



### Katarzyna Nagel

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

## AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY W KRAJACH POSTKOMUNISTYCZNYCH

**Streszczenie:** W artykule została zaprezentowana problematyka dotycząca reżimów socjalnych oraz polityki rynku pracy. Na podstawie aktualnej literatury przedmiotu omówione zostały idealne ich typy (modele) oraz podjęto próbę określenia specyficznych cech aktywnej polityki rynku pracy w krajach postkomunistycznych. Dyskusje, które rozwinęły się w ostatnich latach, zmierzają w dwóch odmiennych kierunkach. Jedna grupa badaczy sugeruje, że aktywna polityka rynku pracy rozwija się w kierunku zidentyfikowanego już typu, co świadczy o jej unifikacji w skali przynajmniej regionalnej (np. w ramach UE). Ujęcie to można przeciwstawić podejściu partykularystycznemu, starającemu się wykazać, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej podążają odmienną i nietradycyjną ścieżką indywidualnie lub w określonych grupach. Analiza struktury wydatków na aktywną politykę rynku pracy pozwala postawić tezę o jej odmiennych typach w badanej grupie krajów.

**Słowa kluczowe:** polityka rynku pracy, reżimy socjalne, państwo dobrobytu.

### Wprowadzenie

Transformacja systemów społeczno-gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW)<sup>1</sup> po upadku gospodarki centralnie planowanej wywołała dyskusje, które koncentrują się na kwestii, jak ściśle kraje te pasują do różnych idealnych modeli państwa opiekuńczego, opisanych w literaturze przedmiotu. W wy-

<sup>1</sup> Określenie to najczęściej odnosi się do nowych krajów członkowskich UE (Bułgarii, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii, Słowenii, Słowacji i Chorwacji od 2013 r. ), ale także krajów bałkańskich (Albanii, Macedonii, Bośni i Hercegowiny, Serbii, Czarnogóry i Kosowa), Białorusi, Mołdawii, Ukrainy, Rosji i Kaukazu (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja). W artykule określenie kraje EŚW obejmuje Bułgarię, Czechy, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Polskę, Rumunię i Słowację.

niku dyskusji, które rozwinęły się w ostatnich latach, wyraźnie widać dwa różne kierunki podejścia w tej kwestii. Pierwsza grupa badaczy sugeruje, że systemy opieki społecznej w regionie w końcu zbliżą się do zachodnich wzorców, co oznacza „europeizację” paradygmatów polityki społeczno-gospodarczej, obejmującą także politykę rynku pracy. Ujęcie to można przeciwstawić podejściu partykularystycznemu, starającemu się wykazać, że kraje posocjalistyczne mogą podążać inną i nietradycyjną ścieżką, indywidualnie lub w określonych grupach w zakresie opieki społecznej. Celem artykułu jest porównanie w wybranej grupie krajów (EŚW) jednego z elementów charakteryzujących współczesne państwo dobrobytu, a mianowicie aktywnej polityki rynku pracy. Zostaną omówione wybrane klasyfikacje reżimów socjalnych, ze szczególnym uwzględnieniem klasyfikacji Gosta Esping-Andersena, przesłanki wyodrębnienia postkomunistycznego modelu oraz zidentyfikowane cechy aktywnej polityki rynku pracy w ramach tego modelu. Podjęte badania pozwolą odnieść się do tezy, czy aktywna polityka rynku pracy wpisuje się w zidentyfikowane w literaturze przedmiotu idealne jej typy.

## 1. Wybrane typologie modeli (reżimów) socjalnych

W literaturze przedmiotu istnieje wiele klasyfikacji reżimów socjalnych, jednak najbardziej znaną, a może najbardziej wpływową [Abrahamson, 1999, s. 394-415] typologię stworzył G. Esping-Andersen. W swoich badaniach uwzględnił trzy istotne z jego punktu widzenia elementy, a mianowicie: stopień dekomodyfikacji, stratyfikacji społecznej oraz rolę rynku i rodziny. W książce *The Three Worlds of Welfare Capitalism* [Esping-Andersen, 1990] zostały wyróżnione systemy socjaldemokratyczne (socjalistyczne), konserwatywne i liberalne. Klasyfikacja ta stała się jedną z najczęściej wykorzystywanych w analizach porównawczych. Równocześnie wzbudziła ostrą falę krytyki, co doprowadziło do długiej polemiki, którą Abrahamson [1999, s. 398] określił jako modelowanie systemów opieki (*the welfare modeling business*). Gosta Esping-Andersen [1999, s. 90, 95] odnosił się do krytycznych uwag wielokrotnie, zarówno w artykułach naukowych, jak i w kolejnej pracy *Social Foundations of Postindustrial Economics* i rozważał odrębność śródziemnomorskiego reżimu społecznego obejmującego obok Włoch również Hiszpanię i Portugalię.

W ramach dyskusji dotyczących reżimów socjalnych niektórzy badacze proponowali alternatywne typologie, inni sugerowali dodanie nowych, a część badaczy radykalnie odrzuciła ideę ogólnej typologii państwa opiekuńczego. Jednym z autorów najbardziej otwartych na krytykę i jakiegokolwiek klasyfikacje

jest G.J. Kasza [2002]. Twierdzi on, że w większość krajów charakteryzuje specyficzna koncepcja polityki społecznej (reżim opiekuńczy) ze względu na następujące typowe cechy: (1) naturę polityk socjalnych, (2) różnorodne historie w różnych dziedzinach opieki społecznej, (3) zaangażowanie różnych podmiotów politycznych, (4) zmiany w procesie stanowienia polityki oraz (5) wpływ obcych wzorów [Kasza, 2002].

Odrzucając skrajne podejście dotyczące specyfiki każdego kraju w zakresie systemu ekonomicznego oraz społecznego, często można znaleźć zmodyfikowane klasyfikacje, które pokrywają się częściowo z tą przedstawioną przez G. Espinga-Andersena lub też ją uzupełniają. G. Bonoli [1997, s. 351-372], w odniesieniu do krajów zachodnioeuropejskich, analizując ekstensywność państwa opiekuńczego (mierzoną wydatkami społecznymi w relacji do PKB) oraz sposób finansowania wydatków społecznych, wyróżnił brytyjski, kontynentalny, skandynawski i południowy model państwa dobrobytu. Pierwsze trzy modele mniej lub bardziej potwierdzały typologię Espinga-Andersena, czwarty z nich został wprowadzony jako nowy, z czym zgodzili się również inni badacze (np. Arts i Gelissen [2002]), nazywając go również modelem śródziemnomorskim.

F. Castles i D. Mitchell [1993] wyróżnili dodatkowo model radykalny, w którym sklasyfikowali Australię, Nową Zelandię i Wielką Brytanię. W ramach prac podjętych przez W. Korpiego i J. Palmy [1998], którzy uwzględnili uprawnienia, zasady stosowane w celu określenia poziomu świadczeń oraz zarządzanie programami ubezpieczeń społecznych, jedynie Australia została ujęta w grupie „ukierunkowanego” państwa opiekuńczego.

Kilku autorów próbowało zastosować typologię opiekuńczych reżimów do krajów przejściowych lub rozwijających się, w szczególności w Azji Wschodniej. Wydaje się, że wschodnioazjatyckie państwa opiekuńcze nie pasują do żadnego zidentyfikowanego przez Espinga-Andersena typu, choć niektórzy badacze sugerują zbieżność z reżimem konserwatywnym. Podstawą tego wyodrębnienia jest konfucjańska tradycja systemów opieki społecznej w tym regionie. Kraje te wyróżnia konserwatywny korporacjonizm (w stylu zachodnim) bez uczestnictwa pracowników, pomocniczość bez Kościoła, solidarność bez równości, leseferizm bez libertarianizmu [Jones, 1993, s. 214; Kwon, 1997, s. 470-472]. Alternatywnym określeniem tych systemów może być państwo opiekuńcze gospodarstwa domowego w tradycyjnym, konfucjańskim i wielopokoleniowym modelu [Jones, 1993].

## 2. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej w aspekcie teoretycznych modeli państwa opiekuńczego

Uwarunkowania polityczne, ekonomiczne i społeczne również w odniesieniu do krajów Europy Środkowo-Wschodniej pozwalają postawić tezę iż nie mieszczą się one w schemacie Espinga-Andersena. Jest to spowodowane głównie tym, że większość krajów ma historię, która różni się znacznie od historii krajów zachodnioeuropejskich. Zależność rozwoju współczesnych systemów społeczno-gospodarczych w badanej grupie krajów można rozpatrywać dwutorowo. Pierwszym okresem, który ukształtował pewne zasady oraz instytucjonalne rozwiązania, był czas przed II wojną światową. Drugi etap to rozwiązania przyjęte w ramach rządów komunistycznych, który to znacząco wpłynął na kształt współczesnych systemów opieki społecznej w tych krajach [Greve, 2013, s. 171-175]. Tym samym, kraje te wyróżnia indywidualność i niepowtarzalność wybranej ścieżki rozwoju, a dziedzictwo komunistyczne może być wystarczająco silne, aby narzucić wyraźną ścieżkę rozwoju co najmniej pewnej grupie krajów.

Wyjaśnieniem takiego podejścia może być teoria zależności ścieżkowej (*path dependence theory*)<sup>2</sup>, która opiera się na założeniu, że gdy kraj wybiera szczególną organizację państwa opiekuńczego, trudno jest zmienić tę ścieżkę, a tym samym zorganizować ją inaczej. Stąd historia i wcześniejsze wydarzenia mają wielkie znaczenie dla rozwoju państw opiekuńczych. Przedstawicielem tego podejścia jest z pewnością H. Fenger, który stoi na stanowisku, iż postkomunistyczne państwa opiekuńcze nie mogą być zredukowane do któregośkolwiek reżimu przedstawionego przez Espinga-Andersena czy innych znanych typów. Badanie empiryczne tego autora nie wykazuje jednak wyrazistych cech postkomunistycznego reżimu państwa opiekuńczego, chociaż zauważa trzy odmienne ich grupy: krajów powstałych po rozpadzie ZSRR, w tym Rosję i Białoruś; krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polskę i Republikę Czeską, a także grupę państw, w których następuje rozwój systemu opiekuńczego, obejmującą m.in. Rumunię, Mołdawię i Gruzję [Fenger, 2007, s. 26]. Również J. Aidukaite

<sup>2</sup> „Termin *path dependence* został inkorporowany z nauk ścisłych m.in. przez Briana Arthura. Procesy charakteryzujące się «zależnością ścieżkową», można określić jako «wrażliwe» na własną historię; takie, których trajektoria rozwoju jest uzależniona od ich dotychczasowego przebiegu. W tego rodzaju przypadkach stany możliwe do osiągnięcia na ich kolejnych etapach są zależne od serii przeszłych stanów, a proces może rozwijać się wedle różnych ścieżek. (...) Znamienne jest przy tym, że ukształtowanie się trajektorii procesu pozostaje silnie uwarunkowane wydarzeniami mającymi miejsce w jego fazie początkowej. Innymi słowy, charakter tego wczesnego etapu w znacznej mierze kształtuje możliwe do obrania w przyszłości kierunki rozwoju. Z punktu widzenia zjawisk zachodzących na płaszczyźnie życia społecznego cecha ta nabiera szczególnej wagi w tych przypadkach, gdy zablokowane bądź trudne do obrania ścieżki okazują się prowadzić do wyników, które stają się pożądanymi przez społeczeństwo» [Dzionek-Kozłowska, 2010, s. 88-89].

[2011, s. 211-219] zgadza się z tym podejściem, przyjmując, iż pomimo pewnego niewielkiego zróżnicowania w obrębie krajów EŚW, jest wiele ważnych cech uzasadniających odrębny, w miarę jednolity postkomunistyczny reżim społeczny.

Równocześnie, przyjmując inny punkt widzenia, można wskazać, że występowanie procesów unifikacji systemów społecznych w krajach europejskich jest ściśle powiązane ze zjawiskiem dyfuzji. Perspektywa dyfuzji polityki oznacza przeniesienie pomysłów, wiedzy i innych zasobów w celu rozwoju systemów opiekuńczych krajów, w kierunku znanych systemów opieki społecznej. Transfer taki następuje wtedy, gdy dochodzi do przenikania idei, pomysłów i rozwiązań przez granice regionów czy państw, a także gdy źródłem rozwiązań jest organizacja międzynarodowa, a ich biorcą państwo, które do niej należy. Przykładowo, przedmiotem transferu jest pakiet rozwiązań w polityce gospodarczej czy społecznej, dawcą jest MFW lub UE, a biorcą Polska. Tym samym, wybory, w tym związane z organizacją systemów opieki społecznej, w ogóle lub w zakresie polityki rynku pracy, mogą pozostawać pod wpływem wyborów dokonywanych przez innych. Dyfuzja jest zdeterminowana przez proces uczenia się, współzależność konkurencji i współpracy, przymus, wspólne normy oraz symboliczne naśladownictwo. Współcześnie wydaje się, że niektóre z wymienionych mechanizmów, tj. uczenie się i współzależności pomiędzy współpracą a konkurencją, są najważniejszymi kanałami dyfuzji [Braun i Gilardi, 2006, s. 299]. W związku z tym, perspektywa dyfuzji polityki może być wykorzystana w celu zbadania, czy i w jaki sposób grupa państw środkowoeuropejskich wpisuje się w klasyfikację przedstawioną przez Esping-Andersena.

### **3. Zatrudnienie i polityka rynku pracy jako istotne elementy państwa opiekuńczego – w kierunku klasyfikacji**

Zatrudnienie jest jednym z najważniejszych środków służących ocenie trwałości państwa opiekuńczego oraz sukcesu polityki społecznej i gospodarczej. Powód tego jest prosty – zasiłki i usługi socjalne muszą mieć źródła finansowania, którymi są podatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne. Im więcej ludzi pracuje, tym szersza może być skala finansowania. W przypadku długotrwałego bezrobocia, niezdolności do pracy i wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, koszty zapewnienia bezpieczeństwa społecznego są wyższe, przy równocześnie niższym poziomie środków na ich finansowanie. Z socjologicznego punktu widzenia praca przynosi korzyści również indywidualnym osobom, wpływając na zwiększenie ich samorealizacji i samooceny. Udział w rynku pracy jest dziś najważniejszą formą społecznych interakcji, a także drogą do osiągnięcia spój-

ności społecznej. W tych warunkach niezwykle istotna staje się rola państwa w walce z bezrobociem i koszty jej realizacji. Tradycyjnie polityka ta może mieć charakter pasywny (*passive labour market policy* – PLMP), obejmując różne formy zabezpieczenia materialnego osób bezrobotnych, w szczególności system zasiłków, oraz aktywny (*active labour market policy* – ALMP), której celem jest poprawa efektywności funkcjonowania rynku pracy i rzeczywiste ograniczenie rozmiarów bezrobocia. W celu porównania działań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy wykorzystano systematykę stosowaną w ramach UE (tab. 1). Ujednolicona metodologia daje możliwość obiektywnego porównania wydatków w badanej grupie krajów, a szczegółowe wytyczne Eurostatu pozwalają jednoznacznie przyporządkować heterogeniczne instrumenty wykorzystywane w poszczególnych krajach do jednej z wymienionych grup.

**Tabela 1.** Klasyfikacja instrumentów polityki rynku pracy w krajach UE (po zmianach wprowadzonych w 2013 r.)

Instrumenty 1	Charakterystyka narzędzi 2
1. Usługi rynku pracy 1.1. Obsługa klienta 1.1.1. Usługi informacyjne 1.1.2. Indywidualne podejście do klienta 1.2. Inne działania PSZ	1.1. Informacje skierowane do bezrobotnych o możliwości pracy, szkoleń i innych formach pomocy, wraz z usługami pośrednictwa pracy dla pracodawców. 1.2. Usługi pomocy indywidualnej (np. intensywne doradztwo i doradztwo zawodowe, pomoc w poszukiwaniu pracy), pomoc finansowa dla bezrobotnych w przypadku podróży czy poszukiwania pracy
2. Szkolenia 2.1. Szkolenia instytucjonalne 2.2. Szkolenia w miejscu pracy 2.3. Szkolenia naprzemienne 2.4. Specjalne wsparcie dla stażystów	2.1. Szkolenia, które odbywają się w instytucji szkoleniowej (szkoła/uczelnia, centrum szkolenia lub podobne) – przynajmniej 75% czasu szkolenia, również pod pewnymi warunkami kształcenie na odległość (w tym e-learning). 2.2. Szkolenia w miejscu pracy (przynajmniej 75% czasu szkolenia). 2.3. Naprzemienne (alternatywne) szkolenia odbywają się w instytucji szkoleniowej oraz w miejscu pracy (50% czasu). 2.4. Specjalne wsparcie dla nauki zawodu (systemu) praktyk poprzez: zachęty dla pracodawców do zatrudniania praktykantów lub zasiłki szkoleniowe dla poszczególnych grup defaworyzowanych
3. Rotacja zatrudnienia, zatrudnienie częściowe – kategoria włączona do zatrudnienia wspieranego kat. 4	
4. Zachęty zatrudnieniowe 4.1. Zachęty do pozyskiwania nowych pracowników 4.2. Zachęty do utrzymywania zatrudnienia 4.3. Rotacja zatrudnienia, zatrudnienie częściowe (wcześniej wyodrębniona kategoria 3)	4.1. Świadczenia udzielane wyłącznie osobom indywidualnym które podejmują zatrudnienie (np. w przypadku podjęcia pracy w niepełnym wymiarze czasu dodatkowa wypłata części zasiłku dla bezrobotnych), zarówno w przypadku utworzenia stałych, jak i tymczasowych miejsc pracy. 4.2. Świadczenia związane z utrzymaniem zatrudnienia osób zagrożonych utratą pracy z powodu restrukturyzacji firmy lub innych trudności gospodarczych (np. koszty przekwalifikowania pracowników w trakcie procesu restrukturyzacji). 4.3. Działania, które ułatwiają włączenie osoby bezrobotnej lub osoby z innej grupy zwiększonego ryzyka w pracę, w ramach częściowego zastępstwa dotychczasowego pracownika

cd. tabeli 1

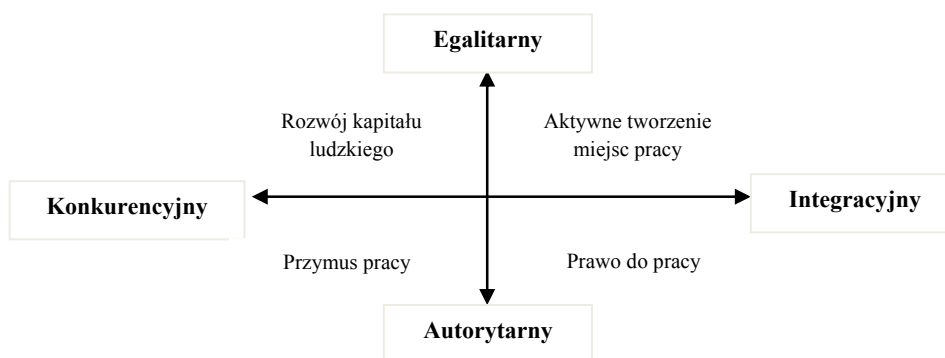
1	2
5. Dofinansowanie zatrudnienia i rehabilitacja osób o ograniczonej zdolności do zatrudnienia 5.1. Zatrudnienie wspierane i chronione 5.2. Rehabilitacja	
6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy 6.1. Stałej 6.2. Tymczasowej	6. Środki przeznaczone na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych lub osób zwiększonego ryzyka na rynku pracy
7. Wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw	7. Zachęty do zakładania przedsiębiorstw, samozatrudnienia i podejmowania działalności na własny rachunek przez bezrobotnych
8. Zasiłki dla bezrobotnych i zapomogi 9. Wcześniejsze emerytury	Pasywna polityka rynku pracy (pozostaje poza przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu)

Źródło: Opracowanie na podstawie: [Labour Market Policy..., 2013, s. 13-20].

Aktywna polityka rynku pracy jest ważnym obszarem działania instytucji rynku pracy oraz szerzej – polityki gospodarczej i społecznej. Jak zostanie przedstawione poniżej, różne kraje (w ramach badanej grupy) stosują różne strategie ALMP, wykorzystując odmienną kombinację jej instrumentów. W literaturze przedmiotu można zatem wskazać kilka podejść do klasyfikacji aktywnej polityki rynku pracy.

Badania Hartley'a Deana [2007] dotyczące „reżimów” pracy (*welfare-to-work 'regimes'*) w krajach zachodnioeuropejskich uwzględniały:

- stopień, w jakim systemy są egalitarne lub autorytarne, co pozwalało dokonać rozróżnienia, w jakim stopniu polityka rynku pracy kładzie nacisk na prawa jednostek do pracy lub podkreśla obowiązek pracy;
- zakres, w jakim systemy są konkurencyjne lub integracyjne (sprzyjają włączeniu społecznemu), czyli w jakim stopniu polityka rynku pracy wspiera jednostki w procesie konkurowania na rynku pracy czy też ogranicza intensywność konkurencji na nim.



Rys. 1. Reżimy pracy/polityki rynku pracy w ujęciu H. Deana

Źródło: [Dean, 2007, s. 580.]

Według H. Deana Danię i Holandię oraz Wielką Brytanię do 2006 r. wyróżniała polityka rynku pracy, koncentrująca się na inwestycjach w kapitał ludzki. Można ją określić zarówno jako egalitarną, jak i konkurencyjną: państwo pomaga wszystkim jednostkom rozwijać umiejętności potrzebne do ubiegania się o pracę. Kraje nordyckie (Szwecja, Norwegia) zostały zdefiniowane jako aktywnie koncentrujące się na tworzeniu miejsc pracy, a politykę rynku pracy wyróżnia egalitarny i sprzyjający włączeniu społecznemu charakter. Państwo oddziaływało w głównej mierze na rynek pracy poprzez dotacje dla osób, które nie mogą znaleźć pracy, tworząc w ten sposób chroniony rynek pracy [Dean, 2007, s. 582-585]. W wyniku wstrząsów gospodarczych, pod koniec XX w., skandynawskie państwa opiekuńcze zmieniły swoje aktywne polityki rynku pracy i obecnie w większym stopniu wykorzystują programy przekwalifikowania bezrobotnych, dotowania pracy oraz stymulowania zatrudnienia w sektorze prywatnym, a nie bezpośredniego tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym [Kautto i in. (eds.), 1999]. Autorytarny i sprzyjający włączeniu społecznemu model polityki rynku pracy promuje zasadę uaktywnienia tych, którzy zostali wykluczeni z rynku pracy, co stanowi zarówno ich prawo, jak i moralny obowiązek. Takie podejście najbardziej widoczne jest we Francji, gdzie pozostaje silna tradycja republikańska, a programy wprowadzania młodzieży na rynek pracy i inicjatywy szkoleniowe zostały przygotowane w celu ograniczenia luki, która powstała w ramach istniejącego systemu ochrony socjalnej. Aktywność na rynku pracy staje się środkiem do osiągnięcia integracji społecznej, jednak miejsca pracy w dużym stopniu generowane są przez sektor publiczny. Politykę rynku pracy w USA i Wielkiej Brytanii po 2006 r. wyróżnia konkurencyjny i autorytarny charakter. Działania podejmowane przez instytucje publiczne mają na celu ograniczenie uzależnienia osób bezrobotnych od systemu opieki społecznej oraz obligują do podejmowania pracy nie zawsze zgodnej z kwalifikacjami czy wykształceniem, czasami również nisko płatnej i niedającej satysfakcji [Dean, 2007, s. 585-588].

Przedstawiona przez H. Deana typologia nie przyporządkowuje Niemiec i Włoch do żadnego z wymienionych idealnych typów. Oczywiście, dwuwymiarowe klasyfikacje oznaczają, że wiele krajów nie mieści się w tych konstrukcjach i/lub zawiera elementy kilku systemów. W przypadku niemieckiej aktywnej polityki rynku pracy wydaje się to niefortunnym przeoczeniem, a rozwiązania wykorzystane na rynku pracy w okresie ostatniego kryzysu finansowego wskazują na jego egalitarny i konkurencyjny charakter. Wykluczenie Włoch z klasyfikacji może wynikać z faktu, iż wydatki na aktywną politykę rynku pracy są w tym kraju marginalne [Craig, 2014, s. 13]. Dyskusyjną kwestią jest również brak odniesienia do rzeczywistych wydatków na ALMP i pewne nieścisłości w zakre-



się określenia modelu nordyckiego. Pomimo niedoskonałości, przedstawiona klasyfikacja, koncentrując się na podstawach normatywnych, pozwala na sformułowanie kilku ważnych hipotez odnoszących się do typów ALMP.

W dyskusję na temat typów aktywnej polityki rynku pracy wpisuje się praca G. Bonoliego [2010], który przedstawił alternatywną (choć podobną) typologię dla krajów europejskich (tab. 2). Uwzględnił w niej dwa wymiary aktywnej polityki rynku pracy, tj.: stopień, w jakim różne podejścia wykazują prorynkową orientację, oraz zakres, w jakim zwiększa się w kapitał ludzki. Podejście z silną orientacją prorynkową i znacznymi inwestycjami w kapitał ludzki, z naciskiem na podnoszenie kwalifikacji, jest oparte na rozległych programach kształcenia zawodowego związanego z pracą. Systemy, które są słabe w obu domenach opierają się na ochronie posiadanych kwalifikacji i kapitału ludzkiego (autorytarny i sprzyjający włączeniu społecznemu reżim w typologii Deana), koncentrują się na utrzymaniu osób bezrobotnych na zajmowanych stanowiskach w sektorze publicznym o ograniczonym potencjale rozwoju. G. 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.

G. Bonoli we wprowadzonej przed siebie klasyfikacji, aby pokazać równowagę priorytetów ALMP w poszczególnych krajach oraz w czasie, w przeciwieństwie do H. Deana, bierze pod uwagę rzeczywiste wydatki na programy aktywne. Wydaje się jednak, że jego koncepcja zawiera pewne błędy, a w szczególności zaklasyfikowanie Wielkiej Brytanii do grupy krajów nordyckich oraz uwzględnienie krajów południowoeuropejskich (np. Włoch) w modelu kontynentalnym.

**Tabela 2.** Idealne typy aktywnej polityki rynku pracy według G. Bonoliego

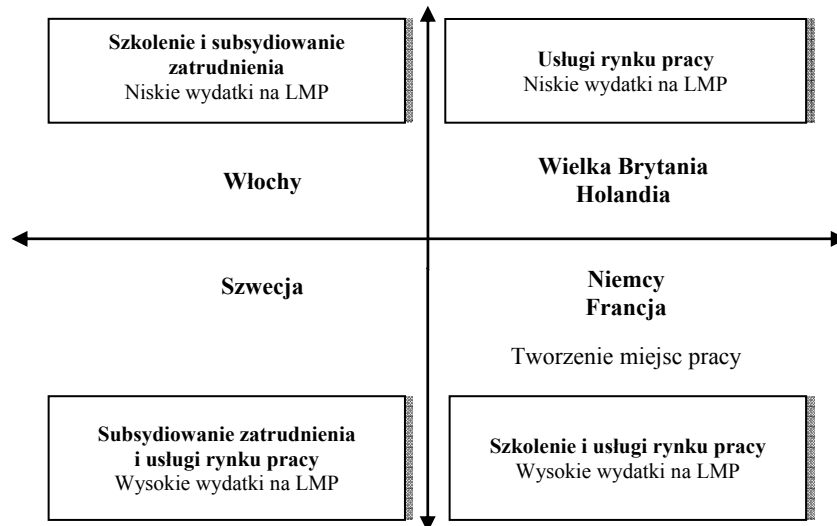
Typ polityki 1	Cel 2	Narzędzia 3
Motywacyjny	Pozytywne i negatywne wzmocnienie bodźców do pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ulgi podatkowe</li> <li>– redukcja zasiłków</li> <li>– ograniczenia czasowe wsparcia</li> <li>– uwarunkowania wsparcia</li> <li>– sankcje</li> </ul>
Pomocowy (pomoc w zatrudnieniu)	Ograniczanie przeszkód do ponownego zatrudnienia i motywowanie do ponownego wejścia lub powrotu na rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– agencje pośrednictwa pracy</li> <li>– poradnictwo</li> <li>– subsydiowanie zatrudnienia</li> <li>– programy poszukiwania pracy</li> </ul>
Zawodowy	Utrzymanie osób bezrobotnych w aktywności, aby ograniczyć straty kapitału ludzkiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>– powiązane programy szkoleniowe (krótkoterminowe)</li> <li>– tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym</li> </ul>

cd. tabeli 2

1	2	3
Rozwijający kapitał ludzki	Zwiększenie szans na zatrudnienie dla bezrobotnych osób posiadających kwalifikacje	– kształcenie ogólne – kształcenie zawodowe

Źródło: [Bonoli, 2004, 2010].

Uzupełnioną klasyfikację aktywnej polityki rynku pracy przedstawił B. Craig [2014], uwzględniając zarówno strukturę wydatków na ALMP, jak i inne czynniki ją determinujące (rys. 2). Spośród pozostałych czynników analizował poziom ochrony zatrudnienia, model polityki edukacyjnej i przemysłowej. Pozostawiając bez wyjaśnień szerszy kontekst tej analizy, należy wskazać, iż analizując wykorzystanie usług związanych z poszukiwaniem pracy, szkoleń oraz zatrudnienia wspieranego (dotacji), zostały zidentyfikowane cztery typy aktywnej polityki rynku pracy (rys. 2).



**Rys. 2.** Typologia aktywnej polityki rynku pracy dla krajów zachodnioeuropejskich według Craiga

Źródło: [Craig, 2014].

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 zgodnej z wykształce-

niem 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 mają duży problem ze znalezieniem pracy, powinno zostać zinterpretowane jako przejaw opieki społecznej, a nie strategia zatrudnienia. 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 tak mocno widoczne tylko w jeszcze jednym kraju europejskim, tzn. w Grecji (Hiszpania oraz 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 pojawił się stosunkowo niedawno (wydatki na ten cel przekraczają obecnie wydatki na szkolenia). Francja dodatkowo uzupełnia te programy przez tworzenie 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.

#### **4. Typy aktywnej polityki rynku pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej**

Specyfikę polityki rynku pracy w Czechach, Polsce, Bułgarii, Rumunii, na Słowacji, Węgrzech, Litwie i Łotwie wyznaczają zarówno uwarunkowania makroekonomiczne, przebieg procesu transformacji, jak i specyficzne czynniki kulturowe, społeczne oraz polityczne. W opracowaniu zostaną one pomięte ze względu na obszerność problematyki. Porównując wydatki na politykę rynku pracy w wybranych krajach EŚW z rozwiniętymi gospodarkami UE, można stwierdzić, iż ich niski poziom wskazuje na podobieństwo do liberalnego modelu polityki rynku pracy, który reprezentuje Wielka Brytania. Równocześnie ten typ polityki rynku

pracy wyróżnia wykorzystanie usług rynku pracy jako podstawowego instrumentu interwencji.

W tej części pracy została podjęta próba zidentyfikowania typów polityki rynku pracy w badanej grupie krajów na podstawie analizy struktury wydatków na poszczególne aktywne programy w 2012 r. Programy zostały pogrupowane w następujący sposób:

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

Dodatkową grupę stanowią usługi rynku pracy (kat. 1)<sup>3</sup>. Ten element interwencyjny przez niektórych badaczy zostaje włączony do ALMP, a przez innych jest traktowany jako narzędzie o odmiennym charakterze. 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). Na poniższych wykresach przedstawiono wydatki na poszczególne aktywne programy w ujęciu procentowym w stosunku do całkowitych wydatków na politykę aktywną (kat. 2-7). W przypadku usług rynku pracy zostały określone wydatki na ten cel w stosunku do całkowitych wydatków na politykę rynku pracy. Analiza wydatków na ALMP pozwoliła zidentyfikować cztery grupy krajów, wykazujące dużą zbieżność cech:

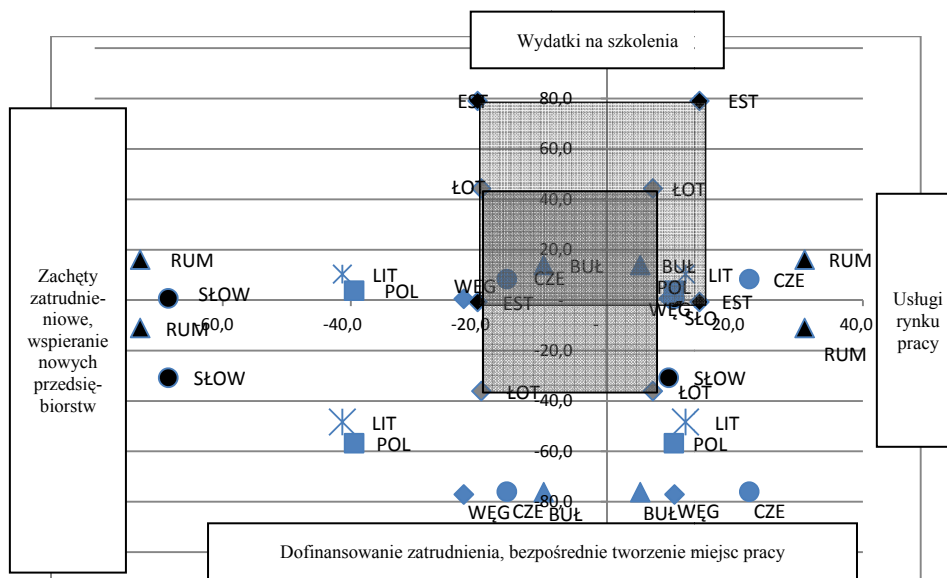
- I – Estonia i Łotwa,
- II – Słowacja i Rumunia,
- III – Węgry, Czechy i Bułgaria,
- IV – Polska i Litwa.

Na wykresach zostały wskazane poniższe grupy krajów. W celu zachowania przejrzystości analizy, każda z wymienionych grup została przedstawiona na osobnym wykresie (wielkości przedstawione na osiach oraz wyskalowanie osi na każdym z nich jest identyczne, wykorzystane skróty oznaczają odpowiednio: BUŁ – Bułgaria, CZE – Czechy, EST – Estonia, LIT – Litwa, ŁOT – Łotwa, POL – Polska, RUM – Rumunia, SŁOW – Słowacja, WĘG – Węgry).

Pierwszą zidentyfikowaną grupę krajów, tj. Estonię i Łotwę, wyróżnia wysoki poziom wydatków na szkolenia (rys. 3). W latach 2003-2012 wydatki na ten cel w Estonii przekraczały 70% całkowitych wydatków na ALMP, a w nie-

<sup>3</sup> Podział zgodny z klasyfikacją przedstawioną w tab. 1.

których latach sięgały nawet 90%. Dodatkowo Estonię wyróżnia wysoki poziom wydatków związanych z usługami rynku pracy, które 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.



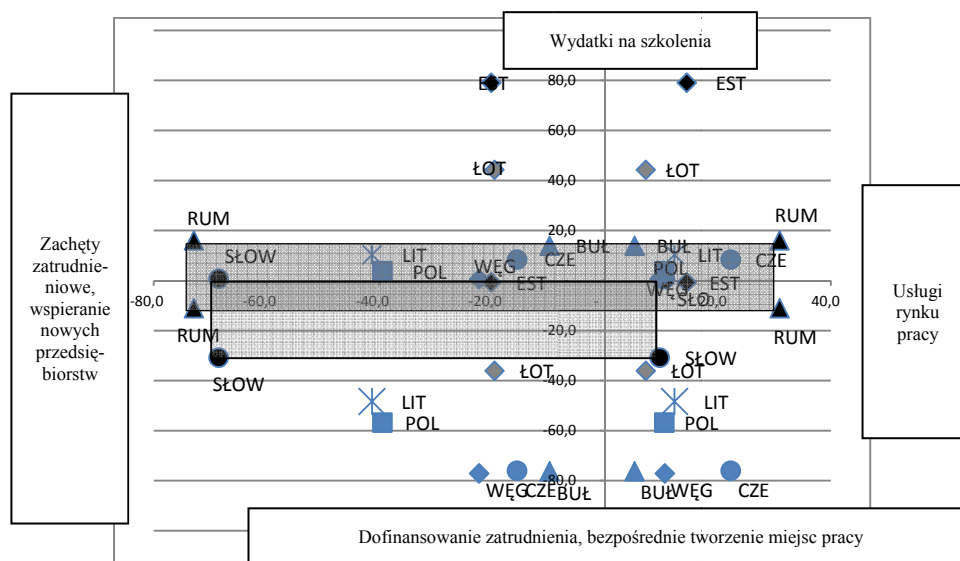
**Rys. 3.** Identyfikacja I grupy krajów na podstawie wydatków na ALMP oraz usługi rynku pracy w 2012 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu [www 1].

Dalsze badania powinny dodatkowo wskazać, czy wynika to z niskiego poziomu wykształcenia bezrobotnych, czy też z niedopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Łotwa również przeznaczna na szkolenia relatywnie znaczną część środków finansowych. Dodatkowym wsparciem jest program zatrudnienia subsydiowanego, wykorzystywane są zarówno dotacje mające na celu tworzyć miejsca pracy w sektorze publicznym, jak i na otwartym rynku pracy.

W Rumunii oraz na Słowacji (rys. 4) polityka rynku pracy jest oparta w dużej mierze na instrumentach wspierających tworzenie miejsc pracy w sektorze prywatnym lub zachętach do podjęcia własnej działalności gospodarczej. Na ten cel w 2012 r. przeznaczono w Rumunii ponad 70%, a na Słowacji ponad 60% środków finansowych związanych z realizacją ALMP. W Rumunii system ten wspierają usługi pośrednictwa pracy. Słowacja jako instrument komplementarny wykorzystuje subsydiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym lub dla grup,

które mają znaczne trudności na rynku pracy. Tym samym, ponad 90% środków w ramach ALMP przeznacza się na różnego rodzaju dotacje wspierające zatrudnienie bezrobotnych, ale również firmy, które tworzą dla nich miejsca pracy. Polityka rynku pracy w ramach tego klastru opiera się z jednej strony na wsparciu rynkowych mechanizmów kreacji miejsc pracy, a z drugiej strony na tym, iż dominujące instrumenty umożliwiają nabycie umiejętności zawodowych oraz doświadczenia.

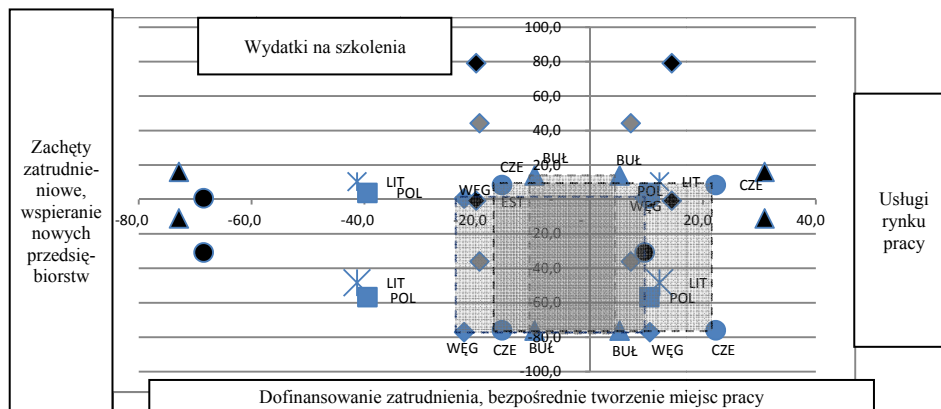


**Rys. 4.** Identyfikacja II grupy krajów na podstawie wydatków na ALMP oraz usług rynku pracy w 2012 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu [www 1].

Węgry, Czechy i Bułgarię (rys. 5) wyróżnia wysoki względny udział wydatków na dofinansowanie zatrudnienia i bezpośrednie tworzenie miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych oraz z grup zwiększonego ryzyka na rynku pracy. Celem ALMP jest ograniczanie przeszkód zatrudnienia, a także motywowanie do ponownego wejścia lub powrotu na rynek pracy, jednak w ramach chronionych miejsc pracy, które powstają często w sektorze publicznym. W tym względzie polityka ma charakter socjalny i w dużej mierze opiekuńczy. W przypadku gospodarki Czech należy zauważyć najwyższe wśród badanej grupy krajów względne wydatki na usługi rynku pracy. Wydatki na szkolenia kształtują się na niskim poziomie w szczególności na Węgrzech i w Czechach. Może to wynikać z wysokiego poziomu wykształcenia osób poszukujących pracy. Ważniejsze

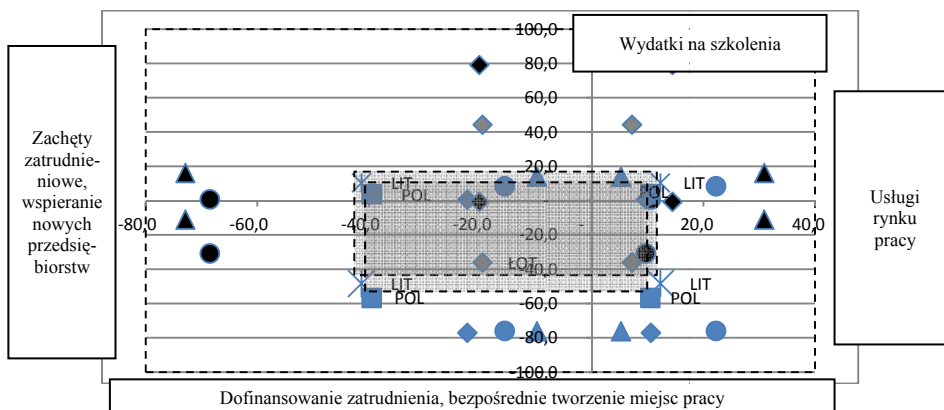
wyduje się w tym względzie stwarzanie możliwości zdobycia praktycznych umiejętności zawodowych niż uzupełnianie wiedzy ogólnej lub diametralna zmiana kwalifikacji.



**Rys. 5.** Identyfikacja III grupy krajów na podstawie wydatków na ALMP oraz usługi rynku pracy w 2012 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu [www 1].

Ostatnia z wyróżnionych grup obejmuje Polskę i Litwę. Wykazuje ona pewne podobieństwa do grupy omówionej powyżej. 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 III. Interwencje, obok charakteru socjalnego, wykorzystują mechanizmy rynkowe i konkurencję (rys. 6).



**Rys. 6.** Identyfikacja IV grupy krajów na podstawie wydatków na ALMP oraz usługi rynku pracy w 2012 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu [www 1].

## Podsumowanie

Wyłączenie krajów postkomunistycznych przez ponad dwadzieścia lat z badań teoretycznych z zakresu modelu państwa opiekuńczego stworzyło empiryczną i teoretyczną lukę. To stwarza nowe wyzwania badawcze oraz może prowadzić do nowego paradygmatu. Do niedawna kraje Europy Środkowo-Wschodniej były określane jako postkomunistyczne gospodarki transformujące się, jednak w ostatnich latach pojawiły się próby sklasyfikowania systemów ekonomicznych, jakie te kraje wybrały. W pierwszych latach transformacji wydawało się, że skierują się one w stronę kapitalizmu anglosaskiego, równocześnie realizując liberalny model społeczny.

Analiza wydatków na aktywne programy rynku pracy pozwoliła potwierdzić wstępną hipotezę, iż kraje EŚW znacznie różnią się od modelu liberalnego, charakterystycznego dla Wielkiej Brytanii. Wyróżnienie czterech grup krajów o odmiennym zakresie i sposobie wykorzystania instrumentów ALMP pozwala twierdzić, iż realizują odmienne cele, w odpowiedzi na zdywersyfikowane struktury rynków pracy oraz natężenie problemów społecznych. Zaprezentowane w artykule wyniki badań mają charakter cząstkowy; ich weryfikacja będzie możliwa po uwzględnieniu dłuższego horyzontu czasowego oraz uwarunkowań realizowanej polityki rynku pracy.

## Literatura

- Abrahamson P. (1999), *The Welfare Modelling Business*, „Social Policy and Administration”, No. 33, s. 394-415.
- Aidukaite J. (2011), *Welfare Reforms and Socioeconomic Trends in the Ten New EU Member States of Central and Eastern Europe*. „Journal of Communist and Post-Communist Studies”, Vol. 44, Iss. 3, s. 211-219.
- Arts W., Gelissen J., (2002), *Three Worlds of Welfare Capitalism or More?* „Journal of European Social Policy”, 12(2), s. 137-158.
- Bonoli G. (1970), *Classifying Welfare States: A Two Dimensional Approach*, „Journal of Social Policy”, 26(3), s. 351-372.
- 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, RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, s. 11.
- Braun D., Gilardi F. (2006), *Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion*, „Journal of Theoretical Politics”, Vol. 18, No. 3, s. 298-322.



- Castles F., Mitchell D. (1993), *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?* [w:] F. Castles (ed.), *Families of Nations*, Brookfield, Dartmouth.
- Craig B. (2014), *The Hyper-anglicisation of Active Labour Market Policy: Facilitating and Exemplifying a Flawed Growth Model*, SPERI Paper No.14.
- Dean H. (2007), *The Ethics of Welfare-to-work*, „Policy and Politics”, 35(4), s. 573-590.
- Dziona-Kozłowska J. (2010), *Rynek versus państwo w świetle dyskusji o path dependence*, „Ekonomia i Prawo”, t. 6.
- Esping-Andersen G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford University Press.
- Greve B. (2013), *The Routledge Handbook of the Welfare State*, Routledge, London.
- Jones C. (1993), *The Pacific Challenge. In New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, London.
- Kasza G.J. (2002), *The Illusion of Welfare Regimes*, „Journal of Social Policy”, No. 31 (2), s. 271-287.
- Kautto M., Heikkilä M., Hvinden B., Marklund S., Plough N., eds. (1999), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Routledge, London.
- Korpi W., Palme J. (1998), *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*, „American Sociological Review”, 63(5), s. 661-687.
- Kwon H.-J. (1997), *Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems*, „Journal of Social Policy”, 26(4), s. 467-484.
- Labour Market Policy Statistic – Methodology* (2013). Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 13-20.
- [www 1], [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp\\_expsumm&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_expsumm&lang=en) (dostęp: 1.05.2015).

### ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN POST-COMMUNIST COUNTRIES

**Summary:** The article presents social regimes and labor market policy problems. On the basis of source literature, describe their ideal types (models) and try to identify the features of active labor 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 labor 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 labor market policies can be argued about the different types in the group of tested countries.

**Keywords:** labour market policy, social regime, welfare state.