



### Katarzyna Nagel

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
Katedra Ekonomii  
katarzyna.nagel@ue.katowice.pl

## RODZAJE AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY W KRAJACH ŚRODKOWO- I WSCHODNIOEUROPEJSKICH

**Streszczenie:** W artykule zostanie zaprezentowana problematyka dotycząca typologii aktywnej polityki rynku pracy. Na podstawie aktualnej literatury przedmiotu omówione zostaną idealne ich typy (modele) – (modele Bonoli czy Deana) oraz zostanie podjęta próba określenia specyficznych cech aktywnej polityki rynku pracy w krajach ESW. Wstępna analiza wydatków na aktywne programy rynku pracy pozwala postawić hipotezę, iż kraje ESW wzorują się na modelu liberalnym, charakterystycznym dla Wielkiej Brytanii. Jednakże, uwzględniając strukturę tych wydatków, można zidentyfikować znaczne zróżnicowanie w tej mierze w badanej grupie krajów. Wynika to z odmiennych celów realizowanej polityki, struktury rynków pracy oraz natężenia problemów społecznych.

**Słowa kluczowe:** aktywna polityka rynku pracy, szkolenia, subsydiowanie zatrudnienia, usługi rynku pracy.

### Wprowadzenie

W ostatnich trzech dekadach widać znaczny rozwój działań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy w różnych krajach. Kraje, w których pojawił się problem masowego bezrobocia o trwałym i strukturalnym charakterze, na podstawie udanych doświadczeń z innych krajów mogą widzieć w tej formie interwencji możliwość skutecznego działania w kierunku równoważenia rynku pracy. W ciągu ostatnich dekad aktywne podejście do polityki rynku pracy zostało uznane przez agencje międzynarodowe i przyjęte w wielu krajach jako podstawowy instrument ograniczania bezrobocia. W UE przypisuje się jej istot-

nią rolę w realizacji celów postawionych w ramach strategii Europa 2020. Celem opracowania jest porównanie w wybranej grupie krajów (EŚW) działań oraz cech aktywnej polityki rynku pracy. Może być to przesłanką do wyodrębnienia postkomunistycznego modelu polityki rynku pracy bądź jej specyficznych typów w wybranej grupie krajów. Podjęte badania pozwolą odnieść się do tezy, czy aktywna polityka rynku pracy wpisuje się w zidentyfikowane w literaturze przedmiotu idealne jej typy.

## 1. Geneza aktywnej polityki rynku pracy

Historia aktywnej polityki rynku pracy nierozłącznie związana jest z wielkim kryzysem gospodarczym w latach 30. XX w., kiedy to powszechne przekonanie, iż mechanizm rynkowy jest zdolny i efektywny w przywracaniu równowagi na różnych rynkach, zostało podważone. Rozpoczęły się poszukiwania alternatywnej strategii gospodarczej wobec tradycyjnego biernego oczekiwania na dostosowania płacowo-cenowe. Pod wpływem myśli ekonomicznej Keynesa, która przyjmuje, że przyczyną bezrobocia jest niedostateczny popyt, wprowadzone zostały programy gospodarcze, które wykorzystując w dużej mierze środki publiczne, generowały proces tworzenia miejsc pracy w gospodarce. Po drugiej wojnie światowej dopiero w latach 50. w Szwecji, za sprawą polityki gospodarczej opierającej się na pełnym zatrudnieniu i stabilności cen w warunkach wzrostu gospodarczego i równości społecznej, reaktywowano politykę rynku pracy. Za podstawę realizowanej polityki gospodarczej uważa się model Rehna-Meidnera, łączący w sobie cele ekonomiczne i społeczne

Ewolucja aktywnej polityki rynku pracy w okresie powojennym w sposób syntetyczny przedstawiona została przez Bonoli [2010] czy Caruana i Theuma [2011]. Jak sugerują autorzy, polityka ta różni się znacznie w czasie, w zależności od istniejących uwarunkowań makroekonomicznych i pojawiających się problemów. W zasadzie można przyjąć trzy etapy rozwoju działań z zakresu ALMP, a mianowicie:

- 1) Lata 50. i 60. XX w. Aktywna polityka rynku pracy rozwija się jako odpowiedź na pojawiające się niedobory na rynku pracy. Dynamiczny rozwój gospodarczy determinuje wzmożony popyt na nowe kwalifikacje, a działania w ramach ALMP koncentrują się na inwestycjach w kapitał ludzki, zwiększeniu mobilności zawodowej i przestrzennej zasobów pracy.
- 2) Połowa lat 70. XX w. Zmiana priorytetów gospodarczych po szoku naftowym w latach 1973-1975 (dynamiczny wzrost bezrobocia strukturalnego)

wpłynęła na zmianę priorytetów ALMP. Działania zaczęły koncentrować się na utrzymywaniu zasobów pracy w aktywności zawodowej, minimalizowaniu zwolnień, co w konsekwencji umożliwiało ograniczenie lub opóźnienie procesu dekwalfikacji.

- 3) Połowa lat 90. XX w. Nowe trendy w polityce społecznej przenoszą 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. Następuje zmiana podejścia państwa do rynku pracy i wypracowanie nowej strategii, która powszechnie nazywa się filozofią państwa pracy (*workfare state*) [Golinowska, 2003, s. 27; Wiśniewski i Zawadzki, 2010, s. 17].

Aktywna polityka rynku pracy ma przygotować osoby bezrobotne do ponownego wejścia na rynek pracy i powinna być ukierunkowana na wyselekcjonowane, znajdujące się w najtrudniejszym położeniu jednostki, które często określone są mianem grup zwiększonego ryzyka na rynku pracy. Można powiedzieć, że pełni ona funkcję „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia [Wiśniewski i Zawadzki, 2010, s. 16]. Należy zauważyć, że ALMP została pierwotnie wprowadzona w rozwiniętych krajach OECD i UE. W późniejszym okresie niektóre z rozwiązań zostały zaimplementowane na Bliskim Wschodzie czy Północnej Afryce. W ciągu ostatnich piętnastu lat wdrożenie tych działań stało się powszechne w Europie Środkowo-Wschodniej i regionie WNP.

Tradycyjnie polityka rynku pracy wykorzystuje instrumenty pasywne (*passive labour market policy*, PLMP), tworzące podstawy materialnego zabezpieczenia osób bezrobotnych oraz aktywne (*active labour market policy*, ALMP), których celem jest poprawa pozycji jednostki poszukującej pracy oraz przygotowanie jej do ponownego wejścia na ten rynek. Szeroki wachlarz instrumentów możliwych do wykorzystania utrudnia porównania międzynarodowe. W tym celu zarówno OECD [2014], jak i Eurostat [2013, s. 13-20] wprowadziły ich systematyzację. Ujednolicona klasyfikacja daje możliwość obiektywnego porównania wydatków w badanej grupie krajów, a szczegółowe wytyczne pozwalają jednoznacznie przyporządkować heterogeniczne instrumenty wykorzystywane w poszczególnych krajach do jednej z wymienionych grup.

Aktywna polityka rynku pracy jest ważnym obszarem działania instytucji rynku pracy oraz szerzej – polityki społeczno-gospodarczej. Jak zostanie przedstawione poniżej, różne kraje stosują różne strategie ALMP, wykorzystując zarówno odmienną wielkość wydatków na jej realizację (w stosunku do wartości PKB), jak i odmienną kombinację instrumentów.

## 2. Wybrane klasyfikacje aktywnych polityk rynku pracy

W rzeczywistości termin aktywna polityka rynku pracy jest szeroką i bardzo pojemną kategorią. Może zostać wykorzystany do określenia wielu działań mających za zadanie aktywizację jednostek na rynku pracy m.in. poprzez szkolenia w instytucjach zajmujących się kształceniem, jak i w miejscu pracy, czy też subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym czy publicznym. Na przeciwnym krańcu określenie „aktywny” może być używane do opisania podejścia wypracowanego w różnych anglojęzycznych krajach, które łączy w sobie usługi pośrednictwa pracy z silniejszymi bodźcami, takimi jak: czasowe limity pobierania zasiłków, redukcje świadczeń i stosowanie sankcji, które określane jest mianem podejścia *workfare*. Tym samym w literaturze przedmiotu można wskazać różne podejścia do klasyfikacji aktywnej polityki rynku pracy. Wybrane z nich prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Wybrane klasyfikacje aktywnych polityk rynku pracy

Autor klasyfikacji	Typy aktywnej polityki rynku pracy			
J. Torfing (1999)	<b>Ofensywna</b> – aktywizacja i wzmocnienie pozycji jednostek na rynku pracy (np. Dania)	<b>Defensywna</b> – wprowadzenie sankcji i ograniczeń w zakresie dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia (np. USA)		
P. Taylor-Gooby (2004)	<b>Pozytywna</b> – wysokie wydatki na aktywizację, wysoki poziom aktywności zawodowej ludności, opodatkowanie dochodów zapewnia niezbędne źródło finansowania kosztownych rozwiązań (kraje skandynawskie)	<b>Negatywna (liberalna)</b> – oparta na instrumentach rynkowych (np. Wielka Brytania). Znacznie niższe wydatki na ALMP przy relatywnie wysokim poziomie zatrudnienia (ze znacznym bezrobociem wśród młodzieży) w warunkach elastycznego rynku pracy		
J.C. Barbier (2004) J.C. Barbier, I. Ludwig-Mayerhofer (2004)	<b>Liberalna aktywizacja</b> – silne zachęty do pracy (kraje skandynawskie)	<b>Uniwersalistyczna aktywizacja</b> – uwarunkowanie korzyści i wprowadzenie sankcji	<b>Kontynentalna aktywizacja</b> – podobna do krajów skandynawskich, uzupełniona szerokimi inwestycjami w kapitał ludzki (wysoki udział wydatków na szkolenia)	
D. Clegg (2005)	<b>Polityka cyrkulacyjna</b> – której celem jest zwiększenie szans bezrobotnego na kontakt z potencjalnym pracodawcą przez usługi pośrednictwa pracy		<b>Polityka integrująca</b> – powinna bezpośrednio prowadzić do zatrudnienia bezrobotnych poprzez warunkowość świadczeń lub ochronę zatrudnienia	
H. Dean (2007)	<b>Polityka warunkująca rozwój kapitału ludzkiego</b> (Dania i Holandia, Wielka Brytania do 2006)	<b>Polityka oparta na procesie aktywnego tworzenia miejsc pracy</b> (Szwecja, Norwegia)	<b>Polityka podkreślająca prawo jednostki do pracy</b> (Francja)	<b>Polityka oparta na przymusie pracy</b> (USA i Wielka Brytania po 2006)
G. Bonoli (2010)	<b>Polityka warunkująca rozwój kapitału ludzkiego</b> (kraje skandynawskie)	<b>Polityka pomocowa</b> (Dania, Szwecja, Niemcy)	<b>Polityka stagnacyjna</b> (Francja, Niemcy)	<b>Polityka motywacyjna</b> (kraje anglojęzyczne)
B. Craig (2014)	<b>Polityka oparta na szkoleniu i usługach rynku pracy</b> (Niemcy, Francja)	<b>Polityka subwencjonowania zatrudnienia z uwzględnieniem zachęt dla pracodawców</b> (Szwecja)	<b>Polityka oparta na szkoleniach i subsydiowaniu zatrudnienia</b> (Włochy)	<b>Polityka oparta na usługach publicznych służb zatrudnienia</b> (Wielka Brytania, Holandia)

Źródło: Opracowanie własne.

W dyskusję na temat typów aktywnej polityki rynku pracy wpisują się prace Kwiatkowskiego [2002, s. 301-315] czy Bonoli [2010], który przedstawił idealne typy aktywnej polityki rynku pracy dla krajów europejskich. Klasyfikacja opiera się na priorytetowych celach, które realizuje ALMP, oraz dopasowanych do nich instrumentach wspierania bezrobotnych, uwzględnia stopień, w jakim różne podejścia wykazują prorynkową orientację, oraz zakres, w jakim zwiększa się kapitał ludzki. Podejście z silną orientacją prorynkową i znacznymi inwestycjami w kapitał ludzki, z naciskiem na podnoszenie kwalifikacji, bazuje na rozległych programach kształcenia zawodowego związanego z pracą. Systemy, które są słabe w obu domenach, opierają się na ochronie posiadanych kwalifikacji i kapitału ludzkiego, koncentrują się na utrzymaniu osób bezrobotnych na zajmowanych stanowiskach w sektorze publicznym o ograniczonym potencjale rozwoju. Zostaje utrzymany poziom efektywnej podaży pracy, gotowej do produktywnego wykorzystania w sytuacji pojawienia się wolnych miejsc pracy. Bonoli wyróżnił reżim z silną orientacją prorynkową, ale niewielkimi inwestycjami w kapitał ludzki, który to koncentruje się na pomocy w zatrudnieniu lub poprawie dopasowań na rynku pracy – model zawodowy. Ostatni z wymienionych idealnych reżimów koncentruje się na motywowaniu lub wywieraniu presji. Jest on wysoce prorynkowy, ale oferuje znikome inwestycje w kapitał ludzki. Wykorzystuje dodatki płacowe w formie ulg podatkowych oraz niski poziom zasiłków i dodatkowe sankcje, motywujące do znalezienia pracy.

Uzupełnioną klasyfikację aktywnej polityki rynku pracy przedstawił Craig [2014]. Uwzględnił strukturę wydatków na ALMP, jak i takie czynniki ją determinujące jak: poziom ochrony zatrudnienia, model polityki edukacyjnej czy przemysłowej. Pozostawiając bez wyjaśnień szerszy kontekst tej analizy należy wskazać, iż w trakcie analizy wykorzystania usług związanych z poszukiwaniem pracy, szkoleniami oraz zatrudnieniem wspieranym (dotacjami), zostały zidentyfikowane cztery poniżej opisane typy aktywnej polityki rynku pracy

Model rynku pracy oparty na usługach publicznych służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy w największym stopniu wyróżnia Wielką Brytanię i Holandię. Wielka Brytania jest przykładem podejścia, które niemal wyłącznie skupia się na usprawnieniu metod poszukiwania pracy przez bezrobotnych oraz indywidualnych formach doradztwa zawodowego. Działania te powinny prowadzić do szybkiego znalezienia pracy, chociaż nie zawsze zgodnego z wykształceniem czy posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi. Holandia została ujęta w ramach tego modelu przy znacznie wyższych wydatkach niż w Wielkiej Brytanii na subsydiowanie zatrudnienia. Rozbudowana struktura takich programów skierowanych do osób, które cierpią skrajne trudności w znalezieniu pracy, powinna zostać

zinterpretowana jako przejaw opieki społecznej, a nie strategia zatrudnieniowa. Mają one tym samym niewielki wpływ na zwiększenie szans zatrudnienia na otwartym i konkurencyjnym rynku pracy.

Włochy reprezentują politykę rynku pracy opartą na szkoleniach i subsydiowaniu zatrudnienia. To połączenie jest silnie widoczne tylko w jeszcze jednym kraju europejskim, tzn. w Grecji (zarówno Hiszpania, jak i Portugalia mogą być postrzegane jako umiarkowani zwolennicy tego podejścia). Taki model może wynikać ze stosunkowo wysokiego poziomu nieaktywności społeczeństwa, a wejście na rynek pracy wymaga wyposażenia w umiejętności bądź stworzenia specjalnego miejsca pracy.

Model rynku pracy oparty na szkoleniach i usługach rynku pracy wyróżnia Francję i Niemcy. Wykorzystanie na szerszą skalę programów doskonalących metody poszukiwania pracy w gospodarce niemieckiej pojawiło się stosunkowo niedawno (wydatki na ten cel przekraczają obecnie wydatki na szkolenia). Francja dodatkowo uzupełnia te programy tworzeniem miejsc pracy w sektorze publicznym.

Szwecja reprezentuje model oparty na systemie subwencjonowania zatrudnienia osób bezrobotnych, z uwzględnieniem zachęt dla pracodawców, którzy tworzą nowe miejsca pracy. Ograniczenie wydatków na szkolenia może wynikać z wysokiego poziomu wykształcenia.

Przedstawione w tabeli 1 i scharakteryzowane powyżej rzeczywiste i idealne typy aktywnej polityki rynku pracy wskazują, iż badacze nie osiągnęli konsensusu w tej kwestii. Najczęściej politykę rynku pracy realizowaną przez Wielką Brytanię i USA określa się jako prorynkową, opartą w zdecydowanej mierze na usługach pośrednictwa i poradnictwa zawodowego. Ten typ polityki jest najbardziej naturalny i nie narusza warunków konkurencji pomiędzy podmiotami na rynku pracy. Pozostaje pytanie, w jakim stopniu polityka rynku pracy powinna realizować zadania w zakresie kształcenia (zadania w tym zakresie realizuje przede wszystkim system kształcenia) czy opieki społecznej, która pojawia się w ramach zatrudnienia subsydiowanego (pomoc społeczna jest realizowana także przez inne instytucje). Nie można również wymagać, aby polityka rynku pracy realizowała wszystkie wymienione zadania. Pomiędzy dostępnymi instrumentami występuje częściowa komplementarność, ale w warunkach ograniczenia środków finansowych również wysoka substytucyjność.

### 3. Typy aktywnej polityki rynku pracy w krajach CEE

W tej części pracy została podjęta próba zidentyfikowania typów aktywnej polityki rynku pracy w badanej grupie krajów na podstawie analizy struktury wydatków na poszczególne programy. W opracowaniu określone kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie (*CEE -10 Central and Eastern Europe*) obejmują Bułgarię, Czechy, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Polskę, Rumunię, Słowację i Słowenię. Okres badawczy to lata 2004-2013. Podstawowym źródłem danych dla badanej grupy krajów są dane Eurostatu. Wydatki na poszczególne interwencje zostały przedstawione w ujęciu względnym, jako procent całkowitych wydatków na ALMP (kategorie 1-7<sup>1</sup>).

Programy zostały pogrupowane w następujący sposób:

- usługi rynku pracy (kategoria 1),
- szkolenia (kategoria 2),
- zachęty zatrudnieniowe wraz z wsparciem w procesie tworzenia nowych miejsc pracy (kategoria 4 oraz kategoria 7),
- dofinansowanie zatrudnienia i rehabilitacja osób niepełnosprawnych oraz działania związane z bezpośrednim tworzeniem miejsc pracy (kategoria 5 oraz kategoria 6).

Połączenie kategorii 4 i 7 oraz kategorii 5 i 6 jest związane z chęcią rozróżnienia, czy tworzone miejsca pracy powstają na otwartym i konkurencyjnym rynku pracy (zwykle o większej trwałości), czy w dużej mierze w sektorze publicznym (o czasowym charakterze).

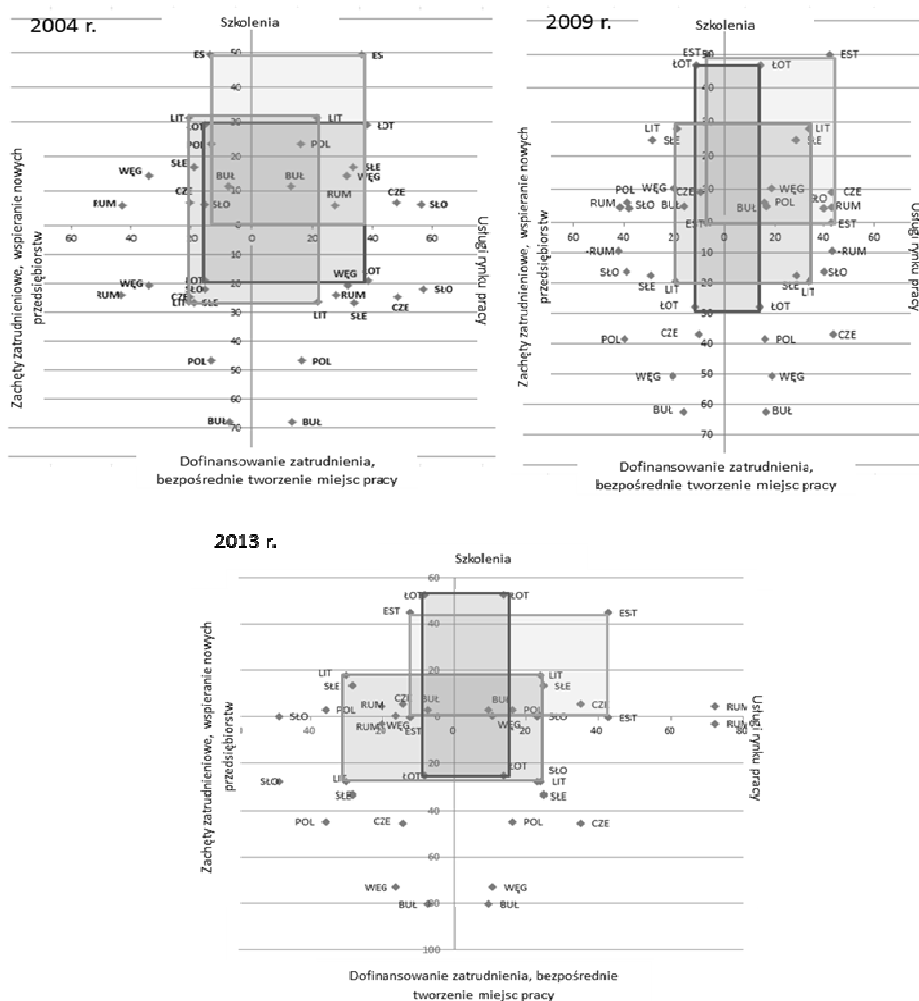
Analiza wydatków na ALMP pozwoliła zidentyfikować cztery klastry, wykazujące dużą zbieżność cech (w celu zachowania przejrzystości analiza każda z wymienionych grup została przedstawiona na osobnym wykresie, wielkości przedstawione na osiach oraz wyskalowanie osi na każdym z nich są identyczne):

- Klaster A – Estonia (EST) i Łotwa (ŁOT), Litwa (LIT),
- Klaster B – Słowacja (SŁO) i Rumunia (RUM), Czechy (CZ),
- Klaster C – Węgry (WĘG), Bułgaria (BUŁ), Polska (POL),
- Klaster D – Słowenia oraz kraje, które zmieniają profil ALMP.

Pierwszą zidentyfikowaną grupę krajów, tj. Estonię, Łotwę i Litwę<sup>2</sup>, wyróżnia wysoki poziom wydatków na szkolenia – polityka wspierająca rozwój kapitału ludzkiego (rys. 1).

<sup>1</sup> Oznaczenie instrumentów polityki rynku pracy jako kategoria 1 – kategoria 7 zgodnie z metodologią Eurostatu. W artykule wykorzystano zmienne Eurostatu dotyczące wydatków na politykę rynku pracy DG EMPL (tps00076 - 00080).

<sup>2</sup> Litwa w 2009 i 2013 r. wykazuje nie do końca zbieżne cechy w ramach prezentowanego klastra ze względu na znaczne ograniczenie wydatków na szkolenia z 31% w 2004 r. do 19% w 2013 r.



Rys. 1. Struktura wydatków na ALMP w ramach klastra A w roku 2004, 2009 i 2013

W latach 2003-2012 wydatki na ten cel w Estonii przekraczają 70% całkowitych wydatków na ALMP, w niektórych latach sięgają nawet 90%. Dodatkowo Estonię wyróżnia wysoki poziom wydatków związanych z usługami rynku pracy. Usługi te obejmują informacje skierowane do bezrobotnych o wolnych miejscach pracy, indywidualne poradnictwo zawodowe oraz pomoc w zakresie poszukiwania pracy. Bez wątpienia ten model aktywnej polityki rynku pracy można określić jako oparty na kapitale ludzkim. Dalsze badania powinny dodatkowo wskazać, czy wynika to z niskiego poziomu wykształcenia bezrobotnych, czy też niedopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Łotwa również



przeznacza na szkolenia relatywnie znaczną część środków finansowych; podczas gdy w 2004 r. wydatki na ten cel stanowiły 29%, to w 2013 r. – 52% całkowitych wydatków na ALMP. Instrumentem uzupełniającym kształcenie jest program zatrudnienia subsydiowanego, oparty na dotacjach mających na celu tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym, jak i na otwartym rynku pracy.

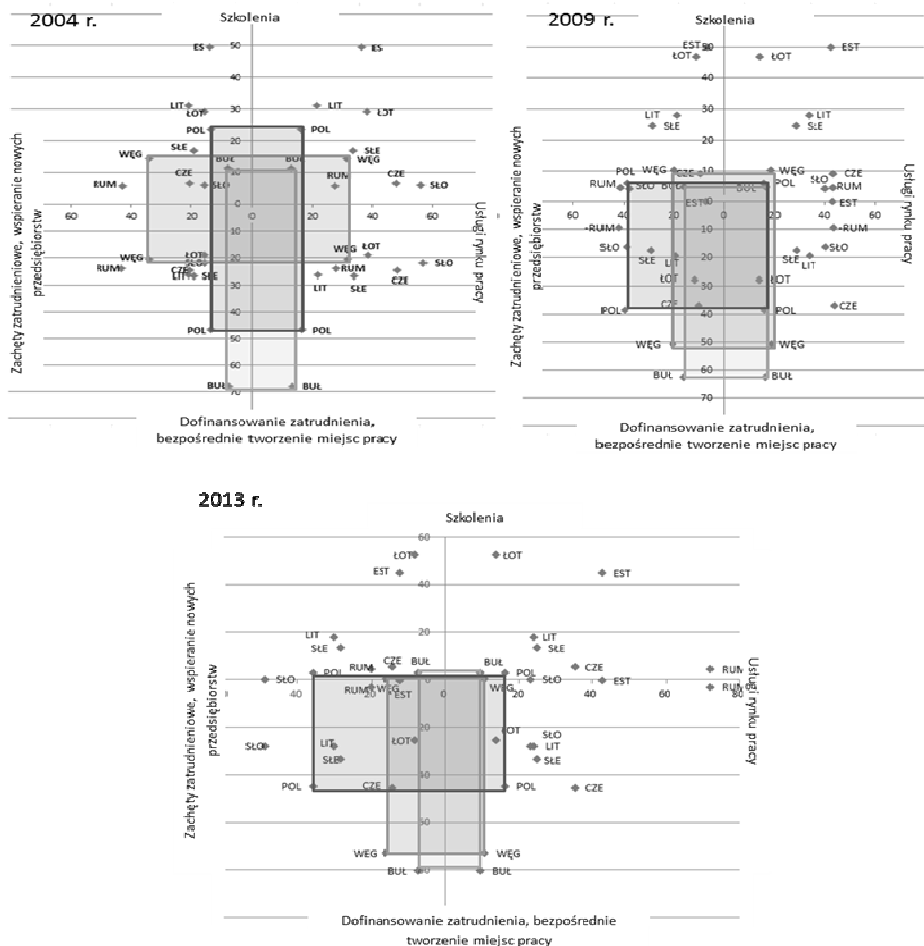
W Rumuni, na Słowacji oraz w Czechach<sup>3</sup> można mówić o prorynkowej (pomocowej) polityce rynku pracy opartej w dużej mierze na instrumentach wspierających tworzenie miejsc pracy w sektorze prywatnym lub zachętach do podjęcia własnej działalności gospodarczej oraz usługach instytucji rynku pracy. Wydatki związane z wsparciem zatrudnienia na otwartym rynku wyniosły w Rumunii w 2004 r. ponad 43%, a w 2013 r. spadły do 20% ogólnych wydatków na ALMP. Na Słowacji wydatki na ten cel zwiększyły się z 15% w 2004 r. do prawie 50% w 2013 r. W Rumunii dominującym instrumentem wsparcia bezrobotnych stały się usługi rynku pracy, na które przeznaczono w 2004 r. 27,6%, podczas gdy w 2013 r. już ponad 72% ogólnych środków ALMP. Słowacja jako instrument komplementarny wykorzystuje subsydiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym lub dla grup, które mają znaczne trudności na rynku pracy. Tym samym ponad 76% środków w ramach ALMP przeznacza się na różnego rodzaju dotacje wspierające zatrudnienie bezrobotnych, ale również firm, które tworzą dla nich miejsca pracy. Polityka rynku pracy w ramach tego klastra opiera się na wsparciu rynkowych mechanizmów kreacji miejsc pracy, a z drugiej strony dominujące instrumenty umożliwiają nabycie umiejętności zawodowych oraz doświadczenia. Równocześnie wydatki na szkolenia kształtują się na bardzo niskim poziomie.

---

<sup>3</sup> W Czechach tylko w 2003 r. ALMP wyróżniają przedstawione dla klastra B cechy. W kolejnych okresach wydaje się, że przesunęła się do klastra D.



witych środków w ramach ALMP. W Polsce średni poziom wydatków na ten cel waha się w przedziale 36%- 49%.

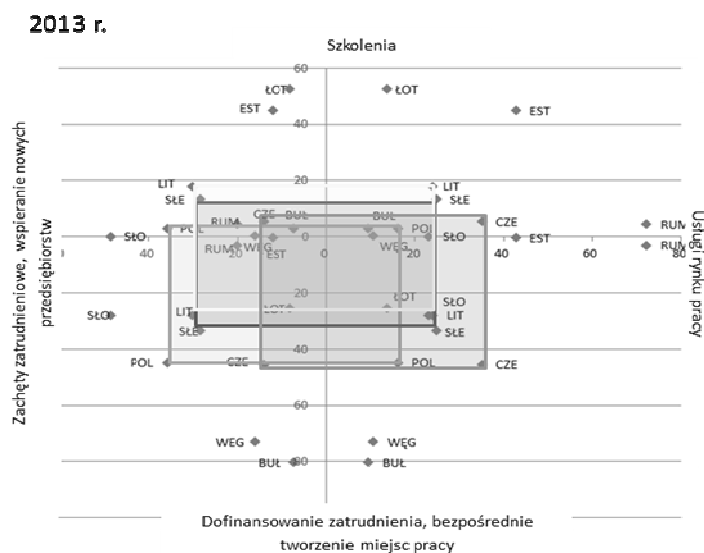


Rys. 3. Struktura wydatków na ALMP w ramach klastra C w roku 2004, 2009 i 2013

Celem takiej polityki jest ograniczanie przeszkód zatrudnienia i motywowanie do ponownego wejścia lub powrotu na rynek pracy, jednak w ramach chronionych miejsc pracy, które powstają często w sektorze publicznym. Tak znaczne wydatki na subsydiowanie zatrudnienia mogą ograniczać efektywność ALMP, bowiem większość badań i ocen wskazuje, że zatrudnienie publiczne nie zwiększa szans bezrobotnych na zatrudnienie długotrwałe. W tym klastrze (C) aktywna polityka rynku pracy ma charakter socjalny i w dużej mierze opiekuńczy. Wydaje się, że Polska od 2011 r. zmniejsza stopniowo wydatki na subsy-

diowanie zatrudnienia na rynku pracy chronionym, w przeciwieństwie do tendencji w tym zakresie występujących na Węgrzech i w Bułgarii.

Ostatni z wyróżnionych klastrów (D) obejmuje Słowenię, Czechy, Litwę i Polskę, w szczególności w 2013 r.<sup>4</sup> zbieżność w zakresie wykorzystywanych instrumentów wydaje się duża. Wykazuje on pewne podobieństwa do klastra C. Różnica związana jest z odmienną strukturą subsydiowania zatrudnienia. Polska i Litwa przeznaczają ponad dwukrotnie więcej środków na stworzenie zachęt zatrudnieniowych i nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym niż kraje grupy C. Interwencje, obok charakteru socjalnego, wykorzystują mechanizmy rynkowe i konkurencję (rys. 4). Ten typ polityki rynku pracy można określić jako mieszany, wykorzystujący zarówno instrumenty rynkowe, jak i subsydiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym, w niewielkim stopniu wykorzystujący szkolenia. Być może specyfika tego modelu wynika z wysokiego wykształcenia zasobów siły roboczej, co powinno zostać poddane dalszym badaniom.



Rys. 4. Struktura wydatków na ALMP w ramach klastra D w 2013 r.

<sup>4</sup> Ponieważ większość krajów (trzy spośród czterech) została zaliczona do tego klastra dopiero w 2009 lub 2013 r., autorka nie widzi sensu przedstawienia wykresów z okresów wcześniejszych. Wypukłyby one w większym stopniu różnice niż podobieństwa w ramach klastra D.

## Podsumowanie

Rozpatrując politykę rynku pracy jako interwencję państwa w procesy rynkowe, należy postawić pytanie, czy interwencja ta jest rzeczywiście potrzebna. Jeżeli tak, to w jakim zakresie i za pomocą jakich instrumentów należy oddziaływać skutecznie na ten rynek. W gruncie rzeczy nie ma jednoznacznej i wiążącej odpowiedzi.

W latach 90. XX w. kraje środkowoeuropejskie stworzyły podstawy działań interwencyjnych na rynku pracy, a w późniejszym okresie je modyfikowały. Równocześnie cele, które stawia się aktywnej polityce, są bardzo szerokie i ambitne. Ma bowiem prowadzić do formowania kapitału ludzkiego, spełniać funkcje integracyjne i socjalne. Pozostaje pytanie, w jakim stopniu właśnie takie funkcje powinna spełniać oraz w jakim stopniu to system edukacyjny czy system pomocy społecznej jest odpowiedzialny za ich realizację.

Analiza wydatków na aktywne programy rynku pracy pozwala stwierdzić, iż badana grupa krajów znacznie różni się od modelu liberalnego, charakterystycznego dla Wielkiej Brytanii. Wyróżnienie czterech klastrów o odmiennym zakresie i sposobie wykorzystania instrumentów pozwala sformułować stwierdzenie, iż ALMP w odpowiedzi na zdywersyfikowane struktury rynków pracy oraz natężenie problemów społecznych w różnych krajach kładzie nacisk na odmienne rozwiązania. Słowację i Rumunię charakteryzuje prorynkowa (pomocowa) ALMP. Głównym zadaniem aktywnej polityki rynku pracy na Łotwie i w Estonii jest rozwój kapitału ludzkiego. Stagnacyjną politykę, opartą na zatrudnieniu wspieranym, przyjęły Słowacja i Rumunia. Polska, Czechy i Litwa dość znacznie zmieniają strukturę wykorzystywanych instrumentów, co więcej, wydaje się, że wraz ze Słowenią tworzą nowy, mieszany model polityki rynku pracy, który w przyszłości być może będzie stanowił trzon modelu środkowoeuropejskiego.

Zaprezentowane w artykule wyniki badań mają charakter cząstkowy, ich weryfikacja wymaga dodatkowo uwzględnienia uwarunkowań realizowanej polityki rynku pracy, co będzie przedmiotem dalszych badań autorki.

## Literatura

- Barbier J.C. (2004), *Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third* [w:] J. Lind, H. Knudsen, H. Jørgensen (eds.), *Labour and Employment Regulation in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels.
- Barbier J.C., Ludwig-Mayerhofer I. (2004), *Introduction: The Many Worlds of Activation*, „European Societies”, special issue 4(6).
- Bonoli G. (2004), *The Politics of New Social Risks and Policies*, presented at the ISA conference RC 19, September, Paris.

- Bonoli G. (2010), *The Political Economy of Active Labour Market Policy*, Working Paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
- Caruana C., Theuma M. (2011), *From Labour Market Programmes to Active Labour Market Policy*, Employment and Training Corporation (ETC), Malta.
- Craig B. (2014), *The Hyper-Anglicisation of Active Labour Market Policy: Facilitating and Exemplifying a Flawed Growth Model*, SPERI Paper No.14.
- Clegg D. (2005) *Activating the Multi-tiered Welfare State: Social Governance, Welfare Politics and Unemployment Policies in France and the United Kingdom*, European University, Florence.
- Dean H. (2007), *The Ethics of Welfare-to-Work*, „Policy and Politics”, No. 35(4).
- Eurostat (2013), *Labour Market Policy Statistic – Methodology 2013*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lmp\\_expsumm&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lmp_expsumm&lang=en) (dostęp: 10.11.2015).
- Golinowska S.(2003), *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa.
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie – podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- OECD (2014), *The Scope and Comparability of Data on Labour Market Program*, <http://www.oecd.org/els/emp/ALMPdata-Scope-and-Comparability-2014.pdf> (dostęp: 10.11.2015).
- Taylor-Gooby P. (ed.) (2004), *New Risks and Social Change. In New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.
- Torring J. (1999), *Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State*, „Journal of European Social Policy”, Vol. 9/1.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. (2010) *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Wydawnictwo Pracowania Sztuk Plastycznych Sp. z o.o., Toruń.

#### TYPES OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

**Summary:** The article presents social regimes and labour market policy problems. On the basis of source literature, describe their ideal types (models) and try to identify the features of active labour market policy in post-communist countries. The discussions which developed in last years, moving in two different directions. The first group of researchers suggests that active labour market policies developing in already identified direction, which shows of its unification on a scale at least regional (ex. Within the EU). This approach can be contrasted with particularistic view, which shows that CEE countries follow different and non-traditional personal path or in specific groups. Analysis of spending on active labour market policies can be argued about the different types in the group of tested countries.

**Keywords:** labour market policy, training, subsidized employment, labour market services.