

Zenon Wiśniewski* i Monika Wojdyło-Preisner**

NOWE PODEJŚCIE DO INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY

1. WSTĘP

Istnieje wiele dróg prowadzących do poprawy sytuacji na rynku pracy oraz wzrostu efektywności polityki rynku pracy. Dlatego też nie ma jednego kraju modelowego, którego rozwiązania w zakresie programów zatrudnieniowych można by zalecać jako receptę na sukces. Drogi poszczególnych krajów prowadzące do wzrostu zatrudnienia związane są z tradycją i historią stosunków przemysłowych określających systemowy charakter danego modelu gospodarczego. Można je pogrupować na cztery podstawowe przedsięwzięcia: 1. właściwa ewaluacja programów rynku pracy, 2. statystyczne metody oceny programów *ex-post* (*profiling, targeting*), 3. zapobieganie przypisywaniu zbyt wielu celów jednemu programowi, 4. wprowadzenie nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnieniowych i konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych (*job brokering, activation measures*).

Niniejszy artykuł szczególną uwagę zwraca na korzyści związane ze stosowaniem procedur *profiling*. Pojęcie to obejmuje wczesną identyfikację osób bezrobotnych szczególnie zagrożonych długookresowym bezrobociem, a następnie dobór najbardziej efektywnych dla tych osób form pomocy (programów rynku pracy). Odpowiednio dobrane narzędzie *profiling* ułatwia pracownikom służb zatrudnieniowych szybkie wychycenie osób najbardziej narażonych na długookresowe bezrobocie i przyczynia się do skuteczniejszych działań na rzecz zatrudnienia tych osób.

* Prof. dr hab., Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

** Mgr, Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

2. SYTUACJA NA RYNKACH PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Realizacja celu pełnego zatrudnienia w Unii Europejskiej napotyka na szereg barier. Większość krajów członkowskich boryka się z poważnymi problemami, a w szczególności z bezrobociem strukturalnym i długookresowym, dotyczącym przede wszystkim pracowników o niskich kwalifikacjach oraz z bezrobociem młodzieży. Na koniec 2004 roku w rozszerzonej Unii 19 milionów osób pozostawało bez pracy, w tym w strefie euro 12,6 mln osób. Przeciętna stopa bezrobocia w rozszerzonej Unii wynosiła 8,9 % i tyle samo w strefie euro. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten kształtował się na poziomie 5,4%, a w Japonii 4,4%. Wśród piętnastu krajów Unii najniższą stopę bezrobocia notowano w Irlandii (4,3%), Luksemburgu (4,4%), Austrii (4,5%), Wielkiej Brytanii (4,6%) i Holandii (4,7%), a najwyższą w Grecji (10,5%), Hiszpanii (10,4%) i Republice Federalnej Niemiec (10%). W grupie nowych państw członkowskich szczególnie wysokie bezrobocie występuje w Polsce (18,3%) i na Słowacji (16,9%). Bezrobocie wśród młodzieży w rozszerzonej Europie wynosiło 18,1%.

W latach 1991-2003 PKB piętnastki rósł w średnim tempie 2,1%, podczas gdy PKB Stanów Zjednoczonych wzrastał o 3,2%. W tym samym okresie średni roczny przyrost zatrudnienia wynosił w Unii 0,6%, a w Stanach Zjednoczonych 1,4%. Te dane wskazują, że w Europie jest o wiele niższa chłonność zatrudnienia w procesie wzrostu gospodarczego niż w Stanach Zjednoczonych Ameryki i odczuwalny jest bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy.

Współczesny wymiar i struktura bezrobocia różnią się zasadniczo od tego zjawiska z lat sześćdziesiątych. O ile wcześniej bezrobocie było skutkiem kolejnych kryzysów gospodarczych i cechowało się przejściowością, to obecnie ma ono trwały i strukturalny charakter. Dlatego na szczycie Unii Europejskiej próbuje się podejmować skoordynowane działania przeciwdziałające bezrobociu w ramach tzw. *Europejskiej Strategii Zatrudniania*.

Cele i zadania Europejskiej Strategii Zatrudnienia są wytyczane na szczytowych spotkaniach przywódców Unii Europejskiej. Na szczycie w Lizbonie (2000) i Sztokholmie (2001) określono cele, które mają być zrealizowane do 2010 roku. Do tego czasu zaplanowano osiągnięcie stopy zatrudnienia na poziomie 70%, dla kobiet 60%. Jeśli chodzi o osoby starsze, to w związku ze starzeniem się społeczeństwa w Europie, założono wzrost stopy zatrudnienia osób w przedziale wieku 55-64 lata z 39% do 50%.

Obecna sytuacja na rynkach pracy w krajach UE jest niepokojąca i efekty realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia są niezadowolające. Zgodnie z przyjętymi celami w Lizbonie stopa zatrudnienia miała wrosnąć z 64% w 2001

roku do 67% w 2005 roku. Niestety, wynosi ona dzisiaj tylko 64,4%, czyli 2,6 punkta procentowego poniżej projekcji przewidzianej na obecny rok. Tylko cztery kraje, a mianowicie Dania, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania spełniają dzisiaj kryterium 70% stopy zatrudnienia, to znaczy, że osiągnęły stan pełnego zatrudnienia. Jednocześnie inne regiony świata, w tym także Stany Zjednoczone, rozwijają się szybciej niż Europa. W ciągu ostatnich 25 lat Unia Europejska nie zmniejszyła dystansu dzielącego ją od Stanów Zjednoczonych i obecnie PKB na głowę mieszkańca jest niższy niż 2/3 tej wielkości za oceanem.

Sumując można powiedzieć, że:

- kraje Unii, które były w stanie zredukować bezrobocie, dokonały liberalizacji swoich rynków pracy,
- żaden z krajów, który nie dokonał liberalizacji (Francja, Niemcy, Włochy), nie obniżył poziomu bezrobocia,
- małe kraje mają lepszą sytuację zatrudnieniową i lepiej radzą sobie z problemami na rynku pracy.

Z badań Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że kraje europejskie cechujące się wysoką elastycznością rynku pracy, jak na przykład Dania, Finlandia i Holandia, notują wyższe stopy zatrudnienia w porównaniu z Francją, Niemcami, Grecją, Włochami i Hiszpanią. Liczne analizy wskazują na 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 (Puhani, 2004, s. 12–18). Wspierają one hipotezę Krugmana, że negatywne szoki popytowe prowadzą w USA do zwiększenia dysproporcji płac pomiędzy niewykwalfikowanymi pracownikami a wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, podczas gdy w Europie kontynentalnej zwiększają bezrobocie osób nisko wykwalifikowanych (Krugman, 1994, s. 23-43).

3. POLITYKA RYNKU PRACY – DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA

Trudna sytuacja na rynkach pracy w krajach Unii Europejskiej wymaga interwencji państwa. Rozpatrując politykę rynku pracy jako interwencję państwa w procesy rynkowe, trzeba postawić najpierw 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 tu jednej ogólnej i wiążącej odpowiedzi, gdyż trzeba najpierw zdefiniować problemy, które na rynku pracy powinny być rozwiązane przez interwencję 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.

Na pasywne i aktywne instrumenty polityki rynku pracy w krajach Piętnastki wydaje się średnio 2,4% PKB. Przez lata organizacje międzynarodowe zalecały przesuwanie akcentów ze świadczeń kompensacyjnych dla bezrobotnych w kierunku aktywnych instrumentów. Według tej rekomendacji postępowało wiele krajów i obecnie przeciętny udział wydatków na aktywne programy zatrudnieniowe w krajach Unii Europejskiej wynosi prawie 1% PKB. Stanowi to jednak tylko 42% ogółu wydatków.

Obserwując strukturę wydatków na programy zatrudnieniowe można stwierdzić, że w większości krajów priorytet mają instrumenty oddziałujące na podaż pracy. Rosną także wydatki na koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnieniowych. W ostatnim czasie w związku ze wzrostem bezrobocia długookresowego zaczęło ponownie zyskiwać popularność zatrudnienie subwencjonowane. Daje się zauważyć tendencja do zwiększenia wysiłków w celu uaktywnienia wydatków i rozszerzenia gamy stosowanych instrumentów. Chociaż rośnie innowacyjność aktywnej polityki rynku pracy, to jednak generalnie dominuje tradycyjne podejście do rozwiązywania problemów bezrobocia przez świadczenia kompensacyjne. W wielu krajach modyfikacje sprowadzały się do obniżenia poziomu i ograniczenia okresu pobierania zasiłku.

Pierwszą najbardziej kontrowersyjną kwestią jest skala interwencji państwa na rynku pracy. Rozbudowany szeroko system programów zatrudnieniowych, jak na przykład w Szwecji w latach dziewięćdziesiątych, prowadzi do wzrostu ich nieefektywności. Spada wówczas szczególnie jakość programów szkoleniowych dla bezrobotnych (Calmfors, Forslund, Hemström, 2001). To samo dzieje się z zatrudnieniem subwencjonowanym w sektorze publicznym i prywatnym, które zaczyna obejmować w coraz szerszym zakresie coraz mniej uzasadnione zadania. Duże rozmiary programów zatrudnieniowych ograniczają także pośrednictwo pracy publicznych służb zatrudnieniowych, najbardziej efektywny instrument polityki rynku pracy.

Istnieje konsens co do tego, że środki polityki rynku pracy powinny być zorientowane na grupy największego ryzyka. Tak realizowana polityka ogranicza niejako rozmiary programów zatrudnieniowych i powoduje wzrost ich efektywności. Jeżeli zatrudnienie subsydiowane kierowane jest do osób zagrożonych bezrobociem długookresowym, to „wypychanie” dotychczas pracujących nie jest aż tak dużym problemem w porównaniu z sytuacją, gdy to zatrudnienie nie jest ukierunkowane na tę grupę celową. Efektem zatrudnienia subwencjonowanego adresowanego do grup celowych jest też wzrost konkurencji pomiędzy *insiderami* a *outsiderami* - uczestnikami programów zatrudnieniowych. Konkurencja ta wywiera presję na spadek płac i tym samym generuje nowe miejsca w gospodarce. Należy zaznaczyć, że istnieje pewne

ograniczenie w zakresie orientowania programów na grupy celowe, spowodowane ryzykiem stworzenia złego wizerunku tych przedsięwzięć u pracodawców. Trzeba mieć zatem na uwadze tę granicę i postępować racjonalnie.

Inną konkluzją jest konieczność zwiększenia orientacji na działania aktywizujące i doskonalące pośrednictwo pracy kosztem długookresowych szkoleń i subsydiowanego zatrudnienia dla bezrobotnych. Intensyfikacja takich środków, jak intensywne doradztwo zawodowe, częstsze kontakty z urzędem pracy, indywidualne plany działania dla poszukujących pracy, sankcje w stosunku do osób odmawiających podjęcia pracy czy obowiązek świadczenia pracy przez bezrobotnych otrzymujących pomoc socjalną w długim okresie, może poprawić sytuację na rynku pracy. Niektóre kraje, takie jak Australia, Dania, Irlandia, Wielka Brytania, Holandia i Szwecja, wybrały już tę orientację (EEAG, 2001). Liczne badania dowodzą, że te instrumenty mogą zwiększyć stopę odpływu z bezrobocia od 15% do 30% (Grubb, Martin, 2001). Podzielając ten pogląd, należy podkreślić, że efekty te mogą być przeszacowane, gdyż aktywne pośrednictwo może zwiększać rozmiary bezrobocia z dwóch powodów. Po pierwsze, gdy maleją koszty zwolnień, to rośnie popyt na pracę, a po drugie, pracodawcy mogą szybciej uzupełnić swoje braki w zatrudnieniu w warunkach malejącej presji na wzrost płac. Trudno jednak zakładać, że te dwa efekty występują w przypadku wysokiego bezrobocia. Jeśli wolne miejsca pracy są szybko obsadzane, to zazwyczaj koszty zwolnień są niskie i presja na podwyżkę wynagrodzeń słabnie. Aktywizacja pośrednictwa pracy może oddać nieocenioną przysługę w sytuacji, gdy rośnie liczba wolnych miejsc pracy i maleje bezrobocie.

Generalnym problemem jawiącym się przy aktywizacji pośrednictwa pracy są ograniczone rozmiary zatrudnienia w publicznych służbach zatrudnieniowych. W przypadku wysokiego bezrobocia wzrost zatrudnienia w urzędach pracy jest nierealny, gdyż kurczą się możliwości finansowania spowodowane spadkiem wpływów ze składek ubezpieczeniowych.

Jest wiele dróg prowadzących do poprawy sytuacji na rynku pracy i wzrostu efektywności polityki rynku pracy. Można jednak wskazać na cztery podstawowe przedsięwzięcia umożliwiające udoskonalenie programów zatrudnieniowych.

Po pierwsze, decydujące znaczenie ma właściwa ocena różnych programów. Najczęściej ewaluacja ma pobieżny charakter. Pierwsze kroki w kierunku stworzenia instytucjonalnego systemu ocen poczyniła Szwecja już w końcu lat sześćdziesiątych. Ze względu na duże rozmiary wydatków na programy zatrudnieniowe jest to przedsięwzięcie bardzo istotne. Często bowiem mamy do czynienia z sytuacją, że pod nową nazwą przemycane są stare programy, które nie sprawdziły i są nieefektywne.

Po drugie, statystyczne 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 długotrwałym bezrobotnym (*profiling*), jak również do określenia programu przynoszącego najlepsze efekty dla bezrobotnego (*targeting*). Profilowanie bezrobotnych, szczególnie z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego, jest nowym instrumentem wspierania decyzji służb zatrudnieniowych. Pozwala ono pomóc „wychycić” bezrobotnych zagrożonych długookresowym bezrobociem i efektywnie wykorzystać posiadane ograniczone środki przeznaczone na aktywne programy zapobiegania bezrobociu (Hasluck 2004, Rosholm i in. 2004).

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 zatrudnieniowych i konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych (*job brokering, activation measures*). Pewne osiągnięcia na tym polu odniosła Australia (Grubb, Martin, 2001). Implementacja tych systemów powiązana musi być z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań i solidną oceną zapobiegającą manipulacji. Pracownicy publicznych służb zatrudnieniowych mogą bowiem w procesie rekrutacji uczestników programów zatrudnieniowych wybierać tylko tych, którzy mają najlepsze perspektywy uzyskania pracy, po to by w sztuczny sposób wykazać się bardzo dobrymi rezultatami.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że problemy zatrudnieniowe spowodowane niewystarczającą stopą wzrostu gospodarczego nie mogą być rozwiązane przez instrumenty polityki rynku pracy. Koszty polityki rynku pracy są bardzo wysokie, a jej instrumentarium nie jest dostosowane do skutecznego oddziaływania na rynek pracy w warunkach permanentnego niedoboru miejsc pracy. Jest ono przede wszystkim ukierunkowane na doraźne usuwanie nierównowagi na rynku pracy. Programy zatrudnieniowe mogą pełnić efektywnie funkcję komplementarną w stosunku do innych środków polityki gospodarczej państwa. Nie oddziałują one bowiem – z wyjątkiem subwencjonowanego zatrudnienia – na popytową stronę rynku pracy. Popyt na pracę uzależniony jest od decyzji pracodawców, którzy poprzez inwestycje tworzą miejsca pracy na pierwszym rynku pracy.

4. PROFILING – ALTERNATYWNE PODEJŚCIE DO AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Do tej pory, aktywna polityka rynku pracy (ALMP) w krajach członkowskich Unii Europejskiej, w dużym stopniu ograniczała się tylko do zmniejszania zasobu osób długookresowo bezrobotnych. Jednocześnie dowiedziono, iż ponowna integracja tych osób z rynkiem pracy jest często bardzo trudna.

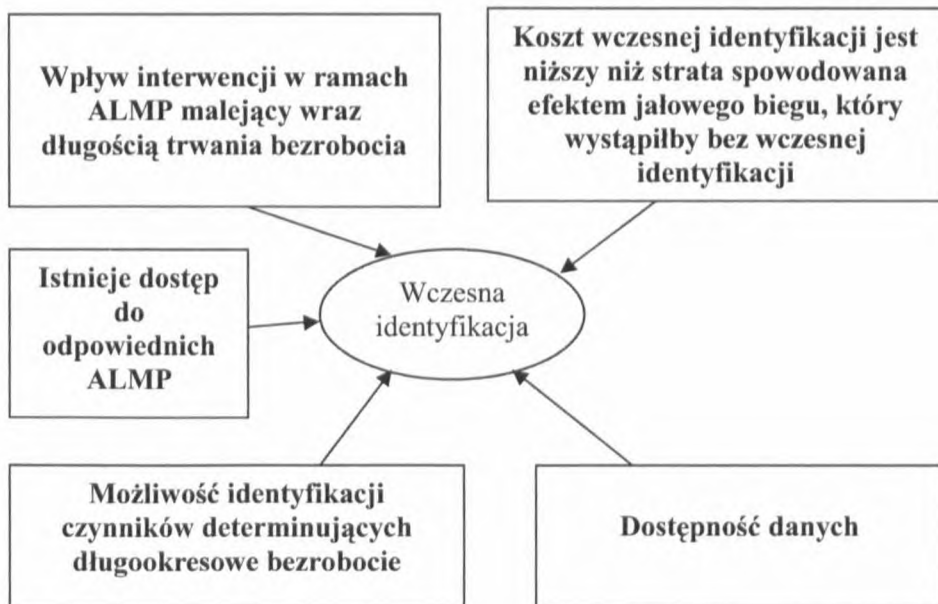
Alternatywnym podejściem może być próba ograniczania napływu do długookresowego bezrobocia. Hasluck argumentuje, iż wczesna interwencja przyniesie korzyści gospodarcze, jeśli osoby, które zostałyby długookresowo bezrobotnymi, powrócą do zasobu siły roboczej i w rezultacie ich „zatrudnialność” nie zostanie obniżona (Hasluck i in. 1997).

Wczesna interwencja musi być poprzedzona właściwą identyfikacją osób szczególnie zagrożonych długookresowym bezrobociem. W przeciwnym razie pociąga ona za sobą ryzyko (European Commission 2001, s. 7):

- pomagania osobom, które są w stanie same znaleźć zatrudnienie w krótkim okresie (efekt jałowego biegu, błąd II typu),
- pominięcia osób, które zostały wykluczone z rejestru bezrobotnych jako osoby nie zagrożone długookresowym bezrobociem, a które w rezultacie pozostają bez pracy przez ponad 12 miesięcy (błąd I typu).

Według Komisji Europejskiej, wczesna identyfikacja to ogólnie stosowana procedura, przeprowadzana pomiędzy wszystkimi lub wybranymi bezrobotnymi, w początkowym stadium ich bezrobocia, w celu określenia ryzyka popadnięcia przez tych bezrobotnych w długookresowe bezrobocie (European Commission 2001, s. 7). Natomiast Rudolph twierdzi, że instrument *profiling* to każda formalna procedura, za pomocą której podejmowana jest decyzja komu, kiedy i w jaki sposób powinna zostać udzielona pomoc, aby poprawić jego sytuację na rynku pracy (Rudolph 2001, s. 26).

Idea wczesnej identyfikacji jest ściśle powiązana z pojęciem aktywnej polityki rynku pracy. Zapobieganie bezrobociu długookresowemu powinno zacząć się jak najszybciej, ale oferowanie „leczenia” wraz z wczesną interwencją jest bardzo kosztowne. Dlatego pojawia się konieczność wczesnej identyfikacji osób najbardziej narażonych na długookresowe bezrobocie (OECD 1998, s. 9). Schemat 1 przedstawia kluczowe założenia wczesnej identyfikacji.



Schemat 1. Założenia wczesnej identyfikacji

Źródło: European Commission (2001), *Study on Early Identification of High Risk Unemployed*; Final Report and Annex Report I, DG Employment and Social Affairs, s. 14.

Wczesna identyfikacja jest strategią pro-aktywną, według której:

- osoby wchodzące do zasobu bezrobocia przechodzą procedurę oceny ryzyka popadnięcia w długookresowe bezrobocie,
- osoby posiadające wysoki współczynnik ryzyka poddawane są wczesnemu „leczeniu”.

Natomiast strategia re-aktywna polega na pomijaniu procedury wczesnej identyfikacji i oferowaniu „leczenia” tym osobom, które są już bezrobotne przez ponad 12 miesięcy. Nasuwa się więc pytanie – która z tych strategii jest bardziej efektywna? Czy zapobieganie problemowi długookresowego bezrobocia jest lepsze niż „leczenie” go, gdy już się pojawi? Zakładając, że:

- wczesne zapobieganie bezrobociu jest przynajmniej tak samo efektywne jak „leczenie” późniejsze,
- po „leczeniu” szanse na znalezienie zatrudnienia wzrastają i pozostają na tym wyższym poziomie przez cały okres trwania bezrobocia,
- możliwa jest dokładna identyfikacja osób, które zostaną długookresowo bezrobotne,

to wówczas podejście pro-aktywne jest bardziej efektywne (European Commission 2001, s. 27-30).

5. RÓŻNE PODEJŚCIA DO PROFILING

USA: *The Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)*

Program *The Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)* został uchwalony przez Kongres Stanów Zjednoczonych w listopadzie 1993 r. Wszedł w życie pod koniec 1994 r. WPRS składa się z trzech głównych etapów (Rudolph 2001, s. 38; OECD 2002, s. 238):

- wczesnej identyfikacji osób ubiegających się o zasiłki, które prawdopodobnie wyczerpią swoje uprawnienia do pobierania zasiłków,
- świadczenia usług ułatwiających ponowne zatrudnienie tych osób,
- zbieraniu informacji nt. wyników przeprowadzonych działań w celu sprawdzenia możliwości kontynuacji pobierania zasiłku oraz ułatwienia procesu ewaluacji.

Procedura *profiling* przeprowadzana jest podczas rejestracji, wśród wszystkich osób bezrobotnych, które zostały zwolnione z pracy i jednocześnie są uprawnione do pobierania zasiłków. Polega na wyznaczeniu, za pomocą modelu statystycznego, prawdopodobieństwa, że dana osoba wyczerpie swoje uprawnienia do pobierania zasiłku. Modele są dopasowane do lokalnych warunków każdego ze stanów. Uwzględniają następujące zmienne: poziom wykształcenia, posiadanie zawodu, zmiany w zatrudnieniu w poprzednim zawodzie, zmiany w zatrudnieniu w poprzedniej gałęzi gospodarki oraz lokalną stopę bezrobocia (OECD 1998, s.105). Zmienne takie jak: wiek, płeć czy pochodzenie etniczne nie mogą być brane pod uwagę z powodu obowiązujących ustaw antydyskryminujących.

Osoby z najwyższym prawdopodobieństwem są kierowane, w miarę dostępności miejsc, do uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Udział w tych programach jest obowiązkowy, pod groźbą utraty uprawnienia do pobierania zasiłków.

Wprowadzenie WPRS doprowadziło do spadku odsetka osób wyczerpujących swoje uprawnienia do pobierania zasiłku i skrócenia czasu ich pobierania.

Australia: *Job Seeker Classification Instrument (JSCI)*

Wprowadzony w 1994r. program *Job Seeker Classification Instrument (JSCI)* pociągnął za sobą znaczące zmiany w podejściu do osób bezrobotnych. Szczególny akcent położono na indywidualne podejście do każdej osoby bezrobotnej, odchodząc tym samym od zajmowania się wyłącznie grupami

docelowymi (*EU-Profilng Seminar* 2005). JSCI to statystyczne narzędzie diagnostyczne, na które składa się kilkanaście zmiennych z przypisanymi im wagami, służące do oceny indywidualnego ryzyka popadnięcia w długookresowe bezrobocie (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business 1998). Tak sformalizowany proces *profilng* został wprowadzony, aby ograniczyć wzrastające koszty długookresowego bezrobocia i jednocześnie efektywnie zarządzać posiadanymi środkami przeznaczanymi na walkę z tym zjawiskiem.

W 2003 r., w ramach nowego *Active Participation Model*, przeprowadzono pełną ewaluację i korektę JSCI. Od tego momentu, osoby szczególnie zagrożone długookresowym bezrobociem objęte zostały intensywną pomocą (*case management*). Osoby sklasyfikowane jako nie zagrożone bezrobociem, kierowane są do szkoleń ułatwiających poszukiwanie pracy. Dla osób najbardziej zagrożonych (około 14% ogółu bezrobotnych) rozwinięto dodatkowe narzędzie *profilng* (JSA=JSCI *Supplementary Assessment*) (*EU-Profilng Seminar* 2005).

Wnioski z ponad dziesięcioletniego australijskiego doświadczenia w zakresie *profilng* można sformułować następująco: procedury *profilng* znacząco ułatwiają alokację środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem i stanowią nieocenioną pomoc w podejmowaniu decyzji o wczesnej interwencji.

Kanada: *The Service and Outcome Measurement System (SOMS)*

Chociaż w Kanadzie nie ma formalnego modelu *profilng*, to funkcjonuje tam wprowadzony w 1998r. *The Service and Outcome Measurement System (SOMS)* (OECD 1998, s.13; European Commission 2001, s. 73). Jest on połączeniem modelu ekonometrycznego z oceną ryzyka przez pracownika służb zatrudnieniowych (szerzej nt. różnych koncepcji wczesnej identyfikacji osób zagrożonych długookresowym bezrobociem patrz w: Wojdyło-Preisner 2005, s. 179). SOMS nie służy bezpośrednio do identyfikacji osób zagrożonych długookresowym bezrobociem, lecz jest wykorzystywany do określenia jaki rodzaj pomocy będzie najbardziej odpowiedni dla danej osoby, i równocześnie jak najmniej kosztowny dla budżetu państwa.

Tabela 1

Cechy instrumentów *profiling* stosowanych w USA, Australii i Kanadzie

	USA	Australia	Kanada
grupa docelowa	osoby ubiegające się o zasiłki	osoby zaczynające poszukiwania pracy	osoby poszukujące pracy
zagrożenie długookresowym bezrobociem określane na podstawie:	prawdopodobieństwa	prawdopodobieństwa	wyniku programu i ilości tygodni „zaoszczędzonego” zasiłku
moment przeprowadzenia identyfikacji	w początkowym stadium bezrobocia	w początkowym stadium bezrobocia	w początkowym stadium bezrobocia, kiedy potrzebne
klasyfikacja	ostateczna	odwracalna	brak
<i>profiling</i>	na podstawie modelu	postępowanie dwuetapowe	narzędzie decyzyjne, brak bezpośredniego <i>profiling</i>
uaktualnienie parametrów estymacji	regularne	brak danych	ciągle, poprzez zintegrowaną bazę danych
status	sprawny	sprawny	sprawny w wybranych urządach pracy
udział w <i>case management</i>	obowiązkowy aby nadal otrzymywać zasiłek	obowiązkowy aby nadal otrzymywać zasiłek	do uzgodnienia
ewaluacja	tak	częściowa	tak

Źródło: Rudolph H. (2001), *Profiling as an instrument for early identification of people at risk of long-term unemployment*, [w:] P. Weinert, M. Baukens, P. Bollérot, M. Pineschi-Gapègne, U. Walwei, (red.), *Employability: From theory to practice*, Library of Congress, USA, s. 45.

Kraje europejskie

W krajach europejskich, profilowanie bezrobotnych, szczególnie z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego, jest wciąż nowym i często niedocenianym instrumentem wspierania decyzji służb zatrudnieniowych, w jaki sposób najlepiej pomóc bezrobotnym zagrożonym długookresowym bezrobociem oraz najefektywniej wykorzystać posiadane, lecz przecież ograniczone środki przeznaczane na aktywne programy zapobiegania bezrobociu. Podczas konferencji

zorganizowanej pod patronatem Komisji Europejskiej w Norymberdze w styczniu 2005r. (*EU-Profiling Seminar 2005*), przedstawiciele organów odpowiedzialnych za politykę rynku pracy krajów wykorzystujących już *profiling* dzielili się swoimi dotychczasowymi doświadczeniami w tej dziedzinie. Przegląd przedstawionych przez nich różnych podejść do tego zagadnienia umieszczono w tabeli 2.

6. PODSUMOWANIE

Efektywne zarządzanie ograniczonymi środkami przeznaczanymi na programy zapobiegania bezrobociu powinno być jednym z najważniejszych zadań służb zatrudnieniowych. W zarządzaniu takim bardzo pomocne mogą się okazać zaprezentowane w niniejszym artykule nowe instrumenty polityki rynku pracy. Szczególnie *profiling*, jak to wynika z doświadczeń krajów, które stosują go od lat, pomaga w minimalizowaniu wielkości błędów I i II typu, które znacząco wpływają na efektywność netto programów zatrudnieniowych. Dlatego też zaleca się, aby kraje które decydują się na prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy stosowały procedury wczesnej identyfikacji osób szczególnie zagrożonych długookresowym bezrobociem (European Commission 2001, s. 7-8). Zalecenie wczesnej interwencji, która bez wczesnej identyfikacji byłaby bardzo kosztowna, znajdujemy także w pierwszym filarze (*Employability*) Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Tabela 2

Profiling w wybranych krajach europejskich

Kraj	Projekt	Cel	Status	Metody/Narzędzia
Holandia	Kansmeter	diagnoza, segmentacja	wprowadzono w 1999r., korekta i dalszy rozwój pojęcia	kwestionariusz ankiety metoda wywiadu STARR macierz decision-making, lista kontrolna badacz szans
Francja	Projet d'Action Personnalisé (PAP)	diagnoza, segmentacja	wprowadzono w 2001r., ewaluacja, dalszy rozwój	kwestionariusz rejestracyjny kwestionariusz uaktualniający metoda diagnostyczna GAPP plan powtórnego zatrudnienia PARE
Wielka Brytania	JCP Jobseeker Strategy		wprowadzany	porozumienie osób poszukujących pracy wywiady zorientowane na pracę
	Jobseekers Incapacity benefits	segmentacja, statystyczny <i>targeting</i>	rozważania nt. poprawy efektywności i określenia nowych grup docelowych	badania terenowe nad segmentacją Work and Pension Longitudinal Study Program Building on New Deal (BoND)
Dania	Job Barometr	segmentacja, prawdopodobieństwo wyjścia	wprowadzono w grudniu 2004r.	model statystyczny
Niemcy	VAM	zarządzanie przepływem klientów, <i>matching</i>	wprowadzono prototyp, dalszy rozwój	narzędzie klasyfikacyjne Job Exchange, Job Robot, VerBIS
	Occupation	diagnoza, <i>matching</i>	wprowadzany, poddawany ocenie	testy, macierz decision-making dla 'przewodników karier'
	Profiling trial	segmentacja, przewidywanie długookresowego bezrobocia	w fazie prób	model statystyczny, ewaluacja
Węgry	Profiling trial	segmentacja, przewidywanie długookresowego bezrobocia	w fazie testów	model statystyczny
Belgia	INDICATE Employability Check	<i>profiling</i> , umiejętności, samoobsługa	w fazie testów, ewaluacja pod koniec 2005 r.	baza danych umiejętności

Tabela 2 – cd.

Profiling w wybranych krajach europejskich

Kraj	Projekt	Cel	Status	Metody/Narzędzia
Norwegia	Internet job exchange	dostęp do profili osób poszukujących pracy poprzez internet, <i>matching</i>	zaplanowane wprowadzenie, segmentacja klientów z wykorzystaniem internetu	połączenie internetu i baz danych AMS
Szwecja	My Page	profile internetowe	prototyp, program pilotażowy testowany w 6 lokalnych urzędach pracy pod koniec 2005r.	statystyczna analiza zajęć
Austria	3-zone model	zarządzanie przepływem klientów	wprowadzony w 2003r.	ocena ekspertów
Szwajcaria	SAPS	<i>targeting</i> , sprawna alokacja programów	program pilotażowy do października 2005r.	model statystyczny, ewaluacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: materiałów z konferencji: *EU-Profiling Seminar. Development of profiling instruments as tools within the preventive approach to LTU* (2005), Nürnberg, January 12–14, Germany; Weber A., H. Hofer (2004), *Employment Effects of Early Intervention on Job Search Programs*, IZA, Discussion Paper No. 1076, Bonn; Rosholm M., M. Svarer, B. Hammer (2004), *A Danish profiling system*, IZA, Discussion Paper No. 1418, Bonn.

SUMMARY

There are many ways leading to the improvement of the situation on labour market and to increase of the effectiveness of labour market policy (LMP). There is no one model country which solutions in the field of LMP can be recommended as a success formula. The ways of each countries leading to the employment increase are connected with the tradition and history of industrial relations in the given economic model. These ways can be classified as follow: 1. correct evaluation of labour market programmes, 2. profiling, targeting, 3. prevention of giving too many aims to the one programme, 4. introducing new motivation systems in public employment services, and the competition between them (job brokering, activation measures).

The article pays special attention to the benefits connected with profiling. This term is used in this paper to cover the approach of the early identification of individuals at risk of long-term unemployment and the referral to various active labour market programmes. The experience of the

countries applying the profiling procedures suggest that detailed profiling information is very helpful for the allocation of resources and an important help in deciding about adequate and customised intervention.

BIBLIOGRAFIA

- Calmfors L., Forslund A., Hemström M. (2001), *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, "Swedish Economic Policy Review", nr 2.
- EEAG (2004), *European Economic Advisory Group: Report on the European Economy*, CESifo, Munich.
- European Commission (2001), *Study on Early Identification of High Risk Unemployed; Final Report and Annex Report I*, DG Employment and Social Affairs.
- Grubb D., Martin J. (2001), *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, "Swedish Economic Policy Review", nr 2.
- 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.
- 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.
- 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, April 26-27, The Netherlands.
- Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (1998), *Job Seeker Classification Instrument (JSCI)*, Canberra, Australia.
- Krugman P. (1994), *Past and Prospective Causes of High Unemployment*, "Economic Review", Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa.
- Materiały z konferencji: *EU-Profiling Seminar. Development of profiling instruments as tools within the preventive approach to LTU* (2005), Nürnberg, January 12-14, Germany.
- OECD (1998), *Early identification of jobseekers at risk of long-term unemployment. The role of profiling*, Paris.
- OECD (2002), *The ins and outs of long-term unemployment*, [w:] *Employment Outlook*, July, Paris.
- Paque K.-H. (1995), *Structural Unemployment and Real Wage Rigidity in Germany*, Mohr, Tübingen.
- Puhani P.A. (2004), *Differences in Labour Markets Across the Atlantic*, "CESifo Forum", nr 1.
- Rosholm M., Svarer M., Hammer B. (2004), *A Danish profiling system*, IZA, Discussion Paper No. 1418, Bonn.

Rudolph H. (2001), *Profiling as an instrument for early identification of people at risk of long-term unemployment*, [w:] Weinert P., Baukens M., Bollérot P., Pineschi-Gapenne M., Walwei U., (red.), *Employability: From theory to practice*, Library of Congress, USA.

Rudolph H., Müntnich M. (2001), *Modellprojekt "Profiling". Frühzeitige Erkennung des Risikos längerfristiger Arbeitslosigkeit (Profiling) und Entwicklung neuartiger Verfahren zur Verringerung dieses Risikos durch systematisches Fall-Management unter Beteiligung von Dritten*, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Schmid G., O'Reilly J., Schömann K. (1996), *Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction*, [w:] Schmid G., O'Reilly J., Schömann K., (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

Weber A., Hofer H. (2004), *Employment Effects of Early Intervention on Job Search Programs*, IZA, Discussion Paper No. 1076, Bonn.

Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń.

Wojdyło-Preisner M. (2005), *Wczesna identyfikacja osób zagrożonych długookresowym bezrobociem w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Pochtowski A., (red.), *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 177-188.