

Ewa Pancer-Cybulska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE KRYZYSU

Wprowadzenie

Światowy kryzys finansowy odcisnął swoje piętno na wszystkich niemalże aspektach funkcjonowania gospodarki światowej, chociaż z różnym natężeniem. Przywracanie równowagi na poszczególnych rynkach przebiega z różną szybkością i skutecznością, co wynika ze specyfiki tych rynków oraz stosowanych instrumentów i programów antykryzysowych¹. Należy podkreślić, że rynek pracy należy do monitorowanych systematycznie, gdyż jest jednym z najlepszych barometrów nastrojów gospodarczych. Z rynkiem pracy wiążą się aż trzy cele strategii Europa 2020, wyznaczającej kierunki rozwoju Unii Europejskiej w dobie wciąż utrzymującego się obniżenia poziomu aktywności gospodarczej.

Celem opracowania jest próba weryfikacji hipotezy dotyczącej wpływu kryzysu finansowego na realizację jednej z najważniejszych obecnie polityk realizowanych w Unii Europejskiej, polityki rynku pracy (LMP – *Labour Market Policy*). Hipotezę główną sformułowano następująco: światowy kryzys finansowy 2008/2009 wzmocnił rangę i wpłynął na realizację aktywnej polityki rynku pracy (ALMP – *Active Labour Market Policy*) w krajach UE.

¹ O działaniach władz publicznych na rynku pracy powstało wiele ważnych opracowań, w tym: Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, UMK-WUP, Toruń 2010; M. Kabaj, Aktywna polityka rynku pracy i jej wzrost na poziom zatrudnienia, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2012, nr 11(125); A. Forslund, P. Fredriksson, J. Vikstrom, What active labour market policy works in a recession?, Institute for Labour Market Policy Evaluation 2011; J.P. Martin, What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, „OECD Economic Studies” 2000, No. 30; J. Kluve, Study on the effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission 2005, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3190&langId=en; J. de Koning, Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness, „SEOR Working Paper” 2005, No. 2; J. de Koning, Reforms of Dutch active labour policy during the last 20 years: an evaluation, Rotterdam 2009, <http://www.politiquestudies.net/IMG/pdf/reforms-dutch-active-labour-policy-during-last-20-.pdf>.

Kompetencje w zakresie polityki zatrudnienia są dzielone między UE i państwa członkowskie; ma ona status polityki koordynowanej, czego wyrazem jest ustalanie wspólnych wytycznych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Odmienne krajowe uwarunkowania realizacji polityki rynku pracy wpływają zatem na istniejące wyraźne zróżnicowania w zakresie funkcjonowania rynków pracy na poziomie krajów członkowskich, strefy euro czy całej UE.

Do weryfikacji hipotezy głównej przyjęto hipotezy pomocnicze:

1. Kryzys spowodował wzrost bezrobocia, czego skutkiem jest szybszy wzrost zasiłków, czyli nakładów na pasywną politykę (PLMP – *Passive Labour Market Policy*).
2. Silna petryfikacja bezrobocia w krajach UE wskazuje na ograniczoność efektów ALMP.
3. Związek między skalą nakładów na ALMP i poziomem bezrobocia jest słaby.
4. W krajach członkowskich UE utrzymują się znaczne różnice w skali i strukturze nakładów na LMP, pomimo istnienia od 1997 roku traktatowych uregulowań tej polityki.

Podstawą weryfikacji sformułowanych hipotez była analiza statystyczna nakładów na politykę rynku pracy (LMP) w okresie 2007-2010, którą objęto 27 krajów członkowskich UE. W analizie uwzględniono następujące przekroje: nakłady na LMP jako % PKB, struktura nakładów na LMP, różnice w poziomie nakładów na ALMP na 1 uczestnika ALMP, zależności między nakładami na LMP i stopą bezrobocia oraz zależności zmian nakładów na LMP i stopy bezrobocia.

Dane dotyczące instrumentów rynku pracy w krajach UE są systematyzowane przez Eurostat w ujęciu 9 kategorii wydatków (tabela 1)².

Tabela 1

Kategorie wydatków na LMP

Kategoria wydatków	Działania
I Usługi	1. Usługi rynku pracy
II Interwencje aktywne (ALMP)	2. Szkolenia 3. Staże (elastyczne formy zatrudnienia bezrobotnych w niepełnym wymiarze i na określony okres) 4. Ułatwienie w rekrutacji bezrobotnych i podtrzymywanie zatrudnienia osób o podwyższonym ryzyku utraty zatrudnienia 5. Dofinansowanie zatrudnienia i rehabilitacji osób o ograniczonej zdolności do zatrudnienia 6. Tworzenie dodatkowych miejsc pracy głównie w sektorze użyteczności społecznej dla trwałego zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych 7. Zachęty do zakładania przedsiębiorstw, samozatrudnienia i podejmowania działalności na własny rachunek przez bezrobotnych
III Interwencje pasywne (PLMP)	8. Zasiłki dla bezrobotnych i zapomogi 9. Wczesna emerytura

Źródło: Opracowanie na podstawie: Labour Market Policy Database – Methodology, Revision June 2006, Eurostat, Luxembourg 2006, s. 11-21.

² Labour Market Policy Database – Methodology, Revision June 2006, Eurostat, Luxembourg 2006, s. 11-21.

Wydatki o charakterze aktywnym i pasywnym mogą być stosowane łącznie lub rozdzielnie w zależności od dostępnej puli środków i aktualnych potrzeb rynku pracy. Z doświadczeń krajów członkowskich UE wynika jednak, że typowy jest chroniczny niedostatek środków na działania rynku pracy, co prowadzi do swoistej konkurencji między działaniami aktywnymi i pasywnymi. Nawet w krajach wydających niemal 4% swojego PKB na tę politykę występuje bezrobocie wyższe od naturalnego, co nasila oczekiwania dodatkowego podniesienia nakładów i implikuje konieczność rozwiązania pojawiających się problemów, m.in.:

- efektywności kosztowej zwiększania zatrudnienia (tworzenia miejsc pracy);
- zrównoważenia budżetu (wypełnianie kryteriów konwergencji);
- zwiększania zakresu dozwolonej prawem UE pomocy publicznej, sprzecznej jednak z zasadami jednolitego rynku europejskiego;
- zwiększania kosztów funkcjonowania gospodarki i obniżania jej międzynarodowej konkurencyjności.

Ta ostatnia konsekwencja odnosi się zwłaszcza do nadmiernie wysokich kosztów usług rynku pracy i wydatków pasywnych. W warunkach ograniczonej puli środków konkurencja między trzema kategoriami wydatków i dziewięcioma działaniami jest szczególnie nasilona (zasada „krótkiej koldry”).

Należy wskazać elementy rzutujące na interpretację danych statystycznych przedstawionych w dalszej części:

- UE nie ingeruje w wywodzące się z tradycji krajowe rozwiązania prawno-instytucjonalne zarządzania rynkiem pracy;
- przedmiotem ograniczonych regulacji UE jest polityka społeczna (m.in. uprawnienia pracowników migrujących, podstawowe prawa pracownicze, warunki pracy); należy unikać sformułowania „europejski model społeczny” na rzecz czterech różnych modeli (ujęcie André Sapira z *Bruegel think tank*³) lub wręcz 27 modeli; odmienności dotyczą więc także zakresu funkcji opiekuńczych państw UE;
- pomimo uzgodnionej podstawy statystycznej, dane niektórych krajów mogą być mniej precyzyjne niż pozostałych;
- koncentracja uwagi na działaniach zaliczonych do ALMP nie oznacza pominięcia pozostałych działań LMP, gdyż w pewnym stopniu następuje ich substitucja i determinują się one wzajemnie.

³ A. Sapir, Globalization and the Reform of European Social Models, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, No. 2, s. 375-381.

1. Analiza statystyczna wielkości i struktury nakładów

Ostatnie dostępne na początku 2013 roku dane o nakładach na politykę rynku pracy w 27 krajach UE odnoszą się do 2010 roku⁴. Okresem analizy są lata 2007-2010, czyli od ostatniego roku przedkryzysowego do powrotu na ścieżkę powolnego wzrostu (makroekonomiczne i zatrudnieniowe konsekwencje kryzysu finansowego 2008/2009 mają charakter długotrwały i pięć państw UE notowało spadek PKB również w 2010 roku).

Tabela 2

Nakłady na LMP w % PKB (2010)

Rodzaj wydatków	Udziały największe		Udziały najmniejsze	
	w % PKB			
Ogółem	Irlandia	3,947	Malta	0,500
LMP (kat. 1-9)	Hiszpania	3,904	Bułgaria	0,584
	Belgia	3,768	Rumunia	0,614
	Dania	3,368	<i>Wielka Brytania</i>	<i>0,714</i>
	Holandia	2,914	Czechy	0,716
	PLMP (kat. 8-9)	Hiszpania	3,107	Wielka Brytania
	Irlandia	3,031	Polska	0,343
	Belgia	2,281	Malta	0,347
	Finlandia	1,775	Czechy	0,375
	Holandia	1,743	Bułgaria	0,451
ALMP (kat. 2-7)	Dania	1,407	Rumunia	0,029
	Belgia	1,268	Malta	0,038
	Finlandia	0,861	<i>Wielka Brytania</i>	<i>0,041</i>
	Francja	0,826	Bułgaria	0,094
	Szwecja	0,812	Estonia	0,142

Źródło: Eurostat (kursywą zaznaczono dane z 2009 r.).

Względny poziom nakładów na LMP wykazuje tylko częściową korelację z sytuacją na rynku pracy. Na czele listy znajdują się Irlandia i Hiszpania z niemal czteroprocentowym ich udziałem w PKB, co stanowi odzwierciedlenie głębokiego załamania tych gospodarek oraz wysokiego i narastającego bezrobocia. Jeszcze w 2007 roku stopa bezrobocia w Hiszpanii nieznacznie przewyższała

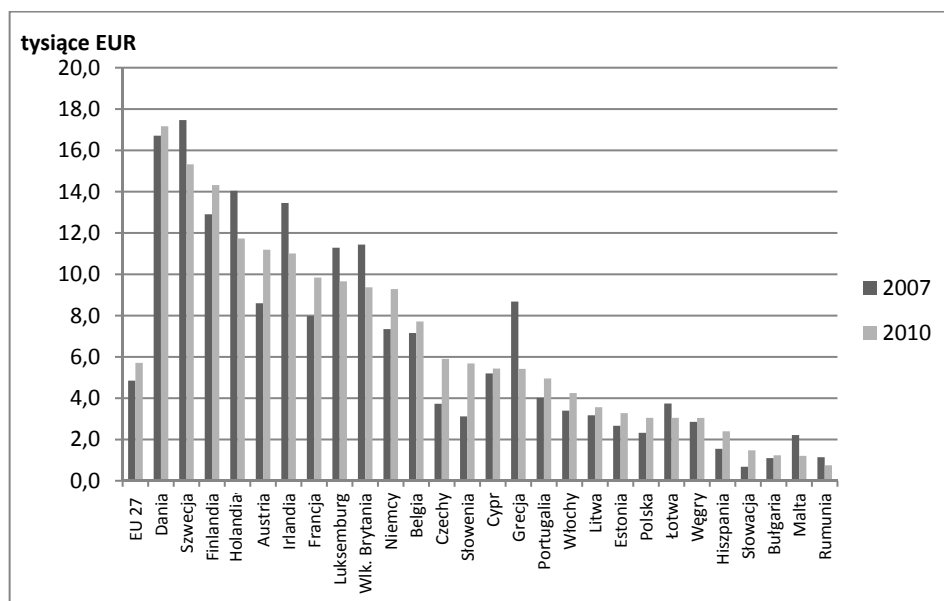
⁴ Pierwsze dane za 2011 r. Eurostat opublikował dopiero 22.03.2013 r., ale dotyczyły one zaledwie połowy państw UE i z powodu braku porównywalności nie zostały uwzględnione w badaniu.

średnią unijną, a bezrobocie irlandzkie sytuowało kraj wśród pięciu najlepszych pod tym względem krajów UE. Tak wysokie nakłady stanowiły z jednej strony konieczność, a z drugiej – wyzwanie wobec gwałtownie narastającego długu publicznego. Względny poziom nakładów na działania rynku pracy był ośmiokrotnie większy niż na Malcie. Maltę cechowało niewielkie bezrobocie, ale było ono równe średniej dla trzech kolejnych liderujących państw, gdyż Belgia, Dania, a zwłaszcza Holandia, mają bezrobocie należące do najniższych w UE. Można postawić tezę, że występuje tu odwrócony (w stosunku do Hiszpanii i Irlandii) związek przyczynowo-skutkowy – wysokie nakłady nie stanowią konsekwencji kryzysu zatrudnieniowego, ale przyczynę niskiego bezrobocia. Te trzy kraje (szczególnie Dania) stanowią ilustrację skuteczności konsekwentnej polityki *flexicurity*⁵, która łączy trzy elementy:

- elastyczność zatrudniania i zwalniania pracowników,
- wysokie bezpieczeństwo socjalne połączone z poszerzaniem kompetencji (wyrazem bezpieczeństwa socjalnego są wysokie nakłady zarówno na aktywne, jak i pasywne działania),
- aktywna polityka rynku pracy.

Wśród pięciu krajów o najniższym względnym poziomie nakładów na rynek pracy są aż cztery nowe kraje członkowskie – obok Malty są to Bułgaria, Rumunia i Czechy. Stanowi to ilustrację nie tyle powolnego przyjmowania wzorców Europy Zachodniej, co raczej niższego poziomu rozwoju i politycznych priorytetów nastawionych bardziej na postęp ekonomiczny niż społeczny. Cztery nowe kraje członkowskie (NKC) należą do piątki państw o najniższych względnych nakładach ogółem, nakładach na działania aktywne, a także pasywne. Niski poziom PKB *per capita* skorelowany z niskimi względnymi nakładami na LMP oznacza kilkunastokrotną rozpiętość wartości nakładów na 1 beneficjenta, między z jednej strony Irlandią i Hiszpanią, a z drugiej Bułgarią, Rumunią i innymi NKC, mimo małej liczby beneficjentów w tych krajach. Jeszcze większe rozpiętości odnoszą się do mających niskie bezrobocie krajów skandynawskich. Dotyczy to zarówno wydatków pasywnych, jak i aktywnych (rys. 1).

⁵ Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.



Rys. 1. Wielkość publicznych nakładów na ALMP (w tys. EUR) na 1 uczestnika tych działań w krajach UE27 w 2007 i 2010 r.

Krajem uzupełniającym grupę państw wydających najmniej na politykę rynku pracy jest Wielka Brytania. W tym przypadku odpowiada to liberalnemu modelowi gospodarki i społeczeństwa o bardzo ograniczonych funkcjach opiekuńczych. Odzwierciedla się to w najniższym w Europie poziomie wskaźnika ustawodawstwa ochronnego pracowników (EPL). Brytyjska doktryna ekonomiczna i społeczna stanowiła podstawę niezgody na podpisanie w 1989 roku Europejskiej Karty Podstawowych Praw Pracowniczych oraz w 2007 roku Karty Praw Podstawowych dołączonej do traktatu z Lizbony. W ujęciu A. Sapira Wielka Brytania mieści się w anglosaskim modelu społecznym (wraz z Irlandią i Portugalią), całkowicie przeciwstawnym wobec kontynentalnego (Francja, Belgia, Niemcy) i w mniejszym zakresie – wobec modelu nordyckiego.

Ta ostatnia zależność widoczna jest dla danych o ALMP. Wśród pierwszej piątki znajdują się wszystkie trzy unijne kraje skandynawskie i dwa państwa modelu kontynentalnego. Brakuje tu liderów dla całkowitych nakładów na LMP, gdyż Hiszpania i Irlandia są zmuszone wydawać zdecydowaną większość środków na działania pasywne. Nakłady na działania osłonowe pochłaniają istotną część środków w dyspozycji urzędów pracy NKC i stąd dysproporcje są tu nieco mniejsze – rozpiętość między Hiszpanią i Polską jest dziewięciokrotna (ale między Hiszpanią i Wielką Brytanią aż dziesięciokrotna). W konsekwencji względne rozpiętości dla nakładów na działania aktywne są olbrzymie – między Danią

a Rumunią – prawie pięćdziesięciokrotne, pomimo prawie identycznej stopy bezrobocia (jednak w Danii, stosującej *flexicurity*, odsetek beneficjentów ALMP jest wyższy niż w Rumunii i stąd dysproporcje nominalne na jednego uczestnika ALMP nie są aż tak wielkie – rys. 1).

Tabela 3

Wybrane wskaźniki strukturalne wydatków na LMP w krajach UE
(wg rodzajów, w % całości nakładów na LMP, 2010 rok)

Rodzaj wydatków	Udziały największe		Udziały najmniejsze	
	w % nakładów na LMP			
ALMP (kat. 2-7)	Polska	58,1	Rumunia	4,7
	Szwecja	44,0	<i>Wielka Brytania</i>	5,7
	Dania	41,8	Malta	7,6
	Łotwa	41,2	Estonia	13,1
	Węgry	39,5	Bułgaria	16,1
	Belgia	33,7	Hiszpania	17,2
	PLMP (kat. 8-9)	Rumunia	90,7	Szwecja
Hiszpania		79,6	Polska	33,0
Włochy		79,3	<i>Wielka Brytania</i>	43,4
Estonia		79,0	Dania	46,9
Usługi LMP (kat. 1)	<i>Wielka Brytania</i>	48,5	Grecja	1,1
	Szwecja	27,1	Włochy	1,6
	Malta	23,2	Hiszpania	3,2
	Niemcy	16,5	Łotwa	3,3

Źródło: Eurostat (kursywą zaznaczono dane z 2009 r.).

Omówiona zależność jest odzwierciedlona poprzez ujęcie strukturalne (tabela 3). Mimo względnie małego bezrobocia, Rumunia przeznaczą na działania pasywne 90% środków i w rezultacie mniej niż 5% na działania aktywne. Natomiast Wielką Brytanię cechują bardzo małe udziały zarówno ALMP, jak i PLMP. Wyjaśnienie tkwi w kosztownych usługach polityki rynku pracy pochłaniających połowę dostępnych środków (wobec średnio 10% w UE i zaledwie 1,1% w Grecji, 1,6% we Włoszech).

Polska, wraz z krajami skandynawskimi, należy do grupy państw preferujących wydatki aktywne nad pasywnymi. Pod względem udziału wydatków aktywnych w całości nakładów była w 2010 roku zdecydowanym liderem w Europie. Jednak jest to nieco zwodnicze porównanie, gdyż stanowi efekt bardzo małych środków przeznaczonych na działania pasywne. Prawo do zasiłku przysługuje w Polsce od lat zaledwie co szóstemu bezrobotnemu. Stanowi to skutek

odmienności różnych krajowych regulacji prawnych, gdyż w innych państwach łatwiej jest uzyskać zasiłki niż w Polsce. Druga podstawa relatywizacji pozycji Polski wynika stąd, że Szwecja (o najbardziej zbliżonych wskaźnikach strukturalnych ALMP i PLMP) przeznacza na LMP ogółem dwa razy większe środki w stosunku do PKB niż Polska i ma mniejsze bezrobocie (czyli mniej beneficjentów).

Odrębnym zagadnieniem wykraczającym poza ramy tego opracowania jest analiza skuteczności zastosowanych działań w kontekście sytuacji wyjątkowej w Europie – w Polsce nieprzerwanemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszy od 2008 roku stały wzrost bezrobocia.

Wyjątkowość naszego kraju zanikła w latach 2011-2012 w wyniku dwukrotnej redukcji nominalnych nakładów na ALMP (dane MPiPS). Jest to wyraz cięć budżetowych związanych z dążeniem do wypełnienia przez Polskę fiskalnych kryteriów konwergencji. Występuje tu sprzeczność dwóch strategicznych celów gospodarczych UE – powstrzymania narastania długu publicznego i zwalczania bezrobocia. Sprzeczność ta dotyczy niemal 20 państw członkowskich UE.

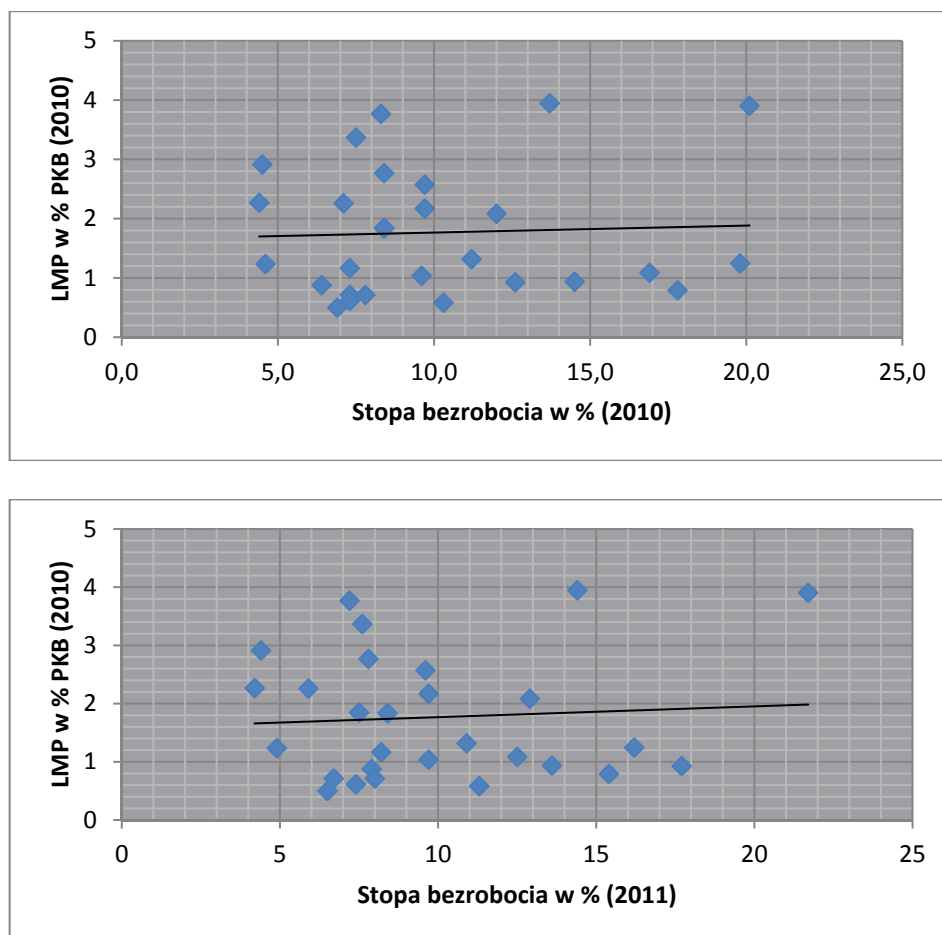
2. Aktywna polityka rynku pracy a bezrobocie

Współzależność nakładów na LMP i poziomu bezrobocia ma charakter dwukierunkowy. Z jednej strony wysokie nakłady (jak w polityce *flexicurity*) pozwalają uniknąć dużego bezrobocia (odwrotna proporcjonalność), a z drugiej – znaczne bezrobocie zmusza państwa do dodatkowych nakładów na zasiłki i inne działania pasywne (prosta proporcjonalność⁶). Występują tu dwustronne związki przyczynowo-skutkowe, ale na potrzeby niniejszego badania można przyjąć analizę wpływu bezrobocia na poziom nakładów na LMP. Jednak należy dostrzegać opóźnienia czasowe. Z jednej strony decyzje władz publicznych są spóźnione wobec realnych procesów gospodarczych, ale z drugiej strony skutki tych decyzji (zwiększonych wydatków) można obserwować dopiero w przyszłości. Tym samym nakłady na LMP będą w przeprowadzanej analizie konfrontowane z jednej strony ze stopą bezrobocia tego samego roku (2010), a z drugiej strony z poziomem $n+1$ bezrobocia (2011).

W skali całej UE bezrobocie w okresie 2010-2011 pozostało niezmiennione (9,7%), lecz stanowiło to efekt spadku stopy bezrobocia w 14 krajach i wzrostu w 12 państwach (w jednym kraju nie zanotowano zmian). Największy spadek

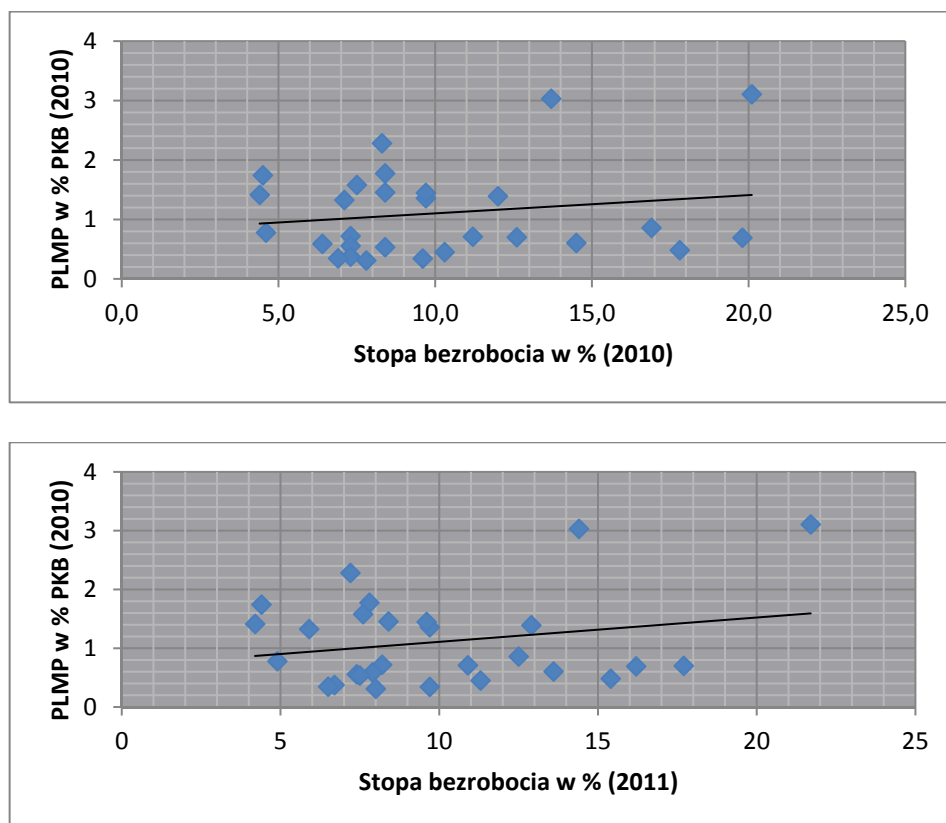
⁶ Siła tej relacji obniża się z czasem w efekcie wygasania uprawnień do zasiłku czy osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego przez osoby, które skorzystały z prawa przejścia na wcześniejsze emerytury.

bezrobocia (powyżej 1 punktu proc.) nastąpił kolejno w Estonii, na Łotwie, Litwie, w Niemczech i Belgii, natomiast największy wzrost bezrobocia (powyżej 1 punktu proc.) dotknął Grecję, Hiszpanię i Cypr.



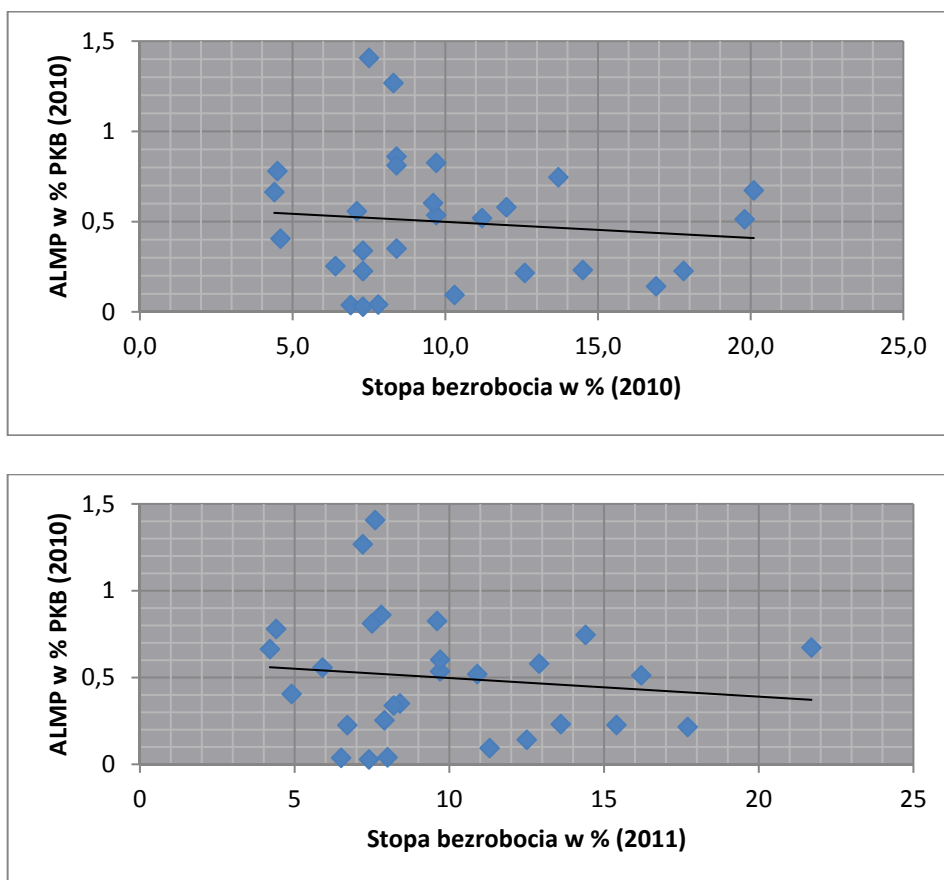
Rys. 2. Zależność nakładów na LMP ogółem i stopy bezrobocia w państwach UE (2010 i 2011 rok)

Funkcja regresji w obu przypadkach wskazuje na prostą proporcjonalność zmiennych. Niewielki kąt nachylenia funkcji odzwierciedla niską wartość współczynnika proporcjonalności. Dla danych opóźnionych nachylenie funkcji jest nieco większe, co należy interpretować jako realny wpływ sytuacji zatrudnieniowej na ogólny poziom nakładów. Pozostaje do ustalenia źródło wzrostu tej relacji (nakłady na PLMP czy ALMP).



Rys. 3. Zależność nakładów na PLMP i stopy bezrobocia w państwach UE (2010 i 2011 rok)

Występuje silna zależność wielkości nakładów na pasywne działania rynku pracy i poziomu bezrobocia (duży kąt nachylenia funkcji regresji). Wysokie bezrobocie wymusza zwiększanie nakładów na działania osłonowe (niezależnie od tego, czy prawo do zasiłku przysługuje co drugiemu, czy co szóstemu bezrobotnemu). Z czasem ta zależność wzrasta. W tym tkwi przyczyna wzrostu relacji zaobserwowanych na rys. 2, zarówno niewielkiej zmiany dynamicznej, jak i samego dodatniego charakteru zależności. Nawet bez analizy szczegółowych danych o ALMP można zakładać, że wystąpi tu odwrotna proporcjonalność. Potwierdza to rys. 4.



Rys. 4. Zależność nakładów na ALMP i stopy bezrobocia w państwach UE (2010 i 2011 rok)

Funkcja regresji ma charakter stabilny (ledwie obserwowalne jest zwiększenie jej kąta nachylenia). Występowanie negatywnego związku można potraktować jako wyraz prymatu działań osłonowych nad rozwiązaniami systemowymi, prowadzącymi do szybszego wychodzenia z kryzysu zatrudnieniowego (wspomniana „krótka koldra”). Trwałość kryzysu fiskalnego w strefie euro wpływa na prognozy mówiące, iż przewidywanemu powolnemu postępowi gospodarczemu nie będzie towarzyszyć poprawa sytuacji zatrudnieniowej. To z kolei spowalnia wzrost i możliwości sfinansowania ALMP. Występuje syndrom zakłętego kręgu niemożności.

Jednak źródła tej stagnacji nie tkwią w narastaniu długu publicznego krajów południa UE i walki o utrzymanie stabilności europejskiej waluty (należy podkreślić, że to absorbuje instytucje unijne i działania państw członkowskich kosztem rozwiązywania problemów rynku pracy), lecz przede wszystkim w światowym kryzysie gospodarczym 2008/2009.

3. Zależności obserwowane w okresie 2007-2010

Z punktu widzenia tendencji zmian wielkości nominalnych nakładów przeznaczanych na działania aktywne w latach 2007-2010 można kraje UE podzielić na 3 równoliczne grupy:

- I Przyrost od 370% do 50% – kolejno: Estonia, Łotwa, Cypr, Słowenia, Węgry, Słowacja, Polska, Portugalia, Czechy.
- II Przyrost od 45% do 20% – kolejno: Grecja, Dania, Belgia, Austria, Malta, Irlandia, Finlandia, Niemcy, Francja.
- III Przyrost od 20% do *spadku* (maksymalnie o 64%) – kolejno: Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Szwecja oraz *Litwa, Włochy, Wielka Brytania, Bułgaria, Rumunia*.

Największą dynamikę nakładów na ALMP zanotowały NKC (osiem wśród pierwszej dziesiątki). Dla większości tych państw (oprócz Estonii, Łotwy i Słowacji) nie wynikało to jednak z wysokości stopy bezrobocia, ale przede wszystkim z niskiej pozycji wyjściowej. NKC mają znacznie niższy udział nakładów na LMP, a zwłaszcza na ALMP, niż stare kraje członkowskie. Napływ środków EFS pozwala na realizację m.in. działań szkoleniowych w skali zdecydowanie większej niż do 2007 roku. Jednak inne NKC znajdują się na przeciwnych pozycjach tej klasyfikacji. Bułgaria i Rumunia działają w innych uwarunkowaniach. Z jednej strony ich przystąpienie do UE w 2007 roku oznacza zdecydowanie mniejszą partycypację w środkach polityki spójności niż pozostałych NKC. Z drugiej strony obydwa kraje pomimo kryzysu dążyły do zrównoważonego budżetu, mając plany wprowadzenia euro. Miały także poziom bezrobocia zbliżony do średniej UE i stąd wynikają olbrzymie dysproporcje między Danią a Rumunią, o których była mowa uprzednio.

Nie ma także jednakowych zależności wśród państw dawnej UE15. Względnie duże przyrosty nakładów wykazują kraje najbardziej dotknięte kryzysem i wysokim bezrobociem (Grecja, Portugalia), a stagnację poziomu wydatków rejestrują kraje z małym bezrobociem (Luksemburg, Holandia, Szwecja). Z drugiej strony, dotknięta najwyższym bezrobociem Hiszpania realizowała wydatki na prawie niezmiennym poziomie (W. Brytania i Włochy, pomimo wzrostu bezrobocia, obniżały wydatki), a Dania, Belgia i Austria – z niskim bezrobociem – wydawały coraz więcej.

Jeśli uwzględnimy wydatki na działania pasywne, gwałtownie wzrastające w większości państw, pojawi się bardzo zróżnicowany obraz zależności zmian nakładów na LMP i zmian bezrobocia (tabela 4).

Tabela 4

Zestawienie zmian nakładów na PKB i stopy bezrobocia w latach 2007-2010

Kraje	Zmiany w okresie 2007-2010			
	Nakładów na LMP w % PKB			Stopy bezrobocia w % (punktach proc.)
	ogółem	w tym:		
	kat. 1-9	kat. 2-7	kat. 8-9	
EU 27	0,564	0,073	0,406	2,5
Irlandia	2,333	0,260	2,116	9,1
Hiszpania	1,727	0,046	1,649	11,8
Estonia	0,936	0,114	0,760	12,2
Łotwa	0,787	0,405	0,406	13,3
Włochy	0,729	-0,025	0,763	2,3
Dania	0,708	0,387	0,084	3,7
Węgry	0,693	0,336	0,352	3,8
Słowenia	0,669	0,228	0,421	2,4
Belgia	0,579	0,288	0,271	0,8
Portugalia	0,546	0,208	0,342	3,1
Finlandia	0,511	0,155	0,349	1,5
Holandia	0,447	0,056	0,337	0,9
Grecja	0,425	0,064	0,367	4,3
Francja	0,406	0,119	0,209	1,3
Litwa	0,364	-0,001	0,370	13,5
Słowacja	0,351	0,116	0,242	3,3
Austria	0,347	0,153	0,172	0,0
Luksemburg	0,295	0,030	0,259	0,4
Cypr	0,290	0,173	0,123	2,3
Rumunia	0,273	-0,047	0,330	0,9
Wielka Brytania	0,234	-0,005	0,151	2,5
Niemcy	0,232	0,090	0,037	-1,6
Czechy	0,207	0,054	0,171	2,0
Szwecja	0,134	0,003	-0,117	2,3
Bułgaria	0,103	-0,192	0,307	3,4
Polska	0,025	0,199	-0,170	0,0
Malta	-0,003	0,006	-0,013	0,4

Uwagi: Zaznaczono kursywą – dane do 2009 r.; pogrubieniem – spadki (lub brak wzrostu); szarymi polami po 6 krajów o najwyższych wskaźnikach w danej kategorii.

Źródło: Eurostat.

Podsumowanie

Hipoteza główna i cztery hipotezy pomocnicze zostały potwierdzone. Warto wymienić niektóre wnioski szczegółowe z dokonanej analizy:

- Kryzys finansów publicznych w UE wymusił ostrożne zwiększanie nakładów na LMP – za konieczne uznawano nakłady na zasiłki (PLMP), a nakłady na ALMP były niekiedy redukowane;

- Przedstawione statystyki dowodzą, że istnieją odmienne modele działań na rynku pracy w państwach UE27, w tym: model państw z rozwiniętą polityką *flexicurity* (3 kraje skandynawskie, Belgia, Holandia); model nowych członków UE z 2004 roku; model państw przyjętych w 2007 roku; model śródziemnomorski (Grecja, Cypr, Włochy, Hiszpania); model brytyjski;
- Można postawić tezę, że zróżnicowanie krajowych rozwiązań polityki spójności (NSRO) i dostępności środków EFS przyczynia się do różnej rangi oraz zmian ALMP w krajach UE;
- Odnotowany w Polsce najwyższy w skali UE udział nakładów na ALMP w ogólnych nakładach na LMP był paradoksalnie wynikiem niskiego odsetka polskich bezrobotnych z prawem do zasiłku; pytaniem retorycznym jest, czy środki te były wykorzystywane efektywnie.

Literatura

- Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, UMK-WUP, Toruń 2010.
- Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Forslund A., Fredriksson P., Vikstrom J., What active labour market policy works in a recession?, Institute for Labour Market Policy Evaluation 2011.
- Kabaj M., Aktywna polityka rynku pracy i jej wzrost na poziom zatrudnienia, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2012, nr 11(125).
- Kluve J., Study on the effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission 2005, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3190&langId=en.
- de Koning J., Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness, „SEOR Working Paper” 2005, No. 2.
- de Koning J., Reforms of Dutch active labour policy during the last 20 years: an evaluation, Rotterdam 2009, <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/reforms-dutch-active-labour-policy-during-last-20-.pdf>.
- Labour Market Policy Database – Methodology, Revision June 2006, Eurostat, Luxembourg 2006.
- Martin J.P., What works among active labour market policies: evidence from OECD countries’ experiences, „OECD Economic Studies” 2000/I, No. 30.
- Sapir A., Globalization and the Reform of European Social Models, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, No. 2.

THE ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN EU COUNTRIES IN TIMES OF CRISIS

Summary

The scope of activities used in the active labour market policy in recent years has been substantially altered as a result of the clash of opposing tendencies. On the one hand, the financial crisis limits the availability of financial resources, on the other – the deterioration in the labour market increases the scale of investment required for the implementation of the employment policy. There has been a substantial increase of the demand for financing of passive labour market measures, which is contrary to the achievement of the ambitious goals of employment accepted by the Europe 2020 Strategy. This reduces the evaluation of the effectiveness of labour market policies and the degree of achievement of its objectives for the period 2007-2013.