

# Ewaluacja programów zatrudnienia – stan badań i nowe wyzwania

Zenon Wiśniewski, Monika Maksim

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

W artykule przedstawiono rozwój metod ewaluacji programów zatrudnienia w kontekście badań w Polsce. Wraz z ewolucją roli aktywnej polityki rynku pracy, nakierowanej coraz częściej również na realizację innych celów niż tylko podjęcie zatrudnienia, konieczne stało się zmodyfikowanie dotychczas stosowanego podejścia do ewaluacji. Po pierwsze, znacznie rozszerzono katalog analizowanych efektów programów. Po drugie, do badań ewaluacyjnych polityki rynku pracy wprowadzono podejście dynamiczne. Po trzecie, w tym czasie wzrosła również wiedza na temat czynników, które współdeterminują udział i efekty podjętej interwencji. W badaniach efektów przyczynowych zaczęto uwzględniać znacznie szerszy zestaw zmiennych, opisujących nie tylko konkretny epizod bezrobocia badanej jednostki i jej cechy społeczno-demograficzne, ale również dokładny przebieg kariery. W Polsce najważniejszym wyzwaniem staje się podjęcie bardziej pogłębionych badań efektów przyczynowych aktywnej polityki rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** aktywna polityka rynku pracy, metody ewaluacji polityki rynku pracy, *propensity score matching*.

## Wprowadzenie

Polityka rynku pracy (albo inaczej programy zatrudnienia) nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania (Wiśniewski, 1994, 29–43). Jest ona interwencją państwa stosowaną w razie wystąpienia nierównowagi na rynku pracy. Aktywne programy zatrudnienia nie tworzą nowych miejsc pracy o konkurencyjnym i długotrwałym charakterze. Ukierunkowane są one bowiem przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy i powinny być adresowane do grup problemowych, będących w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy. Można powiedzieć, że pełnią one funkcję „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia.

Aktywna polityka rynku pracy opiera się przede wszystkim na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do popytu na nią, a także subwencjonowanym zatrudnieniu, wspierającym bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Ma ona charakter mikroekonomiczny i jest realizowana przez publiczne służby zatrudnienia w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zmierza ona do:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produktywności siły roboczej,
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

W dobie rosnącej konkurencji i coraz większej presji na wysoką efektywność polityki rynku pracy wyzwaniem staje się badanie jej efektów przyczynowych i prowadzenie polityki opartej na dowodach (*evidence-based policies*). Dlatego w artykule podjęto próbę oceny europejskich osiągnięć w zakresie ewaluacji programów zatrudnienia w kontekście badań w Polsce. Sformułowano tezę o konieczności podjęcia w naszym kraju badań efektywności aktywnych programów zatrudnienia uwzględniających podejście dynamiczne i wykorzystujących modyfikacje metod opartych na dopasowaniu lub modele czasu trwania.

## Metodologiczne aspekty badania efektywności programów zatrudnienia

W państwach Unii Europejskiej do badania skuteczności aktywnej polityki rynku pracy wykorzystuje się następujące rodzaje ewaluacji:

- ocenę celów i wdrożenia programów,
- monitoring skuteczności,
- analizę kosztów i korzyści,
- ocenę efektów netto programów.

Pierwszy z wymienionych typów ewaluacji umożliwia zweryfikowanie teorii, paradygmatów i założeń leżących u podstaw aktywnych programów. W ramach tej oceny analizuje się przyjęte cele pod kątem ich zgodności z priorytetami polityki społeczno-gospodarczej oraz bada wszelkie aspekty organizacyjne i działania podejmowane w trakcie implementacji danego programu.

Monitoring jest najstarszym i zarazem najprostszym sposobem oceny aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. Obecnie uważa się, że monitoring jest niezbędnym elementem ewaluacji. W wielu krajach Unii Europejskiej analizy skuteczności aktywnych programów polegają wyłącznie na monitorowaniu ich realizacji za pomocą finansowych i fizycznych wskaźników. Opracowywane mierniki

efektywności wyrażają stopień realizacji zakładanych celów poszczególnych programów i dostarczają wiedzy o ich efektach brutto. Ten rodzaj oceny programów zatrudnienia stosuje się w Polsce. Do oceny efektywności brutto urzędy pracy wykorzystują dwa podstawowe mierniki efektywności: wskaźnik ponownego zatrudnienia i koszt ponownego zatrudnienia.

Oceny efektywności aktywnej polityki rynku pracy dokonuje się również za pomocą analiz kosztów i korzyści. Tylko na podstawie porównania uzyskanych wyników z poniesionymi nakładami można wnioskować o opłacalności zainwestowanych środków. Metoda ta jest szczególnie zalecana przez Komisję Europejską do oceny *ex ante* i *ex post* projektów finansowanych ze środków strukturalnych, w tym również programów przeciwdziałania bezrobociu. Analizy kosztów i korzyści są dokonywane w szerokiej perspektywie, wychwytują efekty wprowadzonej interwencji, ujawniające się w skali mikro- i makroekonomicznej.

Badania wpływu aktywnej polityki rynku pracy polegają na ustaleniu związków przyczynowych między podjętą interwencją (aktywnym programem) a obserwowanymi wynikami, czyli określeniu efektów netto. Ich zasadniczym celem jest określenie zmiany wywołanej bezpośrednio interwencją, której nie można przypisać samoistnemu działaniu innych czynników<sup>1</sup>. Analizy tego typu mogą być prowadzone na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Przegląd literatury przedmiotu pozwala sądzić, że bardziej popularne są mikroekonomiczne badania efektów netto aktywnej polityki rynku pracy. Zmierzają one do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania (Heckman, Smith, 1996, 37–88):

1. Jakie są efekty programu w stosunku do uczestniczących w nim osób?
2. Jak w wyniku działania programu zmienia się pozycja tych osób w relacji do pozycji, jaką miałyby, gdyby nie uczestniczyły w programie?

Ramy teoretyczne dla wnioskowania w zakresie identyfikacji zależności przyczynowych wyznacza tzw. koncepcja stanów kontrfaktycznych (Heckman, 2005, 38), której idea sprowadza się do próby oszacowania hipotetycznych skutków zdarzeń, stanowiących alternatywę względem tego, co się faktycznie wydarzyło. Wiąże się to z występowaniem fundamentalnego problemu wnioskowania przyczynowego (Holland, 1986), gdyż zaobserwowanie dla konkretnej jednostki w określonym czasie skutków dwóch wykluczających się zdarzeń (uczestnictwa

---

<sup>1</sup> Rozważania nad zagadnieniem przyczynowości w badaniach ewaluacyjnych zaowocowały wypracowaniem przez statystyków i ekonometryków koncepcji stanów kontrfaktycznych (*counterfactual framework*), wywodzącej się z logiki. Umożliwia ona operacyjne podejście do wnioskowania o wielkości efektu przyczynowego w sytuacjach nieeksperymentalnych. Do rozwiązania fundamentalnego problemu wnioskowania przyczynowego stosuje się metody imputacji, tzn. pozyskania informacji o efekcie w stanie kontrfaktycznym od osób nieuczestniczących w programie, dla których efekt nieuczestniczenia jest obserwowalny. (Zob. A. Haber, 2007, 185 i nast.)

i nieuczestniczenia w danym programie) jest niemożliwe. W badaniach efektów przyczynowych, opierających się na stanach kontrfaktycznych, wyraźnie zarysowują się dwa nurty – statystyczny, w ramach którego fundamentalne znaczenie odegrały prace naukowe D.B. Rubina i P.R. Rosenabauma (Rosenbaum, Rubin 1983) oraz ekonometryczny, którego czołowym reprezentantem jest J.J. Heckman (Heckman, 2005). Badania te mają szerokie zastosowanie w takich dziedzinach, jak: edukacja, opieka zdrowotna, polityka ekonomiczna, polityka społeczna czy też polityka rynku pracy.

Badania nad skutecznością aktywnej polityki rynku pracy podejmowane w latach 90. koncentrowały się na tradycyjnym, statycznym podejściu, (*static evaluation framework*) polegającym na przeciwstawieniu uczestnictwa w jednym aktywnym programie w określonym momencie sytuacji nieuczestniczenia w żadnym programie rynku pracy (porównanie efektów uzyskiwanych w dwóch grupach – poddanej interwencji i niepoddanej interwencji). Głównym przedmiotem zainteresowania było zbadanie realnego wpływu udziału bezrobotnych w tych programach na ich sytuację zatrudnieniową po programie, mierzoną podjęciem przez bezrobotnego zatrudnienia, skróceniem czasu trwania bezrobocia czy też poziomem osiągniętych dochodów z pracy. Do ewaluacji programów zatrudnienia stosowano głównie następujące metody: analizę regresji, metody oparte na dopasowaniu, w tym szczególnie metodę *propensity score matching*, połączenie *matchingu* z metodą różnicy w różnicach – *DiD estimator* oraz technikę nieciągłości w równaniu regresji. Pokażnym dorobkiem naukowo-badawczym w zakresie badania realnych efektów aktywnych programów rynku pracy mogą pochwalić się Stany Zjednoczone i Australia, natomiast spośród krajów europejskich: Niemcy, Austria, Szwajcaria, Dania oraz Szwecja.

Wraz z ewolucją roli aktywnej polityki rynku pracy, nakierowanej coraz częściej również na realizację innych celów niż tylko podjęcie zatrudnienia oraz rosnącą w związku z tym różnorodnością stosowanych w aktywizacji bezrobotnych strategii (np. *flexicurity*, *transitional labour markets*, *workfirst*) i instrumentów konieczne stało się wzbogacenie dotychczas stosowanego podejścia o nowe koncepcje i metody.

Po pierwsze, znacznie rozszerzono katalog analizowanych efektów programów. W zależności od specyfiki i celu programów badano ich wpływ między innymi na: podjęcie dalszej edukacji lub udziału w kolejnym programie aktywizacji, odpływ z zasobu bezrobocia do bierności zawodowej, pozostanie w zatrudnieniu w dłuższym czasie od zakończenia programu, stopę przepływu ze stanu niezatrudnienia do zatrudnienia czy poziom osiągniętych dochodów z pracy.

Po drugie, do badań ewaluacyjnych polityki rynku pracy wprowadzono podejście dynamiczne (*dynamic evaluation framework*).

Po trzecie, w tym czasie wzrosła również wiedza na temat czynników, które współdeterminują udział i efekty podjętej interwencji. W badaniach efektów przyczynowych zaczęto uwzględniać znacznie szerszy zestaw zmiennych, opisujący nie tylko konkretny epizod bezrobocia badanej jednostki i jej cechy społeczno-demograficzne, ale również dokładny przebieg kariery pięć lat wstecz przed danym epizodem bezrobocia, cechy lokalnych rynków pracy, jak stopa bezrobocia i tempo wzrostu PKB oraz szczegółowe cechy programów, które również wpływają na ich skuteczność. Przyczyniło się to do uzyskiwania bardziej wiarygodnych szacunków efektów programów, w mniejszym stopniu obciążonych błędem selekcji. Uwzględnianie w badaniach oddziaływania aktywnych programów rynku pracy znacznie szerszego zestawu zmiennych okazało się również niezbędne w sytuacji modelowania dynamicznych efektów podejmowanych interwencji. Okazuje się bowiem, że w Niemczech, Szwecji, Danii czy nawet w Polsce pomoc oferowana osobom poszukującym zatrudnienia jest coraz bardziej kompleksowa i często opiera się na działaniach skojarzonych, które wzajemnie się dopełniają. W konsekwencji trudno jest wyłonić grupę bezrobotnych uczestniczących tylko w jednym programie rynku pracy w trakcie danego epizodu bezrobocia, co jest typowe dla ewaluacji w ujęciu statycznym.

Wnioski płynące z badań ewaluacyjnych są ważnym argumentem w dyskusji o finansowaniu poszczególnych, często kosztownych, interwencji publicznych. Badania te pokazują również, w jaki sposób można zwiększyć efektywność oferowanej bezrobotnym pomocy i w jakim kierunku reformować aktywną politykę rynku pracy, by sprzyjała ona szybkiemu i trwałemu wychodzeniu z bezrobocia. Pozytywny przykład w tym zakresie stanowią Niemcy, które, po wprowadzeniu w ramach reform Komisji Hartza wytycznych dotyczących ewaluacji polityki rynku pracy i zapoczątkowaniu systematycznych badań aktywnych programów zatrudnienia, istotnie zredukowały bezrobocie. Można zatem stwierdzić, że systematyczna ewaluacja programów publicznych prowadzi do stosowania w coraz szerszej skali skutecznych interwencji, jakie podejmuje państwo, wpływając tym samym na wzrost dobrobytu i rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju.

## Badania w Polsce

W porównaniu do wysoko rozwiniętych krajów europejskich Polska ma niewielki dorobek metodologiczny w zakresie omawianej problematyki badawczej. Biorąc pod uwagę dostępną na ten temat literaturę i przykłady praktycznych zastosowań, można stwierdzić, że w naszym kraju badania nad efektami przyczynowymi polityki rynku pracy znajdują się w fazie początkowej. Po intensywnym

rozwoju badań nad efektywnością polskiej polityki rynku pracy, zapoczątkowanych w latach 90., które podejmowane były przez zagraniczne zespoły naukowe, w pierwszej dekadzie nowego stulecia nastąpiła wyraźna ich stagnacja. W ostatnim dziesięcioleciu, poza nielicznymi i cząstkowymi badaniami ewaluacyjnymi programów współfinansowanych ze środków europejskich, przeprowadzono tylko dwa liczące się badania podejmujące problem oceny realnego oddziaływania (oceny efektu netto) na sytuację zatrudnieniową bezrobotnych podstawowych aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zasadniczą barierą dla rozwoju badań z zakresu tej problematyki w Polsce jest brak odpowiednich jakościowo danych jednostkowych o bezrobotnych, które powinny być gromadzone w centralnej bazie danych integrującej informacje o tych osobach z różnych obszarów usług społecznych, np. z rejestrów urzędów pracy, zakładów ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej.

Wykonawcą jednego z tych badań był zespół naukowy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (Maksim, Wiśniewski, 2012). Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu pt. *Monitorowanie efektywności polityki rynku pracy – opracowanie metodologii badania efektywności podstawowych form przeciwdziałania bezrobociu*, realizowanego na rzecz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Znaczącym wkładem zespołu naukowego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w rozwój badań nad skutecznością polityki rynku pracy w Polsce jest przede wszystkim szersze zastosowanie i upowszechnienie metody *propensity score matching*, która w szacowaniu efektów przyczynowych odgrywa fundamentalne znaczenie. Dorobkiem zespołu jest opracowana dla publicznych służb zatrudnienia metodologia badania efektywności polityki rynku pracy. Opiera się ona, tak jak inne wcześniej przeprowadzone w Polsce w tym zakresie badania, na tradycyjnym, statycznym podejściu do ewaluacji, w którym sytuację uczestnictwa bezrobotnego w pojedynczym programie konfrontuje się z sytuacją nieuczestniczenia w żadnym programie rynku pracy.

## Rezultaty badań empirycznych z użyciem metody *propensity score matching*

W opisywanym powyżej badaniu zespołu toruńskiego ocenie efektywności poddane zostały podstawowe aktywne instrumenty polityki rynku pracy stosowane w Polsce w 2009 r. Analiza miała charakter quasi-eksperymentalny i opierała się na metodzie *propensity score matching*. W opinii wielu specjalistów od ewaluacji metoda ta daje satysfakcjonujące rezultaty w zakresie oceny aktywnych programów rynku pracy na poziomie mikroekonomicznym. Jej główną zaletą jest wyeliminowanie obciążenia selekcyjnego poprzez dopasowanie jednostek grupy

poddanej interwencji i grupy kontrolnej, nie względem wektora obserwowalnych cech  $X$ , tylko na podstawie *propensity score*, czyli ich prawdopodobieństwa udziału w programie  $P(X)$ . Zastosowanie tego podejścia eliminuje tzw. *common support problem*, czyli problem prawidłowego dopasowania w sytuacji, gdy jednostki różnią się między sobą w wielu wymiarach, a posiadane dane są ograniczone. Metoda ta poprzez porównanie uśrednionych wyników uzyskanych w grupie poddanej i niepoddanej interwencji pozwala ocenić, w jakim stopniu efekt programu, czyli w tym wypadku podjęcie pracy przez bezrobotnego, był wynikiem oddziaływania tego programu, a w jakim determinowany był przez inne czynniki związane m.in. ze specyficznymi cechami beneficjentów programów, odróżniającymi ich od pozostałych bezrobotnych (Wiśniewski, Zawadzki, 2011, s. 79–105).

Efekty programów szacowano wyłącznie na podstawie informacji o bezrobotnych pochodzących z systemu Syriusz. Oznacza to, że status na rynku pracy uczestników aktywnych form, jak i bezrobotnych nieuczestniczących w programach, określono tylko na podstawie danych znajdujących się w systemie ewidencji urzędu pracy.

W niniejszym badaniu w wypadku grupy objętej działaniem aktywnych form efekt brutto oznaczał odsetek osób, które po zakończeniu programu zostały wyłączone z systemu ewidencji z tytułu podjęcia pracy, podjęcia pracy krótkookresowej sezonowej, podjęcia pracy w zakładzie pracy chronionej, podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz osób, które do trzech miesięcy od upływu okresu subsydiowania wynagrodzeń, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych nie zostały ponownie zarejestrowane jako bezrobotne. Dla osób, które otrzymały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zgodnie z metodologią liczenia wskaźnika ponownego zatrudnienia, przyjęto, że efekt brutto wynosi 100%. W wypadku grupy kontrolnej efekt zatrudnieniowy mierzony był odsetkiem osób, które w analizowanym okresie zostały wyłączone z rejestru bezrobotnych wskutek podjęcia pracy lub innego zatrudnienia, podjęcia pracy krótkookresowej sezonowej, pracy w zakładzie pracy chronionej lub rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej. Efekt netto programu stanowił różnicę średnich efektów (podjęć pracy) uzyskanych w grupie osób objętej działaniem programu i równoważnej grupie kontrfaktycznej (kontrolnej) dopasowanej metodą najbliższego sąsiada (*nearest neighbour*).

Stosowane przez publiczne służby zatrudnienia sposoby pomiaru efektów brutto zarówno zawyżają, jak i obniżają faktyczną efektywność brutto poszczególnych programów zatrudnienia. W związku z powyższym efekty netto niektórych instrumentów analizowane metodą PSM na podstawie informacji pochodzących wyłącznie z systemu Syriusz mogą być niedoszacowane, innych natomiast przeszacowane.

W skali kraju najbardziej skuteczne w rozumieniu wpływu na zatrudnienie bezrobotnych okazały się środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz prace interwencyjne. Pozytywne efekty zatrudnieniowe generowały również podażowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy, tj. szkolenia zawodowe i staże, choć efekty te były dużo niższe od efektów wsparcia działalności gospodarczej czy nawet prac interwencyjnych. Negatywnie na szanse zatrudnienia wpływało uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych, natomiast oddziaływanie robót publicznych okazało się nieistotne statystycznie.

Efekty zatrudnieniowe wsparcia działalności gospodarczej, jak również prac interwencyjnych są prawdopodobnie przeszacowane ze względu na sposób pomiaru stosowany przez urzędy pracy, powodujący znaczne zawyżenie efektów brutto tych instrumentów.

**Tabela 1. Efekty brutto i netto aktywnych programów rynku pracy w Polsce**

Rodzaj programu	Efekt brutto (w %)	Efekt netto (w p.p.)
Szkolenia	43,2	8,7***
Staż	34,0	3,1***
Prace interwencyjne	45,0	15,6***
Roboty publiczne	11,0	-8,9***
Prace społecznie użyteczne	30,3	4,7
Wsparcie działalności gospodarczej	100,0	62,6***

\*\*\* $p < 0,01$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \* $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z systemu Syriusz.

Interpretacja uzyskanych efektów szkoleń jest znacznie bardziej złożona. Analizowane szkolenia dotyczyły różnych obszarów zawodowych, z pewnością były to kursy o różnym czasie trwania oraz zróżnicowanej jakości nauczania. Na przykład dłuższe kursy ze względu na efekty zamknięcia mogły generować znacznie słabsze efekty zatrudnieniowe niż kursy krótkie. O słabych efektach szkoleń mogły przesądzić zarówno czynniki związane z aspektami dydaktycznymi szkoleń, jak i niedopasowanie przedmiotu szkolenia do aktualnych potrzeb rynku pracy. Słabą skuteczność szkoleń zawodowych można również próbować tłumaczyć występowaniem efektu jałowego biegu, który oznacza, że te formy podnoszenia kwalifikacji były w znacznym stopniu adresowane do osób dobrze rokujących na rynku pracy, z których wiele podjęłoby pracę bez skorzystania z tego rodzaju wsparcia. Efekty netto szkoleń mogły zostać również niedoszacowane.

Zaskoczeniem wydają się także słabe efekty netto staży, w których chętnie uczestniczą młodzi bezrobotni, nieposiadający żadnego doświadczenia



zawodowego. Należy w tym miejscu przypomnieć, że od 1 lutego 2009 r. rozszerzono grono osób uprawnionych do odbycia stażu na całą grupę bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co prawdopodobnie wpłynęło na obniżenie efektywności tej formy aktywizacji. W świetle badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych (Bieliński, Bober, Sarzalska, Zawistowski, 2008) staże były skuteczną formą wsparcia bezrobotnej młodzieży z wykształceniem średnim lub niższym. Aktualnie staże stały się dla pracodawców instrumentem bardziej atrakcyjnym od prac interwencyjnych, dostarczającym im pracowników, których nie muszą opłacać i obligatoryjnie zatrudniać po zakończeniu programu. Można domniemywać, że nieprawidłowe adresowanie staży stało się głównym czynnikiem przesądzającym o niskiej skuteczności zatrudnieniowej tego instrumentu.

Wyniki analizy potwierdzają, że prace społecznie użyteczne nie są instrumentem aktywizacji służącym wyjściu z bezrobocia. Uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych negatywnie oddziaływało na szanse podjęcia pracy przez bezrobotnych objętych tą formą wsparcia. Nie oznacza to, że należy zaniechać stosowania tego instrumentu. Prace społecznie użyteczne realizują inne cele niż pozostałe programy aktywne, ich rola polega przede wszystkim na zapobieganiu demoralizacji i kształtowaniu pozytywnych postaw wobec pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dlatego ocena tego programu polegająca wyłącznie na badaniu efektów zatrudnieniowych nie wydaje się do końca zasadna, gdyż miarą sukcesu prac społecznie użytecznych nie jest wyłącznie podjęcie pracy.

Roboty publiczne, podobnie jak prace społecznie użyteczne, nie są również środkiem polityki rynku pracy zwiększającym szanse na zatrudnienie. Wcześniejsze badania ewaluacyjne aktywnej polityki rynku pracy w Polsce zrealizowane przez Instytut Badań Strukturalnych (Bieliński, Bober, Sarzalska, Zawistowski, 2008), jak i inne analizy programów zatrudnieniowych w wybranych państwach Unii Europejskiej (Caliendo, Hujer, Thomsen, 2005; Kluve, 2007) potwierdzają występowanie negatywnych efektów netto robót publicznych lub nieistotne statystycznie oddziaływanie tego programu na prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia. Robotom publicznym towarzyszą przeważnie efekty stygmatyzacji, które prawdopodobnie w znacznym stopniu wpływają na skuteczność zatrudnieniową tej formy wsparcia. Roboty publiczne przestają spełniać funkcje aktywizacyjne, coraz częściej stanowią instrument pasywnej polityki rynku pracy, której głównym celem jest poprawa materialnej sytuacji bezrobotnych zaliczanych do grup problemowych na rynku pracy.

Podkreślić należy, że wyniki uzyskane za pomocą metody PSM warunkują zasoby danych w rejestrach powiatowych urzędów pracy. Nie zawierają one pełnej informacji na temat skali odpływów do zatrudnienia osób bezrobotnych,

zwłaszcza tych, które jako przyczynę wyrejestrowania z ewidencji mają oznaczoną symbolem NN – niestawienie się w odpowiednim terminie. Problem ten może powodować zniekształcenie wyników. Braki informacyjne występują również w historii bezrobotnego po zakończeniu programu. Do prowadzenia badań dotyczących efektywności w czasie konieczne są kompletne informacje na temat okresów zatrudnienia i bezrobocia.

## Podsumowanie

Jak już wcześniej wspomniano, podejście statyczne w ocenie efektów programów zatrudnienia jest daleko niewystarczające, dlatego konieczne staje się prowadzenie dalszych i bardziej pogłębionych badań efektów przyczynowych aktywnej polityki rynku pracy, które uwzględniałyby przede wszystkim podejście dynamiczne. W Polsce należy nadrobić dystans metodologiczny, jaki nas dzieli w obszarze tej dyscypliny nauki od państw europejskich o dobrze rozwiniętej gospodarce. Powinniśmy włączyć się w szeroką dyskusję, jaka toczy się w światowej literaturze przedmiotu na temat faktycznego oddziaływania polityki rynku pracy. Wiąże się to z koniecznością podjęcia badań efektywności aktywnych programów zatrudnienia uwzględniających podejście dynamiczne (wielokrotne uczestnictwo, moment podjęcia interwencji) i wykorzystujących modyfikacje metod opartych na dopasowaniu (np. *sequential matching estimators* czy też *propensity score weighting*, czyli połączenie *propensity score matching* z estymacją *inverse probability weighting IPW*) lub modele czasu trwania. W kontekście rozwoju badań w obszarze ewaluacji polityki rynku pracy w Polsce pilną potrzebą staje się utworzenie hurtowni danych umożliwiających integrowanie danych indywidualnych gromadzonych w bazach pochodzących z różnych obszarów usług społecznych i przystosowanie ich do potrzeb analitycznych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ich ochrony. Podjęcie badań uwzględniających podejście dynamiczne ułatwiłoby analizę i porównywanie uzyskiwanych wyników efektywności aktywnej polityki rynku pracy w kontekście europejskim i międzynarodowym, a dokładniejsze metody estymacji efektów programów zapewniłyby uzyskanie bardziej wiarygodnych niż dotychczas wyników.

## Bibliografia

- Bieliński, J., Bober, M., Sarzalska, M., Zawistowski, J. (2008). Aktywne polityki rynku pracy na elastycznym rynku pracy. W: M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*. Warszawa: MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, 111–158.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005). The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany. A Microeconomic Evaluation. *IZA Discussion Paper, 1512*, 1–48.
- Caliendo, M. (2006). *Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies. Lecture Note in Economics and Mathematical Systems*. Berlin: Springer.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2010). Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *NBER Working Paper, 16173*, 1–32.
- Crépon, B., Ferraci, M., Jolivet, G., van der Berg, G. (2009). Active labour market policy effects in a dynamic setting. *IFAU Working Paper, 1*, 1–32.
- Haber, A. (red.) (2007). *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*. Warszawa: PARP.
- Heckman, J.J. (2005). The Scientific Model of Causality. *Sociological Methodology, 1(35)*, 1–97.
- Heckman, J.J., Smith, J.A. (1996). Experimental and Nonexperimental Evaluation. In: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (Eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham-Brookfield: Edward Elgar, 37–88.
- Holland, P.W. (1986). Statistics and Causal Inference (with discussion). *Journal of the American Statistical Association, 81(396)*, 945–960.
- Kluve, J. (Ed.) (2007). *Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*. Berlin – Heidelberg: Springer.
- Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European active labour market programs. *Labour Economics, 17(6)*, 904–915.
- Maksim, M., Wiśniewski, Z. (red.) (2012). *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*. Warszawa: CRZL.
- Rosenbaum, P.R., Rubin, D.B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika, 70*, 1–40.
- Sianesi, B. (2005). Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults During the 1990s. *The Institute for Fiscal Studies Working Paper, 1(25)*.
- Wiśniewski, Z. (1994). *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*. Toruń: UMK.
- Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (red.) (2011). *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*. Toruń: UMK.
- Vom Berge, P., König, M., Seth, S. (2013). *Sample of Integrated Labour Market Biographie (SIAB) 1975–2010*. Nuremberg: Institute for Employment Research (IAB), FDZ data Report no 1.

## Summary

### **Employment Programmes Evaluation – State of Research and New Challenges**

This article presents the development of evaluation methods of employment programmes in the context of research in Poland. Along with the evolution of the role of active labour market policy, increasingly focused also on other goals than just finding a job, it became necessary to extend and modify the methods previously used in the evaluation of labour market policy. Firstly, the set of the analysed programme outcomes was expanded significantly. Secondly, a dynamic approach was applied in the evaluation research of labour market policy. Thirdly, in the meantime, the knowledge of the factors that co-determine the participation and programme outcomes also increased. Studies of causal effects began to include a much wider set of variables describing not only a specific episode of an individual's unemployment and his/her socio-demographic characteristics, but also the exact course of career. For Poland the most important challenge is to undertake more in-depth studies of the causal effects of active labour market policy.

**Keywords:** active labour market policy, methods of evaluating labour market policy, propensity score matching.

## Резюме

### **Оценка программ в области занятости – состояние исследований и новые вызовы**

В статье представлено развитие методов оценки программ занятости в контексте исследований, проводимых в Польше. С развитием роли активной политики на рынке труда, направленной все больше на реализацию также других целей, кроме как найти работу, необходимым стало изменение ранее использовавшихся подходов к оценке. Во-первых, значительно был расширен каталог анализируемых эффектов программ. Во-вторых, был введен динамический подход к оценочным исследованиям политики на рынке труда. В-третьих, за это время также увеличились знания о факторах, определяющих долю и результаты вмешательства. В исследовании эффектов воздействия начато учитывать гораздо более широкий набор переменных,

описывающих не только данный эпизод безработицы анализируемого лица и его социально-демографическую характеристику, но и подробную историю его профессиональной карьеры. В Польше самой важной задачей становится проведение более углубленных исследований эффектов воздействия активной политики на рынке труда.

**Ключевые слова:** активная политика на рынке труда, методы оценки политики на рынке труда, *propensity score matching*.

### **Prof. zw. dr hab. Zenon Wiśniewski**

Kierownik Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Opublikował ponad 200 prac naukowych z zakresu rynku pracy i zarządzania zasobami ludzkimi, w tym 50 w Stanach Zjednoczonych, RFN, Wielkiej Brytanii, Austrii i Holandii. Stypendysta Fundacji Alexandra von Humboldta, Fundacji Commerzbanku, NATO Democratic Institutions Fellowship, Phare-COST, Phare-ACE i Dekaban-Liddle Foundation. Prowadził prace badawcze w znanych ośrodkach europejskich: Instytucie Badania Rynku Pracy i Zawodoznawstwa Federalnego Urzędu Pracy (IAB) w Norymberdze, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB) w Berlinie, a także na uniwersytetach niemieckich i angielskich. Wiceprzewodniczący Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.

### **Dr Monika Maksim**

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jej zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się wokół problematyki zatrudnienia, funkcjonowania rynku pracy oraz polityki rynku pracy. W szczególności zajmuje się zagadnieniami związanymi ze skutecznością aktywnej polityki rynku pracy, w tym ewaluacją i działaniami podnoszącymi jej efektywność. Pracowała również jako ekspert w kilku krajowych i regionalnych projektach naukowo-badawczych, dotyczących m.in. opracowania metodologii badania efektywności polityki rynku pracy, profilowania bezrobotnych i aktywizacji zawodowej osób starszych.