- 19 III – W Centrum Konferencyjno-Kongresowym w Warszawie odbyła się dwudniowa debata pt. „Gminny standard wychodzenia z bezdomności. Partnerstwo lokalne, edukacja i zatrudnienie”, poświęcona problematyce tworzenia na poziomie gminy partnerstw w celu zapobiegania i rozwiązywania problemu bezdomności, edukacji i zatrudniania osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. W debacie uczestniczyli przedstawiciele partnerstw lokalnych z dziewiętnastu polskich gmin, które wdrażają zaprojektowane standardy, a także krajowi i zagraniczni eksperci. Organizatorami debaty byli: Stowarzyszenie Otwarte Drzwi oraz Związek Organizacji Sieć Współpracy Barka.
- 21 III – W Domu Pracy Twórczej PAN w Mądralinie k. Otwocka rozpoczęła się dwudniowa konferencja pt. „Długookresowe zagrożenia globalne: ekonomiczne, społeczne i polityczne”. Konferencja jest drugą z kolei w realizacji projektu badawczego Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” pt. „Zagrożenia globalne barierami rozwoju”, realizowanego we współpracy z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, pod patronatem Prezydenta RP. Celem obecnej konferencji jest ocena, w jakim stopniu kryzys zapoczątkowany w 2008 r. doprowadził do radykalnych zmian w światowym układzie sił ekonomicznych i politycznych w gospodarce światowej oraz czy wymusza reformy zmiany w regulacji stosunków ekonomicznych i politycznych.
- 25 III – W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego w Warszawie odbyła się konferencja pt. „Dialog damsko-męski na rynku pracy”, podczas której poruszone zostały problemy związane z aktualną sytuacją na rynku pracy. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, organizacji pracodawców i związków zawodowych, Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Spraw Publicznych, a także reprezentanci innych ośrodków naukowych, organizacji kobiecych oraz instytucji zaangażowanych w rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce.
- 26 III – Fundacja ICRA we współpracy z Fundacją im. Friedricha Eberta zorganizowała seminarium pt. „Bezrobocie w Polsce: indywidualne strategie a polityka państwa”, w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej.

UWAGA CZYTELNICY!

WARUNKI PRENUMERATY „POLITYKI SPOŁECZNEJ” NA 2013 r.

Cena prenumeraty kwartalnej: **I kwartał – 32,10 zł, II kwartał – 21,40 zł, III kwartał – 32,10 zł, IV kwartał – 21,40 zł** (ceny zawierają VAT)

Cena jednego egzemplarza w sprzedaży archiwalnej **10,50 zł** (w tym 5% VAT)

Należność z tytułu opłaty za prenumeratę przyjmują:

- POCZTA POLSKA – urzędy pocztowe do 25 listopada na I kwartał, do 24 lutego na II kwartał, do 25 maja na III kwartał, do 24 sierpnia na IV kwartał,
- RUCH SA – oddziały terenowe do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 5 czerwca na III kwartał, do 5 września na IV kwartał,
- GARMOND PRESS SA – do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 5 czerwca na III kwartał, do 20 września na IV kwartał,
- Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, KOLPORTER SA – w każdej chwili.

Cena prenumeraty ze zleceniem dostawy za granicę jest o 100% wyższa od krajowej.

Numery archiwalne można nabyć w Zakładzie Wydawniczo-Poligraficznym MPiPS, ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa, w pokoju 5 w godz. 8÷16, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Ogłoszenia przyjmuje Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Redakcja nie odpowiada za treść ogłoszeń.

Zapraszamy na strony internetowe:

<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>, www.ipiss.com.pl oraz www.zwp.gov.pl

KOLEGIUM REDAKCYJNE: Bożenna Balcerzak-Paradowska, Marek Bednarski, Stanisława Borkowska, Kazimierz W. Frieske (redaktor naczelny), Stanisława Golinowska, Aleksandra Jawornicka-Nowosad, Mieczysław Kabaj, Beata Kaczyńska (sekretarz redakcji), Józef Orczyk, Antoni Rajkiewicz.

Redakcja prosi o nadsyłanie **dwóch egzemplarzy wersji papierowej artykułu** (tekst w formacie *.doc, wykresy w formacie *.xls w kolorze czarno-białym) z oryginalnym podpisem wraz z **plytą CD** podpisaną imieniem i nazwiskiem autora, na której nagrany będzie **TYLKO JEDEN PLIK** zapisany nazwiskiem i imieniem autora/autorów, zawierający **wszystkie wymagane materiały: artykuł; pismo**, w którym autor zwraca się do redakcji o wydrukowanie pracy w czasopiśmie (jest to formalna zgoda autora na publikację), podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, miejsce pracy z dokładnym adresem i telefonem, **dokładny adres i telefon do korespondencji, adres e-mailowy** oraz krótką notkę o sobie; dołącza **oświadczenie**, że praca nie była dotąd ogłoszona drukiem i nie została złożona w innej redakcji oraz podaje **dane osobowe dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych wg wzoru redakcji. Artykuły studentów/doktorantów muszą mieć dołączoną pozytywną opinię promotora/opiekuna naukowego o złożonym artykule. Dokładne formalne wymagania dotyczące składania tekstów znajdują się na stronie: <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>**. Redakcja prosi o zapoznanie się z nimi przed wysłaniem tekstu do redakcji **Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane zgodnie z modelem *double-blind review proces***. **Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktora naczelnego oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek**. Artykuł powinien zawierać imię i nazwisko autora/autorów, miejsce pracy, tytuł po polsku i angielsku, streszczenie w języku polskim i angielskim (po ok. 700 zn.) oraz słowa kluczowe po polsku i angielsku. W przypadku współautorstwa należy podać procentowy wkład poszczególnych autorów w powstanie tekstu. Tekst powinien zawierać wstęp, cel pracy, stosowane metody i rozwiązania, wyniki badań i analiz, podsumowanie lub wnioski, wykorzystaną literaturę wg wzoru zamieszczonego na stronie internetowej. W przypadku recenzji publikacji podajemy tytuł polski oraz jego brzmienie w jęz. angielskim (w przypadku publikacji zagranicznych prosimy o podanie oryginalnego tytułu dzieła). Objętość artykułu, pisanego Arielem 12 pkt. z półtora odstępem i wcięciami akapitowymi, łącznie z tabelami, wykresami literaturą itp. nie powinna przekraczać 15 stron. Śródtytuły użyte w tekście powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma. **Prace przygotowane niezgodnie z zamieszczonymi warunkami publikacji nie będą przyjmowane do redakcji**. Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów. *Ghostwriting i guest authorship* są przejawem nierzetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów. **Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną. Na liście czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Polityka Społeczna” ma 8 pkt.**

Właściciel tytułu: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa

Adres Redakcji: ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa, tel. 22 536-75-34; fax 22 536-75-35

e-mail: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl, <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Powielanie, przedrukowywanie oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji jest zabronione.

Łamanie: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS

Druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS. Zamówienie 140/2013. Nakład 1050 egz.