

## RECENZJE

WIESŁAW GOLNAU

### RECENZJA KSIĄŻKI POD REDAKCJĄ ZENONA WIŚNIEWSKIEGO, KAMILA ZAWADZKIEGO „EFEKTYWNOŚĆ POLITYKI RYNKU PRACY W POLSCE”

Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu jest wiodącym ośrodkiem naukowym w Polsce pod względem badań nad ekonomicznymi aspektami funkcjonowania rynku pracy. Efektem prac zrealizowanych przez tę katedrę są liczne publikacje, wśród których trzeba choćby wymienić znaną w gronie specjalistów zajmujących się zasobami ludzkim książkę autorstwa E. Dolnego, J. Mellerera i Z. Wiśniewskiego pt. *Zarys polityki zatrudnienia*, która ukazała się w 1990 r. nakładem PWE. Najnowsza zwarta publikacja pracowników katedry, przygotowana pod redakcją Z. Wiśniewskiego i K. Zawadzkiego, nosi tytuł *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*. Została wydana w 2011 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu i Uniwersytet Mikołaja Kopernika. Publikacja powstała w ramach projektu pt. Monitorowanie efektywności polityki rynku pracy – opracowanie metodologii badania efektywności podstawowych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, zrealizowanego na rzecz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Treść książki ujęto w ośmiu rozdziałach pogrupowanych w trzy części. Pierwsza z nich składa się z trzech rozdziałów poświęconych kluczowym aspektom kształtowania aktywnej polityki rynku pracy. Rozpoczyna ją rozdział omawiający teoretyczne i prawne podstawy aktywnej polityki rynku pracy. Zawarto w nim odpowiedzi na podstawowe pytania nurtujące osoby pragnące poznać sens aktywnej polityki państwa na rynku pracy, rozumianej przez autorów książki jako „celowa interwencja państwa na rynku pracy, mająca poprawić efektywność jego funkcjonowania, tworzyć w sposób pośredni lub bezpośredni miejsca pracy oraz zwiększać zdolność do zatrudnienia grup defaworyzowanych” (s. 9). W rozdziale tym znalazły się usystematyzowane informacje o: argumentach przemawiających za stosowaniem interwencji na rynku pracy, celach stawianych przed aktywną polityką rynku pracy, aktywnych i pasywnych środkach wykorzystywanych do realizacji tych celów, w tym usługach i instrumentach stosowanych w Polsce, a także o nowych koncepcjach prowadzenia polityki rynku pracy, takich jak: flexicurity, przejściowe rynki pracy i państwo pracy. Dla toku dalszego wywodu niezwykle ważne są stwierdzenia iż stosowanie instrumentów polityki rynku pracy nie gwarantuje zrównoważenia popytu na pracę i podaży pracy, szczególnie w warunkach

permanentnego niedoboru miejsc pracy. Mają one wówczas pełnić jedynie funkcję komplementarną w stosunku do innych środków polityki gospodarczej państwa. Dzieje się tak, gdyż poza subwencjonowaniem zatrudnienia, nie oddziałują na popytową stronę rynku pracy, która jest kształtowana przez decyzje pracodawców o wielkości i strukturze tworzonych miejsc pracy (s. 25).

Drugi rozdział książki stanowi kontynuację rozdziału pierwszego w zakresie usług i instrumentów rynku pracy stosowanych w Polsce. Zaprezentowano w nim bowiem wyniki badań nad skalą wykorzystania i efektywnością poradnictwa zawodowego, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, staży, przygotowania zawodowego w miejscu pracy (od 2010 r. przygotowania zawodowego dorosłych), środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy. Do oceny efektywności poszczególnych instrumentów wykorzystano wskaźnik ponownego zatrudnienia i koszt ponownego zatrudnienia. Pierwsza z tych miar jest ilorazem liczby osób, które w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji bezrobotnych uzyskały zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek oraz liczby osób, które zakończyły udział w tej formie. Natomiast druga jest stosunkiem wydatków poniesionych na daną formę aktywizacji bezrobotnych do liczby osób, które po zakończeniu udziału w tej formie aktywizacji w okresie do 3 miesięcy uzyskały zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek. Na podstawie danych z lat 2005-2010 ustalono, że najwyższymi wskaźnikami ponownego zatrudnienia charakteryzują się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy. Jednocześnie te dwa instrumenty odznaczają się najwyższym kosztem ponownego zatrudnienia. Komentując uzyskane wyniki badań wskazano na wady miar zastosowanych do oceny efektywności instrumentów rynku pracy.

Trzeci rozdział książki zawiera wyczerpujące rozważania nad metodyką oceny efektywności aktywnej polityki rynku pracy. Aby miała ona kompleksowy charakter, powinna dotyczyć czterech następujących wymiarów: oceny celów i wdrożenia programów, monitoringu skuteczności, oceny efektów netto programów, analizy kosztów i korzyści (s. 60). Autorzy książki koncentrują swoją uwagę na ocenie efektów netto programów, zaznaczając iż wymaga ona zastosowania złożonych procedur niezbędnych do odseparowania od zaobserwowanych efektów brutto tych, które wystąpiły niezależnie od zrealizowanych programów. Tego typu badania można prowadzić na poziomie mikroekonomicznym i makroekonomicznym. W książce gros uwagi poświęcono badaniom mikroekonomicznym, które mogą być realizowane w formie eksperymentalnej lub quasi-eksperymentalnej. W obu przypadkach efekt netto aktywnej polityki rynku pracy ustala się poprzez porównanie grupy poddanej interwencji i grupy kontrolnej, która nie została objęta działaniami aktywizującymi. Różnica pomiędzy tymi metodami polega na tym, że w przypadku eksperymentu dobór osób do obu grup ma charakter losowy, natomiast przeprowadzający quasi-eksperyment, nie mając takiej możliwości, są zmuszeni do zastosowania metody badawczej pozwalającej wyeliminować wpływ efektu

selekcji na uzyskany wynik. Do tego typu metod autorzy książki zaliczają analizę regresji, która umożliwia ustalenie wpływu uczestnictwa w programach na prawdopodobieństwo podjęcia pracy, przy jednoczesnej kontroli oddziaływania na uzyskany wynik innych czynników, takich jak: płeć, wiek, wykształcenie czy uwarunkowania lokalne. Innym rozwiązaniem jest dopasowanie do każdej osoby z grupy badanej jednej osoby o identycznych obserwowalnych cechach społeczno-demograficznych i zawodowych, która nie uczestniczyła w aktywnych programach rynku pracy. Ze względu na dużą liczbę cech, które należy wziąć pod uwagę przy dopasowywaniu poszczególnych osób z grupy badanej do osób z grupy kontrolnej i ograniczonymi danymi charakteryzującymi bezrobotnych, zastosowanie tego podejścia badawczego może być trudne. Alternatywnym rozwiązaniem jest dopasowanie poszczególnych osób z grupy kontrolnej do osób tworzących grupę badaną na podstawie jednego syntetycznego wskaźnika *propensity score*, szacowanego za pomocą modelu regresji logistycznej, wyrażającego skłonność do partycypacji w programach rynku pracy (s. 67). W końcowej części trzeciego rozdziału książki omówiono możliwość wykorzystania systemu informatycznego Syriusz do badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy w Polsce.

Druga część książki dotyczy założeń metodycznych przeprowadzonych badań efektywności polityki rynku pracy w Polsce. W jej skład wchodzi dwa rozdziały. W pierwszym z nich omówiono: cel badań, zakres podmiotowy badań i metody wykorzystane do ich przeprowadzenia. Drugi rozdział tej części opracowania zawiera opis wykorzystanych źródeł informacji i obszerną charakterystykę bezrobotnych poddanych badaniom.

Głównym celem badań była ocena efektywności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy stosowanych w Polsce w 2009 r. (s. 79). Ocenie poddano szkolenia zawodowe, staże, prace interwencyjne, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne i dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Badania przeprowadzono w sześciu powiatach zróżnicowanych pod względem wybranych wielkości ekonomicznych, w tym przede wszystkim charakteryzujących rynek pracy. Powiaty wyłoniono drogą losowania z grup utworzonych drogą hierarchicznego grupowania. Rejestry bezrobotnych w tych powiatach, prowadzone w programie Syriusz, posłużyły za operat wyboru prób – badanej i kontrolnej (s. 85). Do oceny efektywności aktywnych programów rynku pracy wykorzystano metody *propensity score matching* i analizę regresji.

Dane statystyczne niezbędne do przeprowadzenia badań zaczerpnięto z dwóch źródeł. Były nim system informatyczny Syriusz i oryginalne badania sondażowe bezrobotnych. Z systemu informatycznego Syriusz można pozyskać informacje o cechach społeczno-zawodowych i historii zatrudnienia bezrobotnych. Z rejestrów bezrobotnych sześciu badanych powiatów zaczerpnięto dane o blisko 66 tys. osób spełniających kryteria włączenia do grupy badanej lub grupy kontrolnej. Ze względu na fakt, iż dane posiadane przez urzędy pracy nie są pełne lub rzetelne (s. 119), badacze zdecydowali się uzupełnić je drogą sondażu. Badania ankietowe miały dostarczyć dodatkowych informacji na temat historii zawodowej respondentów z minionych dwóch lat. Udało się je przeprowadzić wśród 2 tys. bezrobotnych pogrupowanych w pary według *propensity scores*, złożone z osoby bezrobotnej uczestniczącej w danym programie rynku pracy

i osoby należącej do grupy kontrolnej. Informacje pozyskane w ten sposób posłużyły nie tylko do oceny efektywności aktywnych programów rynku pracy, ale i do poznania opinii uczestniczących w nich osób na temat znaczenia tych programów dla możliwości uzyskania niesubsydiowanego zatrudnienia.

W trzeciej części książki zebrano uzyskane wyniki badań efektywności polityki rynku pracy w Polsce. W jej skład wchodzi trzy rozdziały. Pierwszy z nich dotyczy wyników badań ilościowych. W drugim omówiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród bezrobotnych. Trzecią część i jednocześnie całą książkę zamyka rozdział w którym ujęto usystematyzowane wnioski z badań i wynikające z nich rekomendacje. Wyniki badań ilościowych uzyskane dzięki zastosowaniu metody *propensity score matching* i analizy regresji oraz dzięki wykorzystaniu danych z systemu Syriusz i danych pochodzących z badań sondażowych omówiono w czterech podrozdziałach. Na podstawie metody *propensity score matching* i danych pochodzących z systemu Syriusz ustalono, że skutecznymi narzędziami wspierającymi zatrudnienie są dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej i prace interwencyjne. Pozytywny wpływ na zatrudnienie, jednakże nie tak duży jak dotacje i prace interwencyjne, wywierają również szkolenia zawodowe i staże. Natomiast uczestnictwo w robotach publicznych lub w pracach społecznie użytecznych nie miało znaczenia lub wpływało negatywnie na przyszłe podjęcia pracy niesubsydiowanej (s. 140).

Zbliżone wyniki uzyskano za pomocą tej samej metody, ale gdy do obliczeń użyto danych pochodzących z badań sondażowych. Wskazują one na pozytywny efekt zatrudnieniowy dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, staży i prac interwencyjnych. Wpływ robót publicznych na podjęcia zatrudnienia był nieistotny statystycznie, a uczestnictwo w szkoleniach zawodowych i w pracach społecznie użytecznych miało wpływ negatywny. Efekt netto polityki rynku pracy w Polsce rozumiany jako odsetek bezrobotnych podejmujących pracę dzięki partycypacji w różnych formach aktywizacji wynosił 7,6%. Szacunki przeprowadzone na podstawie danych z systemu Syriusz dały wynik wyższy o 3 punkty procentowe (s. 149).

Ze względów metodycznych w badaniach efektywności aktywnych programów rynku pracy prowadzonych przy użyciu analizy regresji i danych pochodzących z systemu Syriusz pomięto dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Do oceny pozostałych programów wykorzystano sześć dwumianowych modeli logitowych, w których uwzględniono 62 zmienne binarne. Na podstawie wyników estymacji modeli ustalono, iż pozytywny wpływ na zatrudnienie wywiera udział w szkoleniach zawodowych i w pracach interwencyjnych. Natomiast podejmowanie staży, uczestnictwo w robotach publicznych lub w pracach społecznie użytecznych nie zwiększało szans bezrobotnych na podjęcie zatrudnienia, albo wręcz je zmniejszało.

Analiza regresji przeprowadzona według danych pochodzących z badań sondażowych prowadzi do zbliżonych wniosków. Wyniki estymacji 18 modeli logitowych wskazują na pozytywny wpływ zatrudnieniowy dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, prac interwencyjnych i staży. Oddziaływanie szkoleń na prawdopodobieństwo zatrudnienia nie jest jednoznaczne. Do 3 miesięcy od ukończenia szkolenia

jest ono negatywne, a od 7 do 12 miesięcy - pozytywne. W przypadku prac społecznie użytecznych i robót publicznych uzyskano jednoznacznie negatywny wpływ udziału w tych programach na prawdopodobieństwo uzyskania zatrudnienia (s. 165).

Wyniki badań sondażowych, przedstawione w kolejnym rozdziale, stanowią cenne uzupełnienie powyższych ustaleń. Są one bowiem źródłem wiedzy o metodach poszukiwania ofert pracy przez bezrobotnych, przyczynach niepowodzeń w staraniach o zatrudnienie czy cechach miejsc pracy, które udało się pozyskać bezrobotnym.

W rozdziale zawierającym wnioski z badań i rekomendacje autorzy stwierdzają, że dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i prace interwencyjne są instrumentami polityki rynku pracy o wysokiej skuteczności zatrudnieniowej. Jednakże oceny efektywności tych instrumentów uzyskane na podstawie przeprowadzonych badań są prawdopodobnie zawyżone z racji obowiązujących w Polsce regulacji prawnych, obligujących ich beneficjentów do pracy przez okres nie krótszy niż 6 lub 12 miesięcy. Z tego względu i z powodu wysokich kosztów jednostkowych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej autorzy rekomendują ograniczony zakres wykorzystania obu wymienionych instrumentów polityki rynku pracy.

Szkolenia zawodowe i staże okazały się elementami polityki rynku pracy o umiarkowanej skuteczności zatrudnieniowej. Autorzy badań są jednak przekonani, że uzyskane wyniki w przypadku tych instrumentów są niedoszacowane ze względu na ujawnianie się pozytywnych efektów ich stosowania w dłuższym okresie i brak wiarygodnych danych na ten temat. Biorąc pod uwagę powyższe względy autorzy książki są zwolennikami rozwoju szkoleń zawodowych i staży na szerszą skalę.

W grupie instrumentów o niskiej skuteczności w zakresie pomocy bezrobotnym w pozyskiwaniu zatrudnienia znajdują się prace społecznie użyteczne i roboty publiczne. W zasadzie należałoby stwierdzić, iż zgodnie z uzyskanymi wynikami badań udział w tych programach obniża prawdopodobieństwo uzyskania pracy niesubsydowanej. Wpływ na uzyskane wyniki badań bez wątpienia ma dobór bezrobotnych do udziału w tych programach. Są one kierowane do osób o najniższych kwalifikacjach i najniższej motywacji do podjęcia stałej pracy zawodowej. Z tego względu postrzegane są raczej jako instrument pomocy społecznej, a nie polityki rynku pracy. Ponadto jednostkowy koszt uczestnictwa w robotach publicznych jest wysoki, dlatego autorzy książki rekomendują zaniechanie stosowania tego instrumentu.

Recenzowana książka jest rzetelnym opracowaniem naukowym. Przygotowano ją według standardowego układu prac badawczych, w którym wyróżnia się dotychczasowe wyniki badań, metodykę badań, wyniki badań własnych, wnioski dla teorii i praktyki. Autorzy dołożyli wszelkich starań, aby uzyskać wiarygodne wyniki badań – dobrali odpowiednią metodę badań, wykorzystali dostępne źródła informacji, uzupełnili je oryginalnymi badaniami sondażowymi, przeprowadzili badania na szeroką skalę, wyciągnęli wyważone wnioski. Z tych względów z pełnym przekonaniem można polecić książkę politykom i specjalistom decydującym o kształcie polityki rynku pracy w Polsce, specjalistom zajmującym się problematyką rynku pracy, w tym pracownikom urzędów

pracy i nauczycielom akademickim, a także studentom pragnącym zdobyć wiedzę na temat ekonomicznych aspektów funkcjonowania rynku pracy.

*Efektywność polityki rynku pracy w Polsce* pod redakcją Z. Wiśniewskiego i K. Zawadzkiego jest bez wątpienia kolejną wartą uwagi książką na temat rynku pracy w Polsce, przygotowaną przez pracowników Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jest ona dostępna w wersji PDF na stronie internetowej <http://almp.umk.pl>, poświęconej projektowi monitorowania efektywności polityki rynku pracy.