

Marcin Woźniak

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: woz@amu.edu.pl*

Ewolucja i ewaluacja polityki rynku pracy w Polsce

Zarys treści: Duża dynamika przeobrażeń gospodarczych niesie ze sobą wyzwania, które nie istniały jeszcze pod koniec ubiegłego wieku. Szczególne piętno owe przemiany odścisną na rynku pracy i uwidaczniają się chociażby w powstawaniu nowych zawodów, upadku tradycyjnego modelu pracy czy przeniesieniu wielu aktywności zawodowych w sferę wirtualną. W takich warunkach kreowanie efektywnej polityki rynku pracy stanowi nie lada wyzwanie dla współczesnych krajów Europy i świata. Kluczowym problemem staje się dopasowanie interwencji państwa do rzeczywistości rynków pracy. Polityka państwa na rynku pracy niesie ze sobą jednak szereg trudno uchwytnych efektów ubocznych, których trafne rozpoznanie może przyczynić się do optymalizacji alokacji środków oraz poprawy dobrostanu społecznego. Artykuł nakreśla powyższy problem, który wciąż jest niedostatecznie rozpoznany na gruncie nauk społeczno-ekonomicznych w Polsce. W tekście omówiono również najważniejsze wyniki badania efektywności polityki rynku pracy w Polsce, przeprowadzone w latach 2014–2016 przez autora niniejszego artykułu.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, ewaluacja netto i brutto, metody ilościowe

Wprowadzenie

W wysoko rozwiniętych krajach starej Unii Europejskiej, pomimo wielu reform polityki rynku pracy, ostatnia dekada upływa pod znakiem stosunkowo wysokiego, trwałego bezrobocia i konieczności wsparcia grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy, takich jak osoby młode, niepełnosprawne czy długotrwale bezrobotne. Częstotliwość perturbacji o charakterze mikro- i makroekonomicznym jest znacznie większa, niż miało to miejsce jeszcze pod koniec ubiegłego wieku. W konsekwencji rzeczywistość rynku pracy jest wysoce niepewna i charakteryzuje się dużą dynamiką. Rodzi to szereg trudności związanych ze zdobyciem, zmianą czy też utrzymaniem zatrudnienia.

W Polsce, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, bezrobocie w 2017 r. wyniosło 6,6%, a odsetek długotrwale bezrobotnych był znacznie wyższy i wyniósł 41%. Bezrobocie długookresowe cechuje się dużo większą trwałością

(Laureys 2012) i istotnie wpływa na obniżenie potencjału gospodarczego danego kraju m.in. w związku z koniecznością utrzymania dużej grupy nieaktywnych zawodowo osób. Coraz więcej mówi się również o problemie wejścia na rynek pracy absolwentów szkół różnych typów, którzy częściej niż kiedyś muszą mierzyć się m.in. z problemem bezrobocia (długotrwałego) (Polakowski 2012).

Polityka rynku pracy to jedna z podstawowych funkcji państwa. Jej głównym celem jest oddziaływanie na podażową i popytową stronę rynku pracy, tak aby minimalizować zarówno grupę bezrobotnych, jak i liczbę nieobsadzonych miejsc pracy w gospodarce (Kwiatkowski, Kryńska 2010). Zakres i rodzaj stosowanych narzędzi jest związany z szeregiem uwarunkowań, takich jak poglądy na rolę państwa (Woś 2001), stopień rozwoju gospodarki rynkowej (Jarmołowicz, Woźniak 2006) czy też problemy wynikające z funkcjonowania danego rynku pracy (Kwiatkowski 2002) i jego specyfikacji społeczno-kulturowej.

Programy rynku pracy dzielimy na aktywne i pasywne (Maksim, Wiśniewski 2012). Aktywne instrumenty w założeniu zwiększają szanse na podjęcie zatrudnienia przez bezrobotnego – dopasowują podaż pracy do popytu na nią (Kabaj 2012). Z kolei pasywne programy skupiają się na dostarczeniu zabezpieczenia materialnego (Nikulín 2014). Obecnie w Polsce wśród podstawowych instrumentów aktywnych obowiązująca od 2014 r. ustawa o promocji zatrudnienia i rynku pracy wymienia pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i organizację szkoleń, a wśród form pasywnych podstawowym wsparciem pozostaje zasiłek dla bezrobotnych. Celem artykułu jest z jednej strony zarysowanie przemian i tendencji, które dotyczą obszaru polityki rynku pracy, a z drugiej wskazanie konsekwencji ingerencji państwa na rynku pracy. W szczególności celem autora było uwypuklenie metod i technik badawczych, za pomocą których ta ingerencja może być poddana rzetelnej ewaluacji.

O tym, że nie zeszliśmy (jeszcze) z drzew

Polityka rynku pracy, jak zauważają Wiśniewski i Zawadzki (2010), podlega ewolucji, która najczęściej wynika z przeobrażeń społecznych i zmian dotyczących poglądów na rolę państwa. W ciągu minionych 26 lat przeobrażenia polityki rynku pracy w Polsce były ściśle związane z transformacją ustrojową, a w dalszych etapach z procesami integracji europejskiej. Woźniak (2008) dzieli politykę państwa w okresie transformacji na cztery etapy. W latach 1990–1993, w związku z szokiem transformacyjnym, koncentrowano się na zapewnieniu osłon socjalnych. Lata 1994–1997 to okres lepszej koniunktury i stopniowej poprawy wskaźników makroekonomicznych, a lata 1998–2003 to okres wysokiego i trwałego bezrobocia, w którym skupiano się na zabezpieczeniu socjalnym bezrobotnych. Problemy rynku pracy w tym czasie związane były w dużej mierze ze zmianami rynkowymi, jakie miały miejsce w gospodarce. Duża grupa osób aktywnych zawodowo przeszła w sferę nieaktywności, co łączyło się z rozbudowanym programem wcześniejszych emerytur i rent. Lata 2004–2008 wiążą się bezpośrednio z przystąpieniem do Unii Europejskiej i potrzebą dostosowania polityki krajowej do regulacji

wspólnotowych. Przesunięto wówczas środki z programów pasywnych, skupionych na wsparciu finansowym, na aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu (Kryńska 2009). Pomimo zmian Kryńska i Wiśniewski (2007) wskazują, że w Polsce w owym czasie, w dalszym ciągu zbyt mało środków zasilało aktywne instrumenty rynku pracy, a jakość kluczowych usług, takich jak pośrednictwo pracy czy doradztwo zawodowe była zbyt niska (Kabaj 2004). Bukowski i in. (2005) podkreślają, że braki kadrowe, niewielki czas poświęcany bezrobotnemu i brak dodatkowej oferty to główne braki instytucjonalne systemu.

Do wskazanych przez Woźniak (2008) etapów prowadzenia polityki rynku pracy w Polsce można obecnie dodać dwa kolejne. Lata 2008–2013 to okres wykuwania polskiego modelu flexicurity – próby łączenia elastyczności z bezpieczeństwem na rynku pracy (Kryńska 2009). Zwiększono wtedy dostępność i wachlarz usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, co miało przyczynić się z jednej strony do szybszego dopasowania strony podażowej do potrzeb rynku pracy, a z drugiej zapewnić względne bezpieczeństwo osobom bezrobotnym. Pomimo koniecznych zmian instytucjonalnych nie sposób nie zauważyć, że ich ciężar w dużej mierze spoczął na elastyczności kosztem bezpieczeństwa, co obecnie wyraża się w dużym udziale umów tymczasowych w rynku pracy. Wojdyło-Preisner (2009) mówi z kolei o konieczności wczesnej identyfikacji osób zagrożonych bezrobociem długoterminowym i skierowania odpowiednich działań aktywizujących do tej grupy osób.

Niejako w odprawieniu na te postulaty w 2014 r. nastąpiło większe spersonalizowanie aktywnych programów rynku pracy oraz możliwość zlecania realizacji niektórych usług komercyjnym agencjom pracy. Tym samym rozpoczął się kolejny etap prowadzenia polityki rynku pracy w Polsce. Wdrożono również tzw. profilowanie bezrobotnych pod kątem potrzebnej im pomocy. W praktyce oznaczało to rozróżnienie na trzy grupy, w zależności od stopnia „oddalenia” od rynku pracy. Jednakże założenia tej słusznej koncepcji zostały w praktyce przekształcone w kolejną procedurę, wymaganą przy rejestracji bezrobotnego. W konsekwencji wiele wskazuje na to, że system wspiera tzw. parkowanie osób bezrobotnych zakwalifikowanych do trzeciej grupy i prowadzi do skupienia działań aktywizujących na najbardziej rojujących klientach, którzy zostali zakwalifikowani do grupy drugiej.

Wiele problemów zgłaszanych przez różnych autorów nie zostało do dziś rozwiązanych i przekłada się na słabą jakość usług publicznych służb zatrudnienia w Polsce. Chodzi tu przede wszystkim o wciąż zbyt małą liczbę pośredników pracy i doradców zawodowych, słabą jakość i częstotliwość kontaktów z pracodawcami, zbiurokratyzowanie instytucji czy też brak prowadzenia ewaluacji poszczególnych instrumentów polityki rynku pracy (Kabaj 2001, Kryńska 2009, Kukulak-Dolata 2016).

O tym, że każdy kij ma dwa końce

Rzetelne i spójne analizy efektywności netto polityki rynku pracy prowadzone w krajach byłego bloku wschodniego należą do rzadkości. Kompleksowe badania

tego typu dla polskiej polityki rynku pracy można policzyć na palcach jednej ręki (Woźniak 2015b). Ewaluacje programów dla bezrobotnych, prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia w Polsce, uznać należy za wybiórcze i przestarzałe (Kryńska 2009, Maksim, Wiśniewski 2012, Woźniak 2015a), gdyż mierzą one tylko efekty brutto programów rynku pracy. Tego typu szacunki opierają się na porównaniu liczby uczestników programu z liczbą osób podejmujących zatrudnienie po zakończeniu działań aktywizacyjnych. Stosunek tych dwóch zmiennych definiuje efektywność brutto programu (Calmfors 1994).

Podejście takie ma kilka istotnych wad, do których zaliczyć należy brak rozróżnienia, czy ewentualne podjęcie pracy przez bezrobotnego było w istocie spowodowane uczestnictwem w programie, czy innymi czynnikami. Ewaluacja brutto nie uwzględnia ponadto ubocznych efektów, które programy rynku pracy mogą wywoływać (m.in. efekt biegu jałowego: gdy nie wiemy, czy zatrudnienie danej osoby jest efektem udziału w programie czy nie; efekt substytucji: gdy nie wiemy, czy zatrudnienie jednej osoby nie jest poprzedzone zwolnieniem innej; efekt zastąpienia: gdy nie wiemy, czy zatrudnienie jednej osoby nie spowoduje w przyszłości zwolnienia innej; Card i in. (2010). Kolejnym brakującym elementem ewaluacji brutto jest brak analizy polityki w kontekście płac realnych, długości okresów trwania bezrobocia i zatrudnienia lub procesów tworzenia i likwidacji stanowisk pracy (np. Rogerson i in. 2005).

Lepsze zrozumienie skomplikowanych mechanizmów i interakcji związanych z wpływem polityki rynku pracy na gospodarkę stało się w dużej mierze możliwe dzięki teorii poszukiwań na rynku pracy Diamonda, Mortensena i Pissaridesa¹ (1970, 1994, 2000). Kluczowym założeniem koncepcji są istniejące na rynku pracy kosztowne tarcia – frykcje, które wymagają eksploatacji indywidualnych zasobów (np. czasu i pieniędzy), aby znaleźć odpowiedniego partnera (Vayanos, Wang 2012). Wśród frykcji na rynku pracy wymienia się najczęściej brak dostępu do informacji i silną heterogeniczność uczestników rynku pracy (Uren 2014). Tarcia są również przyczyną dyspersji płac, czyli różnic w poziomie wynagrodzeń wśród pracowników zatrudnionych na jednakowych stanowiskach. Zgodnie z teorią poszukiwań 70% różnicy w wysokości pensji nie można uzasadnić różnicami w kwalifikacjach pracowników, lecz opóźnieniami w procesie poszukiwania kooperanta (Mortensen 2012). Podejście takie jest odmienne od walrasowskiego modelu gospodarki, w którym uczestnicy sprzedają dobra po jednakowej cenie (Cardenete 2012).

W modelach opartych na teorii Diamonda, Mortensena i Pissardiesa (tzw. modelach poszukiwań) instrumenty rynku pracy oddziałują na decyzje firm dotyczące tworzenia i likwidacji stanowisk pracy. Mają one również wpływ na zachowania poszukujących zatrudnienia: dotyczą wysiłku wkładanego w zlokalizowanie wolnego miejsca pracy, wymagań płacowych czy produktywności pracownika. Połączenie tych procesów w konsekwencji oddziałuje na parametry rynku pracy

¹ Peter Diamond z Massachusetts Institute of Technology, Christopher Pissarides z London School of Economics oraz Dale Mortensen z Northwestern University zostali uhonorowani w 2010 r. Nagrodą Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z ekonomii za wkład do badań nad rynkami pracy. Nagroda została przyznana za opracowanie teorii poszukiwań na rynku pracy.

i całej gospodarki, a modelowe osadzenie elementów polityki państwa umożliwia identyfikację i ustalenie siły wpływu poszczególnych parametrów na stan gospodarki (np. Bradley, Green 2012). Ostatecznie warto również dodać, że najnowsze badania empiryczne, które wykorzystują modele oparte na teorii poszukiwań na rynku pracy w celu ewaluacji polityki rynku pracy, udowadniają, że jest to doskonałe i rozwojowe środowisko do prowadzenia tego typu analiz (np. Hagedorn i in. 2010, Card i in. 2010, Crepon i in. 2012, Woźniak 2015a).

Modele poszukiwań i dopasowań były już przedmiotem analiz w polskiej literaturze z dziedziny ekonomii pracy. Koncepcję funkcji dopasowań, czyli kluczowego elementu modelu Diamonda, Mortensena i Pissaridesa pierwsi na grunt polskiej gospodarki przenieśli Tokarski i Stasiak (1995). Oszacowali oni parametry liniowego odpowiednika funkcji dopasowań. Mankamentem analizy są krótkie szeregi czasowe wykorzystane w estymacji, co mogło nieco zaburzyć oszacowanie wartości parametrów zaprezentowanych modeli ekonometrycznych. Kolejna, statystyczna wielowymiarowa analiza Tokarskiego (2005), tym razem z użyciem dłuższych szeregów czasowych, jest również związana z funkcją dopasowań. W jednym z rozdziałów Tokarski oszacował jej parametry dla 15 polskich województw, jednocześnie udowadniając istnienie funkcji jednorodnej o stopniu bliskim jedności.

Dopiero wokół tych dwóch nowatorskich publikacji powoli zaczęła powstawać polska literatura przedmiotu, która dotyczyła analizy frykcyjnych rynków pracy. Gałęcka-Burdziak (2010, 2012) poszerza badania Tokarskiego (2005) i zestawia ze sobą modele ekonometryczne bazujące na podejściu zasobowym oraz strumieniowym. Autorka potwierdza istnienie stałych efektów skali, a także ważną rolę zarówno zasobów, jak i strumieni w kreacji zatrudnienia na rynku pracy w Polsce.

Wśród innych znacznie szerszych polskich projektów rozwijających ową problematykę, które jednocześnie są związane z zagadnieniem ewaluacji polityki rynku pracy, wskazać należy tekst Roszkowskiej (2009). Autorka prawdopodobnie pierwsza włącza w model ekonometryczny oparty na funkcji dopasowań zmienne związane z polityką rynku pracy, a cała analiza odbywa się na poziomie kraju. Jeruzalski i Tyrowicz (2009) wśród wielu analizowanych na poziomie regionalnym zmiennych biorą również pod uwagę środki finansowe alokowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy i obciążenie urzędów pracy.

Z kolei w modelu makroekonomicznym Bukowskiego i in. (2011) brak jest analizy oddziaływania polityki rynku pracy na gospodarkę, jednak ze względu na rozmach analizy i ścisły związek z teorią poszukiwań warto wymienić publikację badaczy w tym miejscu. W szczególności należy odnotować fakt, że autorzy zaimplementowali mechanizm funkcji dopasowań do Dynamicznego Stochastycznego Modelu Równowagi Ogólnej (DSGE) w celu modelowania opóźnień w łączeniu agentów na rynku pracy. W analizie badacze skupili się na identyfikacji makroekonomicznych i instytucjonalnych determinantów zmian w gospodarce krajów UE oraz Stanów Zjednoczonych.

O tym, że diabeł tkwi w szczegółach

W ramach podrozdziału syntetycznie omówiono najważniejsze zdiagnozowane efekty netto wybranych programów rynku pracy w Polsce oraz przedstawiono podstawowe informacje metodologiczne (tab. 1). Badania były prowadzone przez autora w latach 2014–2016, a zakres czasowy analizy obejmował lata 2004–2015. Metodologię badawczą oraz wyniki omówiono w odrębnych publikacjach (Woźniak 2015b, 2016). Warto nadmienić, że ewaluacji poddano najpopularniejsze aktywne programy rynku pracy, tj. pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia i staże dla bezrobotnych. Analizą objęto również jeden z programów pasywnych, tj. zasiłki dla bezrobotnych.

Badania (tab. 1) wskazują na dużą złożoność i skomplikowanie omawianej problematyki. Efekty programów różnią się w zależności od grupy objętej wsparciem, ale i wskaźnika, na który mogą wywierać wpływ (np. stopa bezrobocia, wysokość płac, średni czas trwania zatrudnienia). I tak, o ile programy stażowe w istocie przyczyniają się do obniżenia stopy bezrobocia i poprawy efektywności procesu łączenia uczestników rynku pracy, o tyle szkolenia dla bezrobotnych w długim okresie mogą mieć efekt przeciwny. Jak wykazano, mogą się one przyczyniać do zmniejszenia liczby osób podejmujących zatrudnienie, a co za tym idzie – do pogorszenia sytuacji na regionalnych rynkach pracy.

Jeśli chodzi o najpopularniejsze aktywne programy rynku pracy, czyli pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, to mają one silniejszy wpływ na grupę osób długotrwale bezrobotnych. Z kolei takie zmienne, jak płaca minimalna i zasiłki dla bezrobotnych, silniej oddziałują w grupie bezrobotnych frykcyjnych (bezrobotnych krócej niż 12 miesięcy). Zasiłki dla bezrobotnych mogą zwiększać stopę bezrobocia i czas poszukiwania zatrudnienia bezrobotnych frykcyjnych, jednak efekt ten, wbrew temu, co dowodzą Ljungqvist i Sargent (1998), może być przeciwny w grupie osób długotrwale bezrobotnych. W tym drugim przypadku zasiłki mogą przyczynić się do zmniejszenia stopy bezrobocia długookresowego i zmniejszenia jego trwałości.

W badaniach (Woźniak 2016) zidentyfikowano również istotne, nieliniowe oddziaływanie zasiłków dla bezrobotnych na liczbę wolnych miejsc pracy w gospodarce: zwiększanie wysokości zasiłków zmusza firmy do tworzenia większej liczby lepiej płatnych miejsc pracy, a pracodawcy wymagają od pracowników wyższego poziomu kwalifikacji. W konsekwencji zmienia się struktura zatrudnienia na rynku i wielkość tzw. „przepływów w trakcie zatrudnienia”. Ujęcie takie pozwala dodać nową perspektywę do badań Jansen i in. (2009), którzy ograniczają się do analizy w kontekście dwóch poziomów umiejętności pracowników (*low-skilled* i *high-skilled*).

Lokalne programy oparte na doradztwie zawodowym skierowane do bezrobotnych krótkoterminowo mogą zwiększyć poziom płac w gospodarce, nie podnosząc produktywności pracowników i w konsekwencji wydłużyć czas poszukiwania zatrudnienia. Z kolei programy tego typu zmniejszają jednoznacznie stopę bezrobocia długotrwałego. Jeśli chodzi o pośrednictwo pracy, sytuacja przedstawia się odwrotnie, tzn. pozytywny efekt zatrudnieniowy pośrednictwa jest silniejszy

Tabela 1. Podsumowanie ewaluacji wybranych programów rynku pracy w Polsce

| Artykuł | Cel | Model/Technika/Narzędzia/Dane | Najważniejsze rezultaty |
|---------------|---|--|---|
| Woźniak 2015b | Oszacowanie wpływu netto programów szkoleniowych i stażowych na liczbę osób podejmujących zatrudnienie oraz na stopę bezrobocia | Dwa dynamiczne modele ekonometryczne bazujące na tzw. funkcji dopasowań. Wykorzystano kwartalne dane panelowe dla 16 polskich województw za lata 2004 Q1–2012 Q4. Opracowano zbiór zmiennych instrumentalnych dla estymatora pierwszych różnic uogólnionej metody momentów (<i>First Difference General Method of Moments</i> – FDGMM). | Wzrost liczby uczestników programów stażowych o 1% powoduje po upływie 3 kwartałów spadek bezrobocia o średnio 0,13%. Negatywny wpływ szkoleń na liczbę osób podejmujących zatrudnienie we wszystkich rozpatrywanych opóźnieniach (do 3 kwartałów). Znaczny negatywny wpływ zasobu osób 50+ na liczbę podjęć pracy. Ograniczenie finansowania programów szkoleniowych i rozwój programów nastawionych na długotrwałą pracę, odbywających się bezpośrednio u pracodawców. |
| Woźniak 2016 | Oszacowanie wpływu netto programów pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego oraz zasiłków dla bezrobotnych na stopę bezrobocia, czas poszukiwania, zatrudnienia, prawdopodobieństwo podjęcia pracy oraz wysokość płac | Wieloagentowy model poszukiwań na rynku pracy z heterogenicznymi bezrobotnymi oraz lokalnym programem adresowanym do dwóch grup bezrobotnych. Implementacja przepływów „z pracy do pracy”, 5-stopniowej skali umiędzynosi oraz 3 sektorów gospodarki do modelu. Kalibracja modelu z wykorzystaniem metody hipersześcianu łacińskiego dla obszaru aglomeracji poznańskiej i danych za okres 2005–2015. Analiza wrażliwości modelu za pomocą metody Morrisa i Sobola. Oszacowanie zależności krzyżowych i powiązań pomiędzy programami ALMP i wybranymi parametrami gospodarki. Narzędzie 1: program komputerowy – reprezentacja modelu w języku programowania NetLogo. Narzędzie 2: program komputerowy do kalibracji, symulacji i analizy wrażliwości modelu w języku programowania R. | Programy polegające na pośrednictwie pracy i doradztwie zawodowym mają istotny wpływ na stopę bezrobocia, stopę bezrobocia długotrwałego, wysokość płac, długość trwania okresów bezrobocia, zapotrzebowanie pracodawców na kwalifikacje, a także na wielkość przepływów w trakcie zatrudnienia. Programy polegające na doradztwie zawodowym są bardziej skuteczne w odniesieniu do długotrwałego bezrobocia, podczas gdy programy polegające na pośrednictwie pracy wywierają większy wpływ na pozostałych bezrobotnych. Programy doradztwa zawodowego adresowane do bezrobotnych podnoszą średnią płacę, podczas gdy pośrednictwo pracy ją obniża. Jednakże bilans pozostaje dodatni (odnotowano około 3-procentowy wzrost płac w gospodarce z programami obu typów). Wykryto znaczące efekty prewencyjne programów opartych na doradztwie zawodowym: chronią one bezrobotnych przed wydłużeniem okresu poszukiwania zatrudnienia i przetrwaniem do grupy bezrobotnych długookresowo. Programy dla długotrwałego bezrobotnych zwiększają okres poszukiwania zatrudnienia w pozostałych grupach bezrobotnych. Podobnie programy dla bezrobotnych wydłużają okres poszukiwania zatrudnienia wśród długotrwałe bezrobotnych. Zwiększenie zasiłków zwiększa odsetek bezrobotnych. W przypadku bezrobotnych długookresowo zwiększenie zasiłków (do maksymalnie 70% minimalnej pensji) może przyczynić się do zmniejszenia ich liczby. Aktywne programy rynku pracy mogą powodować przesunięcie krzywej Beveridgea w dół, co jest rezultatem zmniejszenia niedopasowań umiędzynosi na linii pracodawcy–bezrobotni. Aktywne programy rynku pracy zmniejszają rotację pracowników w firmach (o ok. 4%) i w ten sposób oddziałują na wszystkich pracowników i pracodawców. |

Źródło: opracowano na podstawie badań Woźniaka (2015b, 2016).

w grupie osób bezrobotnych krótkookresowo (do 12 miesięcy). Powyższe rezultaty poszerzają dyskurs dotyczący hipotezy indukcji płac przez ALMP prowadzony w ramach debaty międzynarodowej. Stavrunova (2007) czy Neumark (2009) wskazują na potencjalny wzrost poziomu płac, który powodować mogą aktywne programy rynku pracy, jednak nie analizują tego wpływu z rozbiciem na poszczególne programy polityki rynku pracy.

Zidentyfikowano również oddziaływanie krzyżowe programów, tzn. działania skierowane do długotrwale bezrobotnych wpływają, zdarza się, że negatywnie, na grupę bezrobotnych frykcyjnych nieobjętych wsparciem. Przykładowo, obejmując bezrobotnych krótkookresowo intensywnym programem doradztwa zawodowego, przyspieszamy ich transfer na rynek pracy, ale jednocześnie znacznie wydłużamy czas poszukiwania zatrudnienia wśród bezrobotnych nieobjętych takim programem. Te złożone współzależności każą się zastanowić nad efektywną alokacją programów pomocowych i przyjrzeć ich działaniu z różnych perspektyw. To, co wydaje się na pierwszy rzut oka pomocne, w kontekście całego rynku pracy może jednak szkodzić.

Refleksje końcowe

Ewaluacja polityki państwa na rynku pracy jest i będzie w coraz większym stopniu związana z zaawansowanymi metodami ilościowymi. Faktem jest, że następuje rozwój oprogramowania, powstają nowe techniki badawcze, ewoluuje także sprzęt informatyczny, co wiąże się z rosnącymi możliwościami i precyzją analizy. W konsekwencji zwiększa się liczba publikacji zarówno zagranicznych, jak i polskich z tego obszaru badań. Oprócz wielu pozytywnych aspektów związanych z rozwojem analizy ilościowej w naukach społeczno-ekonomicznych, trzeba mieć świadomość istotnych problemów i ograniczeń, których istnienie z całą stanowczością należy w tym miejscu podkreślić.

Pierwszym i najważniejszym ograniczeniem jest niedoskonałość modeli obliczeniowych. Mimo rosnącego zaawansowania i złożoności modeli w naukach społecznych, w zestawieniu z wysoce złożoną i często nieprzewidywalną rzeczywistością obarczone są one dużym ryzykiem błędów. Drugim problemem są błędy lub braki w gromadzonych danych historycznych, przez które często umykają subtelne procesy społeczne przekładające się na konkretne zjawiska społeczno-gospodarcze. Kolejna ułomność to poziom skomplikowania metodologii badawczej wielu współczesnych opracowań, który niestety coraz częściej przewyższa wartość wniosków i utrudnia zrozumienie wyводу. Jako ostatnią przeszkodę można wskazać skrajną specjalizację, która również i w ekonomii jest coraz bardziej widoczna i przekłada się na zawężenie potencjalnej grupy interlokutorów, odbiorców czy kontynuatorów badań.

Kolejnym zjawiskiem, które można współcześnie zaobserwować w badaniach nad rynkami pracy, a które będą w przyszłości w istotnym stopniu determinować zakres badań, jest zmniejszenie jednostki analizy przestrzennej. Wiele najnowszych publikacji z zakresu geografii ekonomicznej czy ekonometrii małych

obszarów wskazuje na istotną rolę zależności przestrzennych w rozwoju lokalnych rynków pracy (np. Bivand i in. 2013). Różnorodność lokalnych rynków na stosunkowo niewielkim obszarze (np. województwa) jest często bardzo duża. Bywa, że sąsiadujące ze sobą obszary charakteryzują się znacznymi rozbieżnościami wskaźników ekonomicznych. Zrozumienie i zbadanie procesów zachodzących w małych jednostkach przestrzennych może istotnie przyczynić się do zwiększenia wiedzy na temat funkcjonowania rynków pracy, w tym wyjaśnienia mechanizmów wpływających na efektywność polityki rynku pracy. Niestety w tym przypadku przejście na mniejsze jednostki analizy przestrzennej wiąże się również z zastosowaniem nowych, często bardzo wyszukanych metod i technik badawczych (Fisher, Getis 2010).

Niemniej jednak autor jest przekonany, że pomimo zarysowanych ograniczeń poznawczych, zastosowanie tego typu badań na gruncie polskiej gospodarki jest potrzebne dla wsparcia procesu podejmowania racjonalnych decyzji politycznych. Skomplikowanie współczesnego świata niesie ze sobą wyzwania, którym sprostać może, choć częściowo, jedynie rzetelna i silnie interdyscyplinarna analiza. Obecnie coraz więcej wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej i świata (m.in. Anglia, Dania, USA, Australia) korzysta z możliwości i dorobku współczesnych nauk społeczno-ekonomicznych w kreowaniu polityki państwa, co, jak się okazuje, przynosi wymierne korzyści (Zimmermann, Kritikos 2015).

Literatura

- Baruffini M. 2014. An agent-based simulation of the Swiss labour market: an alternative for policy evaluation. Institute for Economic Research (IRE), University of Lugano, Switzerland.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., Zawistowski J. 2005. Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski. Narodowy Bank Polski, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych, Warszawa.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P. 2011. Modelowa analiza rynków pracy o różnej strukturze instytucjonalnej (Modelling labour markets with different institutional structure). Institute for Structural Research. Warsaw.
- Bradley S., Green C. 2012. The Effect of Relative Wages and External Shocks on Public Sector Turnover. *Economic Record*, 88, 281: 243–261.
- Bivand R., Pebesma E., Gómez-Rubio V. 2013. *Applied Spatial Data Analysis with R*. Springer Science and Business.
- Cahuc P., Le Barbanchon T. 2010. Labor market policy evaluation in equilibrium: Some lessons of the job search and matching model. *Labour Economics*, 17(1): 196–205.
- Calmfors L. 1994. Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, 22: 1–47.
- Card D., Kluve J., Weber A. 2015. Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120: 452–477.
- Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P. 2012. Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 18597, Cambridge, MA.
- Fisher M., Getis A. 2010. *Handbook of Applied Spatial Analysis*. Springer.
- Gałęcka-Burdziak E. 2010. Modele łączenia uczestników rynku pracy – aplikacja funkcji dopasowań dla polskiego rynku pracy, *Ekonomista*, 3: 395–408.

- Gałecka-Burdziak E. 2012. Elastyczność funkcji dopasowań na rynku pracy w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 4(248): 109–126.
- Hujer R., Zeiss Ch. 2006. Macroeconomic Effects of Short-Term Training Measures on the Matching Process in Western Germany. IZA Discussion, 2489.
- Jarmołowicz W., Woźniak B. 2006. Polityka państwa wobec bezrobocia. *Zeszyty Naukowe* 4. PTE, Kraków.
- Kabaj M. 2001. Badanie bezrobocia długotrwałego. IPISS, Warszawa.
- Kabaj M. 2012. Aktywna polityka rynku pracy i jej wpływ na wzrost zatrudnienia. *Infos*, 11(125): 1–4.
- Kabaj M., Koptas G. 1995. Bezrobocie długookresowe. Przyczyny, skutki i środki przeciwdziałania. IPISS, Warszawa.
- Kryńska E. (red.) 2009. Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, MPiPS, Warszawa.
- Kryńska E., Kwiatkowski E. 2013. Podstawy wiedzy o rynku pracy. Łódź.
- Kryńska E., Wiśniewski Z. 2007. Trzynaście tez w sprawie reformy polityki państwa na rynku pracy. *Polityka Społeczna*, 9: 1–5, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Knapieńska M. 2015. Zmiana roli państwa na polskim rynku pracy w okresie transformacji ustrojowej – wybrane aspekty. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 40, 1.
- Kukulak-Dolata I. 2016. Analiza form i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Polsce nr 2/2016 (157), IPISS, Warszawa.
- Kwiatkowski E. 2005. *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa, PWN.
- Laureys L. 2012. The Cost of Human Capital Depreciation during Unemployment. *Job Market Paper*.
- Maksim M., Wiśniewski Z. 2012. Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy. CRZL, Warszawa.
- Mortensen D.T., Coles M.G. 2012. Equilibrium Labor Turnover, Firm Growth and Unemployment. NBER Working Papers, 18022. National Bureau of Economic Research.
- Nichols A. Mitchell J. Lindner S. 2013. Consequences of Long-Term Unemployment. The Urban Institute, Washington.
- Nikulin D. 2014. Ewolucja polityki instytucjonalnej rynku pracy w Polsce. *Przestrzeń–Ekonomia–Społeczeństwo* 5(1): 37–44.
- OECD 2013. Tackling Long-Term Unemployment Among Vulnerable Groups.
- Pissarides Ch. 1985. Short-run Equilibrium Dynamics of Unemployment Vacancies, and Real Wages. *American Economic Review*, 75(4): 676–690.
- Pissarides Ch. 2000. *Equilibrium Unemployment Theory*. 2nd Ed. MIT Press Books, The MIT Press.
- Roszkowska S. 2009. Aggregate Matching Function. The Case of Poland. *Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics*, 1: 157–177.
- Rogerson R., Shimer R., Wright R. 2005. Search-Theoretic Models of the Labor Market: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 43: 959–988.
- Stasiak J., Tokarski T. 1995. Wykorzystanie funkcji dopasowań do analizy odplywów z bezrobocia w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 5: 24–29.
- Stavrunova O. 2008. Labor Market Policies in an Equilibrium Matching Model with Heterogeneous Agents and On-the-job Search, University of Iowa, Theses and Dissertations.
- Tokarski T. 2005. Statystyczna analiza regionalnego zróżnicowania wydajności pracy, zatrudnienia i bezrobocia w Polsce. Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa.
- Uren L. 2014. Search and the Labour Market. *Australian Economic Review*, 47(2): 269–276.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. 2010. Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim. Toruń.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. 2011. Efektywność polityki rynku pracy w Polsce. Toruń.
- Wojdyło-Preisner M. 2008. Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania bezrobociu długookresowemu. Toruń.
- Woźniak B. 2008. Bezrobocie równowagi i nierównowagi a polityka państwa na rynku pracy. Poznań.
- Woźniak M. 2015a. Can stochastic equilibrium search model fit transitions economies? *Acta Oeconomica*, 65(4): 567–591.
- Woźniak M. 2015b. Active Labour Market Programs: Some Estimates of the Matching Function for Poland Based on Regional Data. *Ekonomista*, 01, Polish Economic Society, Warsaw.
- Woźniak M. 2016. Job Placement Agencies in an Artificial Labor Market. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 10(2016–29): 1–53.

- Zajdel M. 2009. Wybrane aspekty polityki państwa na rynku pracy. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 14: 428–439.
- Zimmermann K., Kritikos A. 2015. *Evidence-based Policy Making in Labor Economics*. Bloomsbury Information.

Evolution and evaluation of labor market policy

Abstract: A large dynamics of the economy can be observed nowadays. New challenges which were absent at the end of XX century are now spreading. These forces touch labor markets with particular impact and result in the emergence of new professions, decline of the traditional workstyle and transfer of professional activities into the virtual zone. Under such condition creating labor market policy become a vital but challenging issue for countries and their governments. The key point is matching the type of intervention to the realms of the labor market. However, labor market policy comes with several side effects, which are difficult to identify and measure. Investigation of policies side-effects may lead to optimization of funds allocation and increase the well-being of the society. Paper underlines this problem, which still needs further research in the field of Polish socio-economic science. Some key results of research concerning labor market policy were also discussed briefly in the paper.

Key words: labor market policy, gross and net evaluation, quantitative methods