

KATARZYNA NAGEL
Katowice

DETERMINANTY AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Od połowy lat 80. XX w. wykorzystanie aktywnej polityki rynku pracy (*Active Labour Market Policy ALMP*)¹ jest istotnym elementem interwencji we Wspólnotach Europejskich oraz Unii Europejskiej². Niemniej jednak, istnieją duże dysproporcje pomiędzy krajami w wydatkach na ten cel. Dania przeznaczająca na jej realizację prawie 2% PKB, Szwecja 1,2% PKB, w Finlandii, Holandii czy Francji wydatki osiągają poziom 0,8 – 1,0% PKB. Nowe kraje członkowskie UE, z wyjątkiem Węgier, wyróżniają bardzo niski poziom wydatków na ten cel, około 0,1-0,4% PKB³. Badania dotyczące polityki rynku pracy najczęściej koncentrują się na jej wpływie na poziom bezrobocia oraz na efektywności wykorzystywanych instrumentów. Pojawiły się również badania próbujące wyjaśnić różnice w wydatkach na aktywną politykę pomiędzy krajami⁴. Dotyczą głównie krajów wysoko rozwiniętych UE czy *OECD*. Brak syntetycznych badań w tym zakresie dotyczących krajów, które po 2004 r. stały się członkami UE (kraje EŚW).

Celem przedstawionego artykułu jest analiza zmian w wydatkach na aktywną politykę rynku pracy w krajach środkowoeuropejskich (nowych krajach członkowskich

¹ Podział na instrumenty aktywne i pasywne w ramach polityki rynku pracy jest rozwiązaniem arbitralnym. W tym ujęciu najczęściej przyjmuje się zgodnie z klasyfikacją Eurostatu, że środki w grupach 1–7 zaliczyć można do instrumentów aktywnych, a grupy 8–9 do pasywnych (por. klasyfikacja *OECD* – <https://stats.oecd.org> (dostęp 1.11.2017), Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Toruń 2010, s.18. Czasami jednak instrument 1 – publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracji) jest wyłączany z aktywnych instrumentów polityki rynku pracy i poddawany analizie oddzielnie – jak na przykład ujmuje to Eurostat. http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp_esms.htm#meta_update1418758868185 (dostęp 1.11.2017).

² G. Bonoli, *The Political Economy of Active Labor-Market Policy*, „Politics and Society”, Vol. 38, no. 4, December 2010, s. 6.

³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database> (dostęp 2.11.2017)

⁴ K. Armingeon, *Active labour market policy, international organizations and domestic politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, no.14(6), s. 905-32, G. Bonoli, *op. cit.*; O. Van Vliet, F. Koster, *Europeanization and the political economy of active labour market policies*, „European Union Politics” 2011, no.12(2), s. 217-39; J. Gottschalk Ballo, *Determinants of active labor market policy: A spatial and multilevel analysis of ALMP expenditures in 29 OECD countries between 1985 and 2010*, Bergen 2013; Naatanen Ari-Matti, *Tying Up the Loose Ends: The Determinants of Active Labour Market Policy in the Western Countries 1985-2013*, „Review of European Studies”, 2017, no 9(2), s. 192-202; <file:///C:/Users/User/Downloads/66494-246210-1-PB.pdf> (dostęp 1.10.2017).

UE) w latach 2004-2015 oraz identyfikacja czynników, które je determinują. Wykorzystując model regresji panelowej zostaną wskazane te czynniki, których znaczenie jest największe.

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE AKTYWNA POLITYKĘ RYNKU PRACY

Decyzje dotyczące wielkości wydatków oraz wykorzystania narzędzi z zakresu polityki rynku pracy podejmowane są na szczeblu narodowym (zasady polityki zatrudnienia), jednakże podlegają one naciskom wielu aktorów, procesów i wydarzeń, które naruszają ich autonomię. W tym kontekście najczęściej wskazuje się determinanty o charakterze krajowym. W warunkach globalizacji uwzględnić należy również czynniki zewnętrzne – międzynarodowe, których wpływ w ostatnim okresie wydaje się coraz silniejszy i wynika z dokonujących się procesów dyfuzji polityki⁵. W dużej mierze o kształcie tej polityki będą decydować czynniki ekonomiczne, tj. koniunktura gospodarcza, zamożność społeczeństwa, stan finansów publicznych, struktura zasobów pracy czy stopień ich wykorzystania. Bonoli⁶ czy Esping-Andersen⁷ w swoich pracach identyfikują również czynniki polityczne i instytucjonalne, pośród których wymieniają: model polityki społecznej, przewagę prawicowych lub lewicowych partii w rządzie, system zabezpieczenia społecznego, pasywną polityką rynku pracy czy działalność związków zawodowych.

Wydaje się zatem, że aktywna polityka rynku pracy wymaga szerokich analiz, a identyfikacja czynników determinujących wydatki powinna zostać poprzedzona przeglądem literatury dotyczącej tej problematyki. Najczęściej wymieniane przez badaczy czynniki zostały zestawione w tabeli 1.

Postęp naukowo-techniczny oraz wzrost możliwości i szybkości przekazywania danych implikują rosnące znaczenie czynników zewnętrznych jako determinant aktywnej polityki rynku pracy, pośród których najczęściej wymienia się handel międzynarodowy czy inwestycje zagraniczne. Wyniki badań w odniesieniu do tych czynników nie są jednoznaczne, ale wpływ globalizacji na gospodarkę i politykę stanowi jedną z najbardziej wzmożonych dyskusji od początku lat 90. XX w.

Zgodnie z teorią (hipotezą) efektywności, nasilająca się internacjonalizacja (globalizacja) może doprowadzić do wygaśnięcia państw opiekuńczych, w związku z tym, że w wyniku mobilności kapitałowej i konkurencji podatkowej zdolność państw do finansowania wydatków na opiekę społeczną, a w jej ramach politykę rynku pracy, będzie ulegała ciągłej erozji⁸.

⁵ G. Bonoli, *op. cit.*, s. 8-9.

⁶ *Ibidem*.

⁷ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010 [1990]; G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa(2010b) [1999]. Przedstawioną tezę potwierdzały również wcześniejsze badania np. T. Iversen, J. Stephens, *Parisian politics, the welfare state and three worlds of human capital formation*, „Comerative Political Studies”, (2008), no. 41, s. 600-637.

⁸ F. W. Scharpf, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options*, „Journal of European Public Policy” 2000, no. 7(2), s. 200-222.

Tabela 1
Determinanty aktywnej polityki rynku pracy

	Krajowe (wewnętrzne)	Międzynarodowe (zewnętrzne)
Ekonomiczne	Sytuacja makroekonomiczna (tempo wzrostu gospodarczego, PKB <i>per capita</i> , poziom bezrobocia, deficyt budżetowy, struktura wiekowa populacji, poziom wykształcenia); deindustrializacja i zmiany strukturalne w gospodarce	Globalizacja (handel zagraniczny, zagraniczne inwestycje, otwartość gospodarki)
Polityczne	Systemy partyjne (przewaga w rządzie partii lewicowych lub prawicowych), poziom korporacjonizmu (znaczenie i siła związków zawodowych, uzwiązkowienie)	Dyфуzja przestrzenna polityki (w tym polityki społecznej (polityki rynku pracy); integracja polityczna np. w ramach UE (Europejska Strategia Zatrudnienia,))

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Gottschalk Ballo, *Determinants of active labor market policy: A spatial and multilevel analysis of ALMP expenditures in 29 OECD countries between 1985 and 2010*, University of Bergen, 2013, s. 3.

Globalizacja wzmaga presję na konkurencyjność kraju na rynku międzynarodowym poprzez wzrost umiędzynarodowienia produkcji oraz integrację rynków finansowych⁹. W literaturze przedmiotu istnieje przekonanie, że państwo, które aktywnie uczestniczy w procesie rynkowej alokacji dóbr i zasobów (czyniąc to mniej efektywnie niż mechanizm rynkowy) ogranicza konkurencyjność przedsiębiorstw krajowych na rynkach międzynarodowych. Często jest to związane z wyższymi kosztami ich funkcjonowania wynikającymi z presji na wzrost podatków, które wykorzystywane są do finansowania rozbudowanej aktywności państwa. Tym samym może prowadzić do ograniczenia działalności inwestycyjnej, a ponadto – wynikający z wysokich potrzeb pożyczkowych państwa – wzrost stóp procentowych ogranicza opłacalność inwestycji na rynku krajowym. Firmy mogą domagać się od rządów zmniejszenia interwencji, ochrony i wydatków publicznych również na politykę rynku pracy, celem zmniejszenia kosztów, co z kolei zwiększa ich konkurencyjność na rynkach światowych. Z drugiej strony przyciągnięcie kapitału zagranicznego wymaga stworzenia korzystnych warunków inwestowania w kraju przyjmującym, np. niskich podatków od zysków oraz niskich kosztów wynagrodzeń. W tych warunkach środki na realizację polityki rynku pracy będą się zmniejszać¹⁰.

Przedstawiona powyżej teza, że globalizacja prowadzi do wyeliminowania państwa opiekuńczego i konwergencji, budzi wiele kontrowersji zarówno ze strony in-

⁹ R. Kowalski, *Państwo dobrobytu wobec globalizacji*, w: Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*, Kraków 2010, s. 82; G. Garrett, *Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?*, „International Organization” 1998, vol. 52, nr 4, s. 791.

¹⁰ Naatanen Ari-Matti, *op. cit.*, s. 192.

nych podejść teoretycznych, jak i badań empirycznych¹¹. Podejściem przeciwnym jest hipoteza kompensacji (*compensation theory*), która mówi, że międzynarodowa otwartość gospodarki i globalizacja powodują ekspansję państwa opiekuńczego. Rządy zwiększają wydatki socjalne, aby zaspokoić zapotrzebowanie wyborców na ochronę socjalną w warunkach zwiększonego ryzyka i niepewności na rynkach pracy, spowodowanych zwiększoną ekspozycją na czynniki i procesy globalne¹². Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych korzyści płynące z rozległego państwa opiekuńczego w dostępie do pracy, *know-how* i stabilności przewyższają negatywne skutki w postaci wyższych podatków i zawirowań na rynku. Twierdzenie, że istnieje kompensacyjny związek między wzrostem międzynarodowej otwartości gospodarczej a wzrostem krajowej ochrony socjalnej, jest często postrzegane jako kompromis „wbudowanego liberalizmu”. Tak więc teoria rekompensaty przewiduje rozszerzenie aktywnej polityki rynku pracy, ponieważ globalne rynki wymagają interwencji w kontekście większej niestabilności rynków pracy¹³.

Wielu autorów nie znajduje potwierdzenia ani dla hipotezy rekompensaty ani efektywności, stojąc na stanowisku, że globalizacja nie ma jednoznacznie określonego wpływu na zakres i formę państwa dobrobytu, a w jej ramach aktywnej polityki rynku pracy. Jej kształt w większym stopniu jest determinowany przez działania instytucji politycznych kraju, oddziaływanie systemu wyborczego i realizowany model państwa opiekuńczego¹⁴.

Pośród czynników zewnętrznych o charakterze politycznym mających wpływ na aktywną politykę rynku pracy wymienia się procesy dyfuzji. W literaturze powszechnie określa się dyfuzję polityki jako proces, w wyniku którego wybory polityczne w jednym kraju wpływają na decyzje polityczne w innych krajach¹⁵. Perspektywa dyfuzji polityki oznacza przeniesienie pomysłów, wiedzy i innych zasobów w celu rozwoju systemów polityki rynku pracy, w kierunku tych istniejących w skali globalnej lub regionalnej. Źródłem rozwiązań jest organizacja międzynarodowa, a ich biorcą państwo będące jej członkiem. Przykładowo, przedmiotem transferu jest pakiet rozwiązań w polityce rynku pracy, którego dawcą jest UE, a biorcą kraje członkowskie Wspólnoty.

Najważniejszą międzynarodową rekomendacją polityczną dla rozwoju aktywnej polityki rynku pracy jest Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ) ratyfikowana

¹¹ Szerokiego przeglądu literatury dotyczącej relacji między globalizacją a państwem dobrobytu dokonują m.in. D. Brady, J. Beckfield, M. Seeleib-Kaiser, *Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001*, „American Sociological Review” 2005, no. 70(6), s. 921-948; P. Genschel, *Globalization and the welfare state: a retrospective*. „Journal of European Public Policy”, no.11(4), August 2004, s. 613-636.

¹² J. G. Ruggie, (1982), *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, „International Organization” 1982, no. 36(2), s. 379-415.

¹³ Naatanen Ari-Matti, *op. cit.*, s. 193.

¹⁴ D. Brady, J. Beckfield, M. Seeleib-Kaiser, *Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001*, „American Sociological Review” 2005, no. 70(6), 921-948.

¹⁵ M. Covadonga, F. Gilardi, *What is new in the study of policy diffusion?* „Review of International Political Economy” 2009, 16 (3), s. 528.

w 1997 r. w Traktacie Amsterdamskim. Równocześnie programy gospodarcze, takie jak Strategia Lizbońska (2000-2010), Europa 2020, instytucje – Komitet Zatrudnienia Rady Europejskiej czy Europejski Fundusz Społeczny wspierając politykę *flexicurity*, tworzą wytyczne i rekomendacje oraz źródła finansowania programów aktywizacji w krajach członkowskich Wspólnoty. Ograniczona liczba badań związanych z procesami dyfuzji w zakresie polityki rynku pracy nie pozwala określić jednoznacznych zależności¹⁶. Na kreowanie procesów dyfuzji poprzez Europejską Strategię Zatrudnienia wskazują badania przeprowadzone przez Helmdag i Kuitto w 2016 r. Wynika z nich, że ESZ wspiera wymianę doświadczeń, rozwiązań i najlepszych praktyk, a tym samym zwiększa informacje, do których decydenci mogą uzyskać dostęp poszukując rozwiązań dla problemów pojawiających się na krajowych rynkach pracy. Po drugie, skoordynowane działania promują również wspólne normy społeczne, wzorce, a nawet zmiany w paradygmacie polityki społecznej¹⁷.

W dziedzinie polityki rynku pracy państwa narodowe pozostają jednak najważniejszymi organami legislacyjnymi. Polityka ta należy do obszarów o najniższym poziomie europeizacji ustawodawstwa krajowego (w tym mieszczą się również polityka społeczna, ochrony środowiska, rolna lub wymiaru sprawiedliwości)¹⁸. Znaczna niezależność w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki w zakresie zatrudnienia i rynku pracy implikuje zróżnicowanie wydatków na ich realizację, proporcje w zakresie podziału środków na działania pasywne i aktywne czy zindywidualizowany sposób wdrażania określonych instrumentów w państwach członkowskich UE.

Analizując czynniki krajowe determinujące aktywną politykę rynku pracy należy rozważać je w aspekcie politycznym i ekonomicznym.

Hipoteza zasobów władzy (*Power Resource Theory*) dotyczy warunków lewicowych lub prawicowych rządów, w jakich następuje rozszerzenie polityki społecznej, a w jej ramach polityki rynku pracy. Główną rolę w wyjaśnianiu polityki społecznej przypisuje się w niej politycznej i społecznej lewicy (ruch robotniczy, partie socjaldemokratyczne i związki zawodowe)¹⁹. Teoria zakłada, że pracownicy sektora przemysłowego i usługowego dążą do kompleksowej polityki społecznej, aby chronić się przed niepowodzeniem rynku (np. bezrobociem) i ryzykiem życia (np. chorobą, starością). Uwzględniając, że aktywna polityka rynku pracy jest formą polityki społecznej działającej w interesie pracowników, socjaldemokratyczne partie zobowiązują się do wdrożenia polityk zgodnie z ich interesami²⁰. Ponieważ

¹⁶ Przegląd badań z tego zakresu można znaleźć w pracy J. Helmdag, K. Kuitto, *Interdependent Learning from Policy Success: Contextual Diffusion of Active Labour Market Policies*, „Greifswald Comparative Politics Working Paper” 2016, No. 10, s. 5-10.

¹⁷ J. Helmdag J., K. Kuitto, *op. cit.*, s. 14-16.

¹⁸ T. Königa, L. Mäder, *The Myth of 80% and the Impact of Europeanisation on German Legislation*, „MZES Working Paper” 2009, no. 118, s. 3-4 University of Mannheim; M. Covadonga, F. Gilardi, *op. cit.*, s. 529.

¹⁹ http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf (dostęp 11.11/2017).

²⁰ D. Rueda, *Social democracy and active labour-market policies: insiders, outsiders and the politics of employment promotion*. „British Journal of Political Science”, 2006, no. 36, s. 386.

klasyczna teoria zasobów władzy zakłada, że celem prawicowego kształtowania polityki jest przede wszystkim zminimalizowanie interwencji rządu, jej wpływ na aktywną politykę rynku pracy jest uznany za negatywny²¹. Badania empiryczne są w tej kwestii również niejednoznaczne, wyniki niektórych sugerują, że lewicowe rządy prowadzą do rozszerzenia funkcji państwa opiekuńczego bardziej niż rządy prawicowe, podczas gdy inne badania zawierają niewiele dowodów na potwierdzenie tej hipotezy²².

Teorie korporacyjne (*Corporatist Theories*) próbują określić znaczenie związków zawodowych i organizacji pracodawców w kreowaniu aktywnej polityki rynku pracy. Ruch związkowy działa przede wszystkim na korzyść zatrudnionych pracowników lub tak zwanego „kręgu wewnętrznego – *insiders*”. W rezultacie działania takie, jak poprawa sytuacji społecznej bezrobotnych mają drugorzędne znaczenie i mogą nawet być w sprzeczności z jego interesami²³. Dlatego zgodnie z tą teorią wydatki powinny spadać wraz ze wzrostem siły związków. Teoria opiera się na założeniu, że ruch związkowy nie chce wspierać aktywnej polityki rynku pracy, która jest ważna dla bezrobotnych, ponieważ podkreśla możliwe jej negatywne skutki w stosunku do zatrudnionych. Wzrost wydatków na aktywizację bezrobotnych musi znaleźć źródło finansowania w dochodach podatkowych. Aktywna polityka (szkolenia czy dotacje dla firm) może również poprawić konkurencyjność bezrobotnych w stosunku do zatrudnionych, co jest ewidentnie sprzeczne z interesami „kręgu wewnętrznego – *insiders*”²⁴. Można uwzględnić również argument przeciwny, tj. że polityka aktywizacji bezrobotnych może przynieść korzyści pracownikom w obliczu zwiększonej niestabilności rynku pracy²⁵. W tej perspektywie teoretycznej zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców chcą uzyskać status organizacji odpowiedzialnej i reprezentatywnej. Tym samym związki zawodowe powinny wspierać hojne polityki społeczne i wysiłki na rzecz aktywizacji. Do tej pory nie ma zbyt wielu badań empirycznych w tym zakresie, ze względu na brak danych dotyczących stopnia uzwiązkowienia czy objęcia pracowników zbiorowymi rozporządzeniami płacowymi.

Analizując wewnętrzne uwarunkowania aktywnej polityki rynku pracy należy pamiętać, iż jej celem jest poprawa sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy i pomoc w powrocie do pracy. Można zatem przyjąć, że wydatki na jej realizację

²¹ C. Boix, *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. Cambridge University Press, 1998, s. 77, <https://doi.org/10.1017/cbo9781139174947> (dostęp 10.11.2017).

²² O. van Vliet, K. Caminada, K. Goudswaard, *The Political Economy Of Labour Market Policies In Western And Eastern European Countries*. „Neujobs Working Paper” 2012, no. D6.3, s. 7.

²³ A. Lindbeck, D.J. Snower, *Insiders versus Outsiders*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, no. 15(1), s. 165-188.

²⁴ D. Rueda, *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 26-27. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199216352.001.0001> (dostęp 11.12.2017).

²⁵ P. Emmenegger, *Specificity versus replaceability: The relationship between skills and preferences for job security regulations*. „Socio-Economic Review” 2009, 7(3), s. 407-430.

pozostają w ścisłej korelacji ze stopą bezrobocia. Wraz ze wzrostem stopy bezrobocia zakres interwencji powinien być większy. Z drugiej strony należy pamiętać, że wzrost stopy bezrobocia to również wyższe wydatki sztywne na zasiłki dla bezrobotnych. W warunkach określonego budżetu, który przeznaczony jest na jej realizację, pojawia się konkurencja pomiędzy wydatkami aktywnymi i pasywnymi, prowadząc do ograniczenia tych pierwszych. W badaniach ilościowych dotyczących polityki rynku pracy, stopa bezrobocia często jest już uwzględniana pośrednio w operacjonalizacji badanej zmiennej zależnej, np. poprzez uwzględnienie wydatków na aktywizację w przeliczeniu na jeden punkt procentowy stopy bezrobocia lub osobę bezrobotną, zatem zostaje pominięta jako zmienna niezależna²⁶. Wydaje się również istotne przyjęcie założenia, że poziom zamożności społeczeństwa mierzony jako PKB na mieszkańca pozostaje determinantą aktywnej polityki rynku pracy. Wstępna analiza danych statystycznych wskazuje, że kraje bardziej rozwinięte generalnie mają wyższe wydatki socjalne i bardziej rozbudowane systemy aktywizacji bezrobotnych. Dlatego zakłada się pozytywny związek między PKB na mieszkańca a poziomem wydatków na ten cel. Argument ten wzmocniony jest przez wnioski wynikające z teorii deindustrializacji. Wzrost i rozwój gospodarczy krajów prowadzi do zmian w strukturze produkcji (wzrost zatrudnienia oraz wartości dodanej sektora usługowego), powodując wzrost niepewności. W rezultacie oddziaływanie państwa opiekuńczego rozszerza się, ponieważ obywatele w warunkach demokratycznych żądają zbiorowego bezpieczeństwa w obliczu zwiększonego ryzyka. Tym samym wydatki na aktywną politykę rynku pracy powinny rosnąć wraz ze spadkiem względnej proporcji zatrudnienia w sektorze przemysłowym. Ponadto, przy modelowaniu determinant aktywnej polityki rynku pracy warto uwzględnić zmiany koniunktury gospodarczej (dynamikę PKB). T. Janoski²⁷ różni anty- i procykliczne teorie wydatków rządowych. W modelu antycyklicznym oczekuje się ich ograniczenia w okresach wzrostu i zwiększenia wydatków podczas recesji (koncepty keynesowskie). Teorie procykliczne wskazują wręcz przeciwnie, że powolny wzrost gospodarczy i recesja gospodarcza ograniczają wydatki rządów. W niektórych badaniach analizuje się wpływ zadłużenia publicznego na rozmiary wydatków na aktywną politykę rynku²⁸. Ponieważ wydatki na politykę aktywną są mierzone jako procent PKB, będą miały tendencję spadkową gdy PKB wzrośnie, nawet jeśli budżety na ich realizację nie zostaną zmniejszone. Teoria wyboru publicznego zwraca uwagę na możliwe powiązania pomiędzy starzeniem się społeczeństwa a wydatkami na aktywną politykę rynku pracy. Starzejąca się populacja zwiększa współczynnik obciążenia demograficznego i może

²⁶ K. Armingeon, *Active labour market policy, international organizations and domestic politics*. „Journal of European Public Policy” 2007, no. 14(6), s. 905-1032; O. van Vliet, K. Caminada, K. Goudswaard, *op. cit.*, s. 7-8.

²⁷ T. Janoski, A. M. Hicks. *The comparative political economy of the welfare state*. Cambridge, Cambridge University Press 1994.

²⁸ M. Tepe, P. Vanhuyse, *Cops for hire? The political economy of police employment in the German states*, „Journal of Public Policy”, 2013, vol. 33(02), s. 165-199.

wpływać na ograniczenie wydatków na aktywną politykę rynku pracy, ponieważ rzadkie zasoby publiczne zmieniają się z usług dla pracowników na usługi dla osób starszych²⁹. Z drugiej strony, starzenie się i pojawiający się coraz częściej deficyt zasobów pracy zwiększa popyt na działania aktywizacyjne skierowane do tej grupy pracobiorców celem wydłużenia czasu pozostawania na rynku pracy.

Wymienione i omówione powyżej czynniki nie wyczerpują problematyki determinant aktywnej polityki rynku pracy, są jednakże najczęściej przedmiotem analiz teoretycznych i empirycznych. Tym samym, uwzględniając dostępne wyniki badań, można zidentyfikować cztery szerokie kategorie czynników determinujących wydatki na aktywną politykę rynku pracy (tabela 1).

WYDATKI NA AKTYWNA POLITYKĘ RYNKU PRACY W KRAJACH EŚW

Aktywna polityka rynku pracy jest ważnym oraz zdywersyfikowanym obszarem działania instytucji rynku pracy oraz – szerzej – polityki gospodarczej i społecznej. Należy pamiętać, że kraje mogą wykorzystać różne strategie tej polityki o odmiennej kombinacji instrumentów.

Wydatki na aktywną politykę rynku pracy (instrumenty 2-7, por. przypis 1) w nowych krajach członkowskich UE (EŚW) kształtowały się w latach 2004-2015 na dość zróżnicowanym poziomie. W 2005 r. najniższe wydatki na ten cel, poniżej 1% PKB, występowały w Estonii (Sb 10,1%³⁰), na Łotwie (Sb 11,7%), a również w krajach o wysokiej stopie bezrobocia Słowacji (Sb 18,6%) oraz Polsce (Sb 19,1%). Najwyższe wydatki na ten cel występowały w Bułgarii (Sb 10,1%). W latach 2004-2008 sytuacja na rynkach pracy w większości krajów ulegała stopniowej poprawie, o czym świadczy spadająca stopa bezrobocia. Tym samym zostały ograniczone wydatki na aktywną politykę rynku pracy. Odmienna sytuacja wystąpiła na Węgrzech, gdzie wzrostowi stopy bezrobocia towarzyszył wzrost wydatków na ten cel. W przypadku Litwy i Polski przy spadku stopy bezrobocia wydatki na aktywizację bezrobotnych miały tendencję wzrostową. Światowy kryzys finansowy 2008+ wpłynął negatywnie na rynek pracy, determinując wzrost wydatków na politykę aktywną z niewielkim opóźnieniem czasowym (najczęściej kilku kwartałów) w stosunku do wzrostu stopy bezrobocia. W 2015 r. najwyższy poziom wydatków na aktywną politykę rynku pracy charakteryzował Węgry – 0,806 % PKB, co implikowało niską stopę bezrobocia na poziomie 5,1%. Cechą wyróżniającą ten kraj jest fakt, iż poziom wydatków jest zdecydowanie wyższy niż w pozostałych krajach i w badanym okresie (z wyjątkiem 2011 r.) charakteryzował się tendencją wzrostową. Pośród pozostałych krajów wydatki na aktywną politykę rynku pracy były najwyższe w Polsce (0,382% PKB), Czechach (0,31% PKB) i na Litwie (0,252%

²⁹ N. Gaston, G. Rajaguru, *The Rise (and Fall) of Labour Market Programmes: Domestic vs. Global Factors*, Oxford Economic Papers 2008, no. 60(4), s. 363.

³⁰ Skrót Sb oznacza poziom stopy bezrobocia.

PKB). Bułgaria, Łotwa, Estonia i Słowenia wydatkowały na ten cel około 0,10-0,15% PKB. Najniższe wydatki ponosiła Rumunia – 0,019% PKB.

Przegląd dostępnej literatury i badań naukowych pozwala postawić następującą hipotezę: wydatki na aktywną politykę rynku pracy w krajach EŚW są determinowane przez wewnętrzne czynniki ekonomiczne (zamożność społeczeństwa – ln PKB *per capita*, dynamikę wzrostu PKB, deficyt budżetowy, udział pracujących w sektorze usług, pasywne wydatki na politykę rynku pracy, stopę bezrobocia osób w wieku 50-64, strukturę wiekową zasobów pracy) oraz czynniki zewnętrzne wynikające z procesu globalizacji gospodarki światowej (otwartość handlu zagranicznego). Ogólną stopę bezrobocia jako czynnik determinujący poziom wydatków na aktywizację bezrobotnych wykorzystano w badaniu poprzez jej uwzględnienie przy operacjonalizacji dwóch objaśnianych zmiennych. Wyższa stopa bezrobocia czy liczba bezrobotnych w określonym kraju mogą generować wyższe wydatki na aktywną politykę rynku pracy. Aby wyeliminować ten problem wprowadzono miernik wydatków aktywnych w przeliczeniu na stopę bezrobocia oraz liczbę osób bezrobotnych. Ze względu na obszerną tematykę i znaczne braki danych w badaniach zostanie pominięta analiza wpływu czynników o charakterze politycznym i instytucjonalnym (brak danych dla Bułgarii i Rumunii, w przypadku pozostałych krajów znaczne braki danych w analizowanym okresie).

ESTYMACJA MODELU

Analiza modelowa ogranicza się do krajów EŚW, tj. Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii oraz Węgier, dla których to podjęto próbę określenia istotnych czynników determinujących wysokość wydatków na aktywną politykę rynku pracy. Okresem analizy są lata 2004–2015 (dane roczne). W przypadku kilku krajów brakujące wartości zastąpiono najwcześniejszymi (najnowszymi) dostępnymi obserwacjami lub wypełniono je interpolacją liniową. Próba wykorzystana w analizie empirycznej jest zrównoważonym panelem 10 państw, w szeregu czasowym 12-letnim, co w sumie tworzy 120 obserwacji poddanych analizie.

Wybór zmiennych kontrolnych (objaśniających) w większości odzwierciedla standardową praktykę, co wynika z przedstawionej w poprzedniej części artykułu analizy teoretycznej i empirycznej. Ponadto, procedura regresji krokowej pozwoliła na wyodrębnienie listy determinant cechujących się maksymalnie dużym stopniem korelacji ze zmiennymi objaśnianymi i maksymalnie małym z pozostałymi zmiennymi objaśniającymi. Ze względu na brak danych, dla Bułgarii i Rumunii w całym badanym okresie oraz dla pozostałych krajów w wielu latach, pominięto wpływ czynnika instytucjonalnego, jakim jest stopa uzwiązkowienia oraz powszechność zbiorowych rokowań płacowych. Autorka zdaje sobie sprawę, że zmienna ta może być istotna, ale jej uwzględnienie w modelu wymaga pozyskania rzetelnych danych. W tabeli poniżej przedstawiono specyfikację wybranych do analizy zmiennych.

Tabela 2
Zmienne wykorzystane w modelu regresji

Zmienna	Charakterystyka zmiennej	Źródła danych	Średnia	Mediana	S.D.*	Min	Max
	Miary aktywnej polityki rynku pracy						
akty_wyd	Wydatki na aktywną politykę rynku pracy jako % PKB	Eurostat (2017)	0,214	0,179	0,152	0,0190	0,806
akt_wyd_sb	Wydatki na aktywną politykę rynku pracy jako % PKB/ stopa bezrobocia %	Eurostat (2017)	0,0240	0,0168	0,0185	0,0028	0,119
akt_wyd_b	Wydatki na aktywną politykę rynku pracy przypadające na jedną osobę poszukującą pracy tys. euro	Eurostat (2017)	0,460	0,378	0,356	0,0197	2,32
	Zmienne kontrolne						
sb_50_64	Stopa bezrobocia osób w wieku 50-64 w %	Eurostat (2017)	7,85	7,20	3,31	3,40	17,2
l_pkb_pc	Logarytm naturalny PKB per capita w tys. euro	Eurostat (2017)	2,77	2,80	0,263	2,04	3,23
s_wzros	Stopa wzrostu PKB w %	Eurostat (2017)	3,00	3,50	4,75	-14,8	11,9
pas_wyd	Wydatki na pasywną politykę rynku pracy jako % PKB	Eurostat (2017)	0,358	0,318	0,217	0,079	1,352
wyd_rzad_kons	Finalne wydatki rządowe konsumpcyjne jako % PKB	Eurostat (2017)	18,5	18,5	1,76	13,6	22,1
def_bud	Deficyt budżetowy jako % PKB	Eurostat (2017)	-2,92	-2,60	2,94	-14,7	2,90
med_w	Mediana wieku w latach	Eurostat (2017)	39,8	39,9	1,92	35,0	43,4
zat_uslu_pkb	Odsetek zatrudnionych w sektorze usługowym w %	ILOSTAT database (2017)	58,4	59,3	7,15	36,4	68,6
otwar_hz	Otwartość handlu jest mierzona jako udział % sumy eksportu i importu towarów w PKB	Worldbank (2017)	1,25	1,27	0,316	0,612	1,85

*Odechylenie standardowe

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat, Ilostat i WorldBank (dostęp 1.12.2017)

Dla ustalenia, czy zasadne jest stosowanie metody regresji panelowej, przeprowadzono test Breuscha-Pagana. W każdym przypadku wartość p dla testu była wyższa niż 0,05, co umożliwia zastosowanie metody KMNK³¹. Zastosowanie odpornych błędów standardowych (robust) eliminuje problem autokorelacji i heteroskedastyczności. W poniższej tabeli zestawiono wartości testu Breuscha-Pagana, które uzasadniają wybór metody regresji.

Tabela 3

Wyniki testów Breuscha-Pagana dla modelu z uwzględnieniem odpornych błędów standardowych (robust HAC)

	Test (wartość p)
akty_wyd	22,14862 ($p = 0,142698$)
akty_wyd_sb	0,863399 ($p = 0,352789$)
akty_wyd_b	2,14983 ($p = 0,142586$)

Źródło: opracowanie własne na podstawie estymacji modelu regresji.

WYNIKI BADAŃ

Estymacja modelu regresji metodą KMNK potwierdziła wpływ następujących czynników na wysokość wydatków na aktywną politykę rynku pracy w krajach EŚW w latach 2005-2015 (dane w tabelach w aneksie):

- wydatków rządowych – zgodnie z teorią regulacji, zintensyfikowana globalizacja może prowadzić do wykształcenia się modelu *workfare states*. Zwiększenie zaangażowania państwa prowadzi do rozszerzenia zakresu polityki rynku pracy celem stymulowania zasobów pracy do wzrostu ich udziału w rynku pracy.

- zatrudnienia w sektorze usługowym – co pozostaje w zgodzie z teorią deindustrializacji utrzymującą, że zmiana w strukturze produkcji powoduje wzrost niepewności. W rezultacie państwo opiekuńcze rozszerza się, zwiększając m.in. wydatki na politykę rynku pracy, ponieważ obywatele w obliczu zwiększonego ryzyka mogą domagać się zbiorowego bezpieczeństwa.

- deficytu budżetowego (destymulanta, istotność tej zmiennej wskazano w modelu 2 i 3). Wzrost deficytu budżetowego ma negatywny wpływ na wydatki z zakresu polityki rynku pracy. Może to wynikać z faktu, że wydatki na aktywną politykę rynku pracy nie mają charakteru sztywnego i można dokonać ich redukcji w warunkach pogłębiającego się deficytu budżetowego.

- stopy wzrostu gospodarczego (istotność tej zmiennej wskazano w modelu 2 i 3) – wyższa stopa wzrostu prowadzi do wzrostu wydatków na aktywną politykę rynku pracy.

³¹ T. Kufel, *Ekonometria. Rozwiązywanie problemów z wykorzystaniem programu GRETL*. PWN, Warszawa 2013, s. 175.

Może to wynikać z faktu, iż w warunkach poprawy koniunktury gospodarczej spadają wydatki na pasywną politykę rynku pracy (mniejsza liczba bezrobotnych). Uwzględniając znaczną konkurencyjność pomiędzy wydatkami aktywnymi i pasywnymi, może to prowadzić do wzrostu wydatków na aktywizację bezrobotnych.

– stopy bezrobocia osób w wieku 50-64 lata (destymulanta) – analiza do 2015 r., kiedy rynek pracy nie charakteryzował się tak dużym deficytem pracowników w wielu krajach EŚW, sugeruje, że wzrost stopy bezrobocia wśród osób starszych miał ujemny wpływ na wydatki na politykę rynku pracy. Może to wynikać z faktu, że ta grupa jest w najmniejszym stopniu objęta działaniami aktywizacyjnymi, w porównaniu do pozostałych grup defaworyzowanych na rynku pracy.

– zamożność społeczeństwa – mierzona ln PKB *per capita* została zidentyfikowana jako zmienna istotna (przy poziomie istotności $< 0,1$ w modelu 3 i $< 0,05$ w modelu 1). Wzrost poziomu średnich dochodów może oznaczać większe dochody budżetowe z tytułu podatków i większe możliwości finansowania aktywnej polityki rynku pracy. Być może istotne będą też czynniki instytucjonalne (np. realizacja ESZ i środków finansowe na jej realizację w ramach funduszy unijnych), które zostały pominięte, a w dalszych pracach powinny zostać włączone do analizy.

Nie został potwierdzony istotny wpływ następujących czynników na wydatki na aktywną politykę rynku pracy:

- otwartości gospodarki,
- starzenia się zasobów pracy (wzrost mediany wieku),
- wydatków na pasywną politykę rynku pracy³².

PODSUMOWANIE

Na podstawie przedstawionych wniosków, można stwierdzić, że w badanej grupie krajów potwierdzają się pewne zależności zidentyfikowane dla krajów wysoko rozwiniętych, co w pewnej mierze stanowi o zasadności hipotezy o dyfuzji polityki rynku pracy w skali regionalnej (UE). Niektóre z nich nie zostały potwierdzone, co może świadczyć, iż kraje EŚW podążają odmienną i nietradycyjną ścieżką indywidualnie lub w określonych grupach ze względu na specyfikę determinat tej polityki. Dalsze badania powinny pójść w kierunku identyfikacji tych czynników, które potwierdzą tezę o ukształtowaniu się specyficznego modelu polityki rynku, odmiennego w stosunku do pozostałych krajów członkowskich UE.

Podsumowując można stwierdzić występowanie pewnych ograniczeń zastosowanej metody badawczej. Wykorzystanie do danych o charakterze panelowym klasycznej metody analizy korelacji liniowej może prowadzić do błędnych wniosków, choć sprawdza się jako wstępny etap doboru zmiennych objaśniających. Wybrane do analizy determinanty aktywnej polityki rynku pracy wyjaśniają zmienność tylko

³² Wyjaśnienie braku wpływu tych czynników wymaga dodatkowych badań i szerszego omówienia, co ze względu na ograniczoną objętość opracowania zostało pominięte. Z pewnością może stanowić to podstawę interesujących rozważań w innym artykule.

w ograniczonym stopniu, o czym świadczy stosunkowo niski wskaźnik determinacji R^2 , wahający się w przedziale od 0,20 do 0,36. Świadczy to o konieczności uzupełnienia modelu o dodatkowe zmienne według kryterium informacyjnego Akaike'a, którego najniższa wartość dla modelu skorygowanego o zmienne o charakterze nieistotnym świadczy o lepszym dopasowaniu do danych empirycznych. Statystyka testu F ($F > F^*$) wskazuje, że można odrzucić hipotezę zerową, iż żadna ze zmiennych objaśniających nie wyjaśnia kształtowania się zmiennej objaśnianej, na rzecz hipotezy alternatywnej, że są wyjaśniane. Również bardzo niskie wartości p dla testu F świadczą o wysokim stopniu istotności zidentyfikowanych zmiennych objaśniających.

ANEKS

Model 1

Estymacja Panelowa MNK, z wykorzystaniem 120 obserwacji. Włączono 10 jednostek danych przekrojowych. Szereg czasowy długości = 12.

Zmienna zależna (Y): akty_wyd
 Odporne błędy standardowe (robust HAC)

	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>
const	-0,791**	0,3338	-0,381**	0,1221
sb_50_64	-0,002	0,0031		
ln_pkb_pc	-0,059	0,0403	-0,0703**	0,0240
wyd_rząd_kons	0,027***	0,0059	0,0221**	0,0073
s_wzros	0,0065***	0,0021	0,0042*	0,0020
def_bud	-0,011*	0,0049	-0,011**	0,0045
med_w	0,0085	0,0071		
zatr_usługi_pkb	0,005***	0,00131	0,0058**	0,0020
otwar_hz	-0,044	0,0590		
pas_wyd	0,040	0,0670		
Wsp. determ. R^2	0,214		0,206	
Wartość p dla testu F	1,84e-08		0,000077	

Statystyka testu Durbina-Watsona 1,6415

Statystyka testu Durbina-Watsona dla 5% poziomu istotności, n = 120, k = 5

dL = 1,6164

dU = 1,7896

F(5, 9) 22,48806 > F*(5, 9) prawostronne prawdopodobieństwo = 0,05 Krytyczna wart. = 3,48166

Model 2

Estymacja Panelowa MNK, z wykorzystaniem 120 obserwacji. Włączono 10 jednostek danych przekrojowych. Szereg czasowy długości = 12.

Zmienna zależna (Y): akty_wyd_sb
Odporne błędy standardowe (robust HAC)

	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>
const	-0,1168***	0,0308	-0,0623***	0,0118
sb_50_64	-0,0022***	0,0003	-0,0022***	0,00039
ln_pkb_pc	-0,0028	0,0047		
wyd_rząd_kons	0,0039***	0,0005	0,0029***	0,000706
s_wzros	0,0010***	0,0002	0,0007***	0,000190
def_bud	-0,0009*	0,0005	-0,0009**	0,000463
med_w	0,0013*	0,0006		
zatr_usługi_pkb	0,0007***	0,0001	0,0008*	0,000253
otwar_hz	-0,0055	0,0062		
pas_wyd	0,0017	0,0062		
Wsp. determ. R ²	0,271981		0,258421	
Wartość p dla testu F	1,74e-08		0,000415	

Statystyka testu Durbina-Watsona 1,840146

Statystyka testu Durbina-Watsona dla 5% poziomu istotności, n = 120, k = 5

dL = 1,6164

dU = 1,7896

F(5, 9) 14,75138 > F*(5, 9) prawostronne prawdopodobieństwo = 0,05 Krytyczna wart. = 3,48166

Model 3

Estymacja Panelowa MNK, z wykorzystaniem 120 obserwacji. Włączono 10 jednostek danych przekrojowych. Szereg czasowy długości = 12.

Zmienna zależna (Y): akty_wyd_b
Odporne błędy standardowe (robust HAC)

	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>
const	-2,3334**	0,7398	-1,7023**	0,3233
sb_50_64	-0,04011***	0,0053	-0,0347***	0,0048
ln_pkb_pc	0,2115*	0,1111	0,2407*	0,1013
wyd_rząd_kons	0,0424***	0,0113	0,0383***	0,0102
s_wzros	0,01418**	0,0046		
def_bud	-0,0232**	0,0094	-0,0172**	0,0077

med_w	0,0126	0,0132		
zatr_usługi_pkb	0,0176***	0,0028	0,0173***	0,0026
otwar_hz	0,0119	0,1161		
pas_wyd	0,2359	0,1619		
Wsp. determ. R ²	0,3647		0,3437	
Wartość p dla testu F	3,63e-14		3,73e-06	

F(5, 9) = 46,34536 > F*(5, 9) prawostronne prawdopodobieństwo = 0,05 Krytyczna wart. = 3,48166

Statystyka testu Durбина-Watsona 1,926518

Statystyka testu Durбина-Watsona dla 5% poziomu istotności, n = 120, k = 5

dL = 1,6164

dU = 1,7896

F(5, 9) = 46,34536 > F*(5, 9) prawostronne prawdopodobieństwo = 0,05 Krytyczna wart. = 3,48166

Źródło: dla modeli 1-3: Obliczenia własne przy poziomie istotności ***<0.01, **<0.05, *<0.1, obliczeń dokonano przy wykorzystaniu programu Gretl

Dr Katarzyna Nagel, Katedra Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach (katarzyna.nagel@ue.katowice.pl)

Słowa kluczowe: rynek pracy, aktywna polityka rynku pracy, badania panelowe, państwa Europy Środkowo-Wschodniej

Keywords: labour market, Active Labour Market Policy, panel data study, Central and Eastern European countries

ABSTRACT

The article shows the determinants of expenditure on Active Labour Market Policy in the new EU members in 2004-2015. Reviewed theoretical literature of the subject and relevant empirical observations examine this problem mainly in the highly developed countries. The EU expansion to the countries of Central and Eastern Europe raises the question of the extent to which the shape and expenditure on Active Labour Market Policy are influenced by globalization and the integration process, and to what extent they are the outcome of internal socio-economic determinants.

The aim of the article is to identify the determinants of expenditure on Active Labour Market Policy in Central and Eastern Europe (CEE) in the years 2004-2015.

The article opens with an overview of the theoretical literature and research on the determinants of Active Labour Market Policy followed by a classification of the latter. This part of the analysis is theoretical and based on the literature of the subject. In the empirical part of the article, the author selects a set of partial indicators and attempts to define their impact on the expenditure on Active Labour Market Policy (ALMP expenditure as percent of GDP) and expenditure per capita on unemployed measure as percent of GDP) using basic panel data for the group of countries examined.

In recent years, discussion of the issue has moved in two different directions. One group of researchers suggest that determinants of active labour market policies are convergent with those al-

ready identified for highly developed countries, which shows unification on at least a regional scale (e.g. within the EU). This approach can be contrasted with a particularistic view, which argues that CEE countries follow different and non-traditional, individual paths. The analyzed determinants appear to be relevant to the expenditure on active labour market policies in the group of countries studied. On their basis one can formulate the claim that CEE countries have a different labour market model compared to other EU member states.