t. LXV, nr 8/2024 DOI 10.33226/0032-6186.2024.8.2

Prof. dr hab. Marek Góra
Szkoła Główna Handlowa
IZA-Institute for Labor Economics
ORCID: 0000-0001-9117-1603);
e-mail: mgora@sgh.waw.pl

Aktywna rola pasywnej polityki rynku pracy

The active role of passive labour market policies

Streszczenie
Tekst koncepcyjny skupiający się na analizie racjonalnej struktury zasiłków dla bezrobotnych zaprojektowanych tak, aby najlepiej służyły celowi, jakim jest możliwie najszybsze znalezienie przez bezrobotnych nowego zatrudnienia odpowiadającego ich kwalifikacjom. Artykuł koncentruje się na dyskusji teoretycznych rozwiązań problemu dwoistej natury zasiłków dla bezrobotnych, czyli ich roli z jednej strony aktywizującej, a z drugiej wspomagającej dochodowo. Przy czym dyskusja tego problemu nie odnosi się do uwarunkowań dotyczących praktycznego administrowania systemem zasiłków (co jest odrębnym problemem), ponieważ te są na ogół wynikiem wieloletniego nakładania się na siebie różnych doraźnych uwarunkowań i kompromisów.

Słowa kluczowe
PLMP; ALMP; bezrobocie; zatrudnienie

JEL: J08, J65, J68

Abstract
A conceptual text focusing on the analysis of a rational structure of unemployment benefits designed to best serve the purpose of enabling the unemployed to find as quickly as possible a new job that matches their qualifications. The text concentrates on the discussion of theoretical solutions to the dual nature of unemployment benefits, namely their role in, on one hand, activisation, and on the other in income support. However, this discussion of the problem does not refer to the conditions concerning the practical administration of the benefit system (which is a separate issue), as these are generally the result of many years of overlapping various ad hoc conditions and compromises.

Keywords
PLMP; ALMP; unemployment; employment

Wprowadzenie

Polityki rynku pracy – nawet gdy chwilowo dają spektakularne efekty, okazują się słabsze od naturalnych dostosowań. Ich stosowanie bywa jednak zasadne. Skutki tego tak czy inaczej są doraźne, ograniczają się do „tu i teraz". Mogą one trochę poprawić funkcjonowanie rynku pracy albo je pogorszyć. Nie są jednak ani cudownym panaceum na problemy, ani przeciwnie, nie są źródłem wszelkiego rynkowego zła.

Polityka oparta na trafnej diagnozie, nieuwikłana w bieżącą politykę, będąca przedmiotem poddania merytorycznej analizie (ewaluacji) *ex-ante* i *ex-post*, wykorzystującej wiarygodne dane może zrobić wiele dobrego. Warto ją więc wykorzystywać w praktyce. Czasami wręcz – jak w przypadku rynku pracy, nie ma nawet innego wyjścia. Dotyczy to w szczególności wsparcia konsumpcji pracowników, którzy w wyniku utraty zatrudnienia stracili źródło dochodu. Społeczeństwo decyduje się wesprzeć ich finansując to za pośrednictwem odpowiednich instytucji. Powoduje to oczywiście pomniejszenie środków przeznaczonych na inne cele. To wsparcie może dotyczyć bezpośrednich transferów do osób mających na jakiejś formalnej podstawie do tego prawo, może także dotyczyć finansowania konsumpcji dóbr i usług, za które takie osoby nie muszą same płacić (najważniejszym przykładem jest tu dostęp do ochrony zdrowia).

Na początku trzeba zaznaczyć, że rozbudowane programy wsparcia dochodowego, a także wiele innych działań dotyczących tego rynku (np. większa niż w przypadku innych rynków potrzeba regulacji) nie byłyby potrzebne, gdyby nie to, iż rynek pracy jest fundamentalnie różny od wszystkich innych rynków. Polega to na tym, że jest on jedynym rynkiem, na którym dostawca tego, co podlega wymianie, czyli człowiek i to co jest wymienia-

creative commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska

ne, czyli praca (właściwie „labor"), są ze sobą nierozerwalnie połączeni.[1] Pracownik nie może na rynek przynieść swojej pracy i odejść po jej przekazaniu nabywcy. Pociąga to za sobą fakt, iż to, co dotyczy samego rynku pracy, dotyczy także wielu innych, także pozaekonomicznych wymiarów funkcjonowania społeczeństwa. Jest też oddziaływanie odwrotne. To, co dzieje się poza rynkiem pracy, może silnie wpływać na funkcjonowanie rynku pracy.

Celem tego artykułu jest ułożenie „mapy" możliwych – choćby teoretycznie, sposobów organizacji pasywnej polityki rynku pracy oraz porównania ich najważniejszych charakterystyk w kontekście podwójnego celu społecznego tej polityki. Z jednej strony jest nim wsparcie dochodowe w okresie bezrobocia, a z drugiej – częściowo sprzeczne z nim, sprzyjanie powrotowi do zatrudnienia. Prezentowany tekst nie jest analizą empiryczną, nie odwołuję się także do badań empirycznych innych autorów. Nie jest to także ani studium porównawcze, ani analiza literaturowa.[2]

Struktura działań wobec rynku pracy

Od mniej więcej lat 80., niezależnie od przebiegu cyklu koniunkturalnego, rynek pracy może nie powracać samoczynnie do pełnego zatrudnienia. Problemem jest nie tylko istnienie słabo zależącego od tego cyklu bezrobocia naturalnego czy bezrobocia równowagi oraz szeregu dodatkowych czynników, które nie oddziaływały w przeszłości lub były pomijalne. Problemem – może nawet większym – okazała się bardzo duża skala bierności ekonomicznej. Wszystko to razem spowodowało konieczność zmiany w postrzeganiu zjawisk na rynku pracy i w ich analizie. Powstała wprowadzona przez OECD, powszechnie wykorzystywana dzisiaj klasyfikacja wyróżniająca i odpowiednio definiująca możliwe działania rządów (polityki) wobec rynku pracy. Wyróżnia ona aktywną politykę rynku pracy (ALMP) i pasywną politykę rynku pracy (PLMP), które odnoszą się do działań wychodzących ponad tradycyjnie rozumiane polityki makroekonomiczne.

Obie polityki od lat stanowią ważny element badań z zakresu ekonomii pracy (patrz Jackman et al., 1990; Kraft, 1998). Jednak w praktyce stosowania w ramach działań korygujących sytuację na rynku pracy ich nazwy mogą wprowadzać w błąd oraz zachęcać nawet do pewnych manipulacji. Programy w ramach ALMP powinny być nie tyle aktywne ze strony realizujących programy ALMP, co faktycznie aktywizujące bezrobotnych. Jednak nazwa „aktywna polityka" dobrze się kojarzy i uruchamianie działań w jej zakresie można przedstawiać jako przejaw walki z problemem społecznym, jakim jest bezrobocie. W praktyce aktywne z nazwy działania w ramach ALMP nie zawsze pełnią rolę aktywizującą, a jeśli po części ją pełnią, to efektywność konkretnych programów może być niewielka. Jest ona zresztą trudna do poprawnej merytorycznie oceny, która w związku z tym nie zawsze jest dokonywana.[3]

Rolę aktywizującą – wbrew swojej nazwie powinna odgrywać również „pasywna polityka". Ta nazwa sugeruje jednak – częściowo błędnie – bierne podejście do problemu bezrobocia. PLMP wyewoluowała bowiem z rozwiązań instytucjonalnych pierwotnie rzeczywiście skoncentrowanych na pasywnym wsparciu konsumpcji. To bardzo upodabniało ją do pomocy społecznej. W gruncie rzeczy była w przeszłości rzeczywiście jej rodzajem. W warunkach kształtujących rynek pracy w przeszłości było to w poważnej mierze zasadne. Zasiłek taki, nazywany często ubezpieczeniem od bezrobocia (o czym dalej), miał jako główny cel właśnie wsparcie konsumpcji. Osoby go potrzebujące, to były w zdecydowanej większości właśnie osoby niemające zatrudnienia, którym wsparcie pozwoliłoby na uzyskanie dochodu z pracy i uniknięcie ubóstwa. Tak więc zasiłek dla bezrobotnych i zasiłek socjalny miały bardzo zbliżony cel i formę. Natomiast samo funkcjonowanie rynku pracy i sytuacja bezrobotnych pracowników od tego nie zależały. Ponowne zatrudnienie zależało głównie od tego, kiedy nastąpi ponowne ożywienie gospodarcze.

Korzenie myślenia o pasywnej polityce rynku pracy

Historycznie, na początku ery przemysłowej, rządy nie ingerowały lub ingerowały jedynie w niewielkim stopniu w skutki tego, że gospodarka co jakiś czas pozbywała się części czynnika produkcji jakim jest praca, czyli następowało ogólne lub sektorowe zmniejszenie zatrudnienia. Utrata zatrudnienia to utrata źródła dochodu, a tym samym zdolności finansowania własnej konsumpcji. Dotyczy to czasów, gdy definitywnie zanikły sieci lokalnego wsparcia. Migracje do dynamicznie rozwijających się regionów przecinały związki z takimi sieciami istniejącymi wcześniej, szczególnie na obszarach wiejskich. Utrata zatrudnienia oznaczała więc katastrofę życiową. Społeczeństwo organizujące się w nowych warunkach tworzyło więc organizacje typu związków zawodowych. W ich ramach wyjściowo powstawały m.in. wczesne formy ubezpieczenia od bezrobocia, które z czasem upowszechniały się i ewoluowały.

Cel tego, co w przeszłości było rozumiane jako ubezpieczenie od bezrobocia, był skupiony na ułatwieniu przetrwania trudnego okresu osobom zwolnionym z zatrudnienia, a tym samym pozbawionym bieżącego dochodu. Okres taki w założeniu miał być skończony w czasie. Potem sytuacja wracała mniej więcej do punktu wyjścia rozumianego jako pełne zatrudnienie. Mechanizmem, który do tego prowadził, była natura cyklu koniunkturalnego postrzegana jako fluktuacje na trendzie, które tworzyły przewidywalne skutki dla zatrudnienia.

Od czasu, gdy rządy zaczęły być aktywne w polityce gospodarczej, ich uwagę przyciągnęły także zjawiska zachodzące na rynku pracy. Ponadto rozwój demokracji, a w jego ramach powszechne prawo głosu, doprowadził do włączenia kwestii bezrobocia do agendy politycznej. Mniej więcej od Wielkiego Kryzysu (zależy od kraju i re-

gionu świata) poziom stopy bezrobocia zaczął być jednym z istotnych wskaźników, na podstawie których oceniano demokratycznie wybrane władze. Zaczęło to wpływać na ich wyniki wyborcze.

Przeciwdziałanie bezrobociu było rozumiane przede wszystkim jako pożądany skutek uboczny polityki sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Jeśli polityka taka była stosowana, to na ogół polegała na regulowaniu zagregowanego popytu w ramach przebiegu cyklu koniunkturalnego. W domyśle lub wprost zakładano, że bezrobocie zniknie jako problem wtedy, gdy popyt wróci do swojego potencjalnego poziomu zapewniającego m.in. pełne zatrudnienie.[4] W takiej sytuacji w pełni zasadne było rozumienie bezrobocia jako, w naturalny niejako sposób, czasowo ograniczonego problemu wymagającego co najwyżej rozwiązania kwestii finansowania konsumpcji pracowników bezrobotnych w okresie spowolnienia gospodarczego. Jedyna zmiana, jaka się pojawiła w strukturze instytucjonalnej, to częściowe przejęcie przez rządy odpowiedzialności za organizowanie kanałów redystrybucji wykorzystywanych do rozwiązywania tego problemu i zarządzanie nimi. Przeniosło to „ubezpieczenie" na poziom ogólnospołeczny.[5] Na tym poziomie pojawiły się jednak dodatkowe czynniki związane z rozwojem i przekształceniami społecznymi pociągającymi za sobą zmiany dotyczące rynku pracy. Wymagają one omówienia, zanim przejdę do samych zasiłków. Nie odnoszę się tu do żadnej konkretnej daty, ponieważ omawiane niżej zjawiska następowały stopniowo i w zróżnicowanym tempie w zależności od regionu i kraju. Ogólnie odnoszę się tu mniej więcej do połowy XX w. i określam jako „w przeszłości".[6]

Tak więc w przeszłości rynek pracy typowo charakteryzował się następującymi cechami:

1. Homogeniczność podaży pracy. Oznacza to, że jej zdecydowaną większość stanowili pracownicy niewykwalifikowani, którzy ze względu na zatrudnialność słabo się między sobą różnili. Mieli w związku z tym podobne prawdopodobieństwo tak zatrudnienia, jak i zwolnienia. W odniesieniu do obu głównym czynnikiem determinującym wartość tych prawdopodobieństw była aktualna koniunktura gospodarcza.

2. Zjawiskiem, z którym społeczeństwa żyły od wieków, była fluktuacja funkcjonowania gospodarki. Cykl koniunkturalny, jakkolwiek w szczegółach trudny do przewidzenia, miał jednak swój dobrze przewidywalny przebieg rozumiany jako następujące po sobie w sposób ciągły fazy. Zmiany o charakterze naruszającym tę ciągłość i prowadzące do konieczności restrukturyzacji gospodarek były rzadkie w porównaniu do długości kolejnych pełnych cykli koniunkturalnych.[7] Po okresach gospodarczego spowolnienia, gdy gospodarki ponownie rosły, pracownicy po prostu powracali do co najwyżej lekko zmodyfikowanego zatrudnienia.

3. Zdecydowana większość wartości wytworzonego produktu służyła opłaceniu wykorzystanych czynników produkcji.[8] Jedynie nieznaczna część tej wartości była redystrybuowana przez budżet.

Obecnie, powiedzmy od końca XX w., powyższe trzy charakterystyki istotnie zmieniły się, co przekształciło funkcjonowanie rynków pracy. Nie zawsze ma to odzwierciedlenie w powszechnym pojmowaniu tego funkcjonowania. Dotyczy to także terminologii wykorzystywanej do jego opisu, czego przykładem jest m.in. pojęcie „ubezpieczenie od bezrobocia". Zmiany te – poza innymi fundamentalnymi skutkami dla rynku pracy i jego opisu, spowodowały, że pojęcie to zatraciło swoje pierwotne znaczenie.

Zmiany, które tu należy podkreślić, to:

Ad. 1. Heterogeniczna podaż pracy. Podaż pracy przestała być prawie homogeniczna, stała się zdecydowanie bardziej heterogeniczna. Znaczy to, że obecnie dominują w niej pracownicy wykwalifikowani, wśród których bardzo dużą część stanowią pracownicy o wysokich, wyspecjalizowanych kwalifikacjach. Oznacza to, m.in. że indywidualne prawdopodobieństwo tak zatrudnienia, jak i zwolnienia jest obecnie bardzo zróżnicowane i nie zależy już tak silnie, jak w przeszłości, od fazy cyklu koniunkturalnego.

Ad. 2. Permanentna restrukturyzacja. Dostosowanie ilościowe, przebiegające we w miarę ciągły sposób w trakcie kolejnych faz cyklu koniunkturalnego jest wciąż istotnym czynnikiem kształtującym sytuację w gospodarce, w tym w szczególności na rynku pracy. Jednak zmiany jakościowe stały się zjawiskiem w podobnie istotny sposób kształtującym tę sytuację. Gospodarki funkcjonują w sytuacji konieczności ciągłego restrukturyzowania się. Tempo pojawiania się i znikania z rynków konkretnych produktów jest nieporównywalne z tym z przeszłości. Oznacza to ciągłą konieczność dostosowywania kapitału, ale także zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji po stronie struktury popytu na rynku produktów. W tej sytuacji kolejne fazy cyklu koniunkturalnego nie mają już decydującego znaczenia dla sytuacji na rynku pracy. Następujący po recesji nawet silny wzrost gospodarczy niekoniecznie samoczynnie prowadzi do powrotu tego rynku do sytuacji zbliżonej do tej sprzed recesji.

Ad. 3. Relatywnie niższe wynagrodzenie czynników produkcji. Łączne wynagrodzenie czynników produkcji w relacji do PKB jest dzisiaj zdecydowanie mniejsze niż w przeszłości (wiek temu). Znacznie większa część wartości produktu jest redystrybuowana przez budżet. Samo z siebie nie jest to ani dobre ani złe. Ma jednak niewątpliwy wpływ na dostosowania w gospodarce, w tym przede wszystkim na rynku pracy.

Powyższe zjawiska spowodowały, że funkcjonowanie rynku pracy jest dzisiaj bardzo różne od tego, jakie było w przeszłości. Dotyczy to także tego, w jaki sposób polityki rynku pracy oddziałują na funkcjonowanie tego rynku, na ich bezpośrednie i pośrednie skutki oraz ich (polityk) efektywność *stricte* ekonomiczną.[9] Spowodowało to również, że pojęcie „ubezpieczenia od bezrobocia" – jakkolwiek nadal powszechnie stosowane w literaturze – straciło swój pierwotny sens. Centralnym pojęciem ubezpieczeń jest „ryzyko", które jest przedmiotem ubez-

pieczenia. W przypadku zatrudnienia jest to ryzyko jego utraty. Zmiany fundamentalnych cech funkcjonowania rynku pracy spowodowało:

- ❒ przejęcie odpowiedzialności za finansowanie kosztu wsparcia dla bezrobotnych przez rządy powodujące, że system zasiłków dla bezrobotnych obejmuje wszystkich na takich samych zasadach,
- ❒ ryzyko utraty zatrudnienia jest dzisiaj silnie zróżnicowane w zbiorowości tworzącej podaż pracy,
- ❒ utrata zatrudnienia w znacznym stopniu zależna jest od czynników niezwiązanych z przebiegiem cyklu koniunkturalnego, co również różnicuje ryzyko jego utraty,
- ❒ ożywienie gospodarcze w daleko mniejszym niż dawniej stopniu przywraca wyjściową sytuację, gdy pracownicy byli zatrudnieni.

W przeszłości podobni do siebie pracownicy objęci ubezpieczeniem w okresie ożywienia gromadzili lub dla nich gromadzono środki, które przeznaczane były dla tych, którzy zostali zredukowani w okresie spowolnienia. Zjawisko to powtarzało się cykl za cyklem.[10] Dzisiaj związek między zwolnieniem i ponownym zatrudnieniem jest słaby, a ryzyko bezrobocia silnie zróżnicowane.

Zróżnicowane ryzyko powinno skutkować zróżnicowaną składką ubezpieczeniową. Wysokie ryzyko – wysoka składka, niskie ryzyko – niska składka. Jest to teoretycznie proste, ale gdyby takie podejście stosować do dzisiejszego, w znacznym stopniu heterogenicznego zatrudnienia, to należałoby ustalić wysokie składki dla najsłabszych, a więc prawdopodobnie także najuboższych zatrudnionych, a z kolei niskie składki pobierać od silnych i bogatych. To nie mieści się w strukturze wartości rozwiązań społecznych, do których zalicza się zasiłki dla bezrobotnych – jako że są one dzisiaj powszechne, a więc publiczne (wszyscy objęci). Można przyjąć, że wszyscy w jakimś kraju należą do wspólnoty ryzyka i płacą składki niezależne od indywidualnej ekspozycji na to ryzyko. Wówczas finansowanie zasiłków (świadczeń) jest przez znaczną część społeczeństwa postrzegane jako *quasi*-podatek. Nie zmienia to społecznej roli i celowości finansowania samych zasiłków, jednak zmienia się ekonomiczna natura ich finansowania oraz forma i skala związanych z tym efektów zewnętrznych.

Pasywna polityka rynku pracy

Pasywna polityka rynku pracy może być realizowana w formie wsparcia konsumpcji poprzez wypłatę zasiłków. Jest to typowe rozumienie i również dominująca forma tego wsparcia. Należy jednak pamiętać o formach tego wsparcia, które nie są pieniężne. Polegają one na dostarczaniu dóbr, a przede wszystkim usług, za które bezrobotni nie muszą płacić. Takie formy wsparcia mogą generować skutki różne od tych generowanych przez bezpośrednie wypłaty zasiłków, o czym dalej. W inny sposób pojawiają się one także w rachunkach narodowych. Finansowe wsparcie łatwo w nich zidentyfikować i poznać jego sumaryczną wartość, natomiast wsparcie niefinansowe ukryte jest często w innych wydatkach, które kierowane są na cele niezwiązane ze wsparciem bezrobotnych.

W kontekście realiów gospodarczych i społecznych XXI wieku pasywną politykę rozumiem jako *quasi*-podatkowo finansowaną redystrybucję od pracującego społeczeństwa, za pośrednictwem rządu przeznaczoną na działania nakierowane na wsparcie konsumpcji bezrobotnych, które jednocześnie powinny przyczyniać się do podniesienia ich zatrudnialności, czyli sprzyjają ich możliwie szybkiemu zatrudnieniu. Jest to bardzo zbliżone do myślenia o PLMP tak jak je definiuje OECD, jednak większe znaczenie przypisuję tu jej aktywizującej roli.

Problemem pozostaje jednak tradycyjne myślenie o wsparciu konsumpcji bezrobotnych sprowadzające się do pojmowania zasiłku dla bezrobotnych jako specyficznej formy zasiłku socjalnego. Przyjmuje się na ogół, że społeczeństwo przy wykorzystaniu publicznych kanałów redystrybucji po prostu wspiera tych, których uważa za tego potrzebujących. Uzyskanie takiego wsparcia w przypadku utraty zatrudnienia jest obwarowane po prostu dodatkowymi warunkami. Powszechnie przyjmuje się trzy warunki, które trzeba jednocześnie spełnić (nie mieć zatrudnienia, być zdolnym do podjęcia zatrudnienia oraz aktywnie poszukiwać zatrudnienia). Wszystkie trzy są trudno weryfikowalne. Zwracam jednak uwagę na może najtrudniej weryfikowalny w rzeczywistości i jednocześnie najważniejszy w tym tekście wymóg aktywnego poszukiwania zatrudnienia.

Tu doprecyzować należy jeszcze pojęcie „bezrobotnego". Z samej natury wykorzystania publicznych kanałów redystrybucji wynika potrzeba jednoznacznego administracyjnego zidentyfikowania osób, które wsparcie, czy to finansowe, czy niefinansowe, miałyby otrzymać. W związku z tym pojęcie „bezrobotny" oznacza tu osobę uznaną za bezrobotną przez odpowiednią instytucję według obowiązujących w danym kraju i czasie uregulowań prawnych. Powoduje to szereg problemów:

- ❒ środki przeznaczane na wsparcie mogą w praktyce trafiać do osób, które w rzeczywistości nie są bezrobotne,
- ❒ (w mniejszym stopniu) środki mogą nie trafiać do osób, które są bezrobotne,
- ❒ istnieje duże pole do manipulowania wielkością środków przeznaczonych na wsparcie dla bezrobotnych przy wykorzystaniu zmian regulacji dotyczących zasad przyznawania takiej pomocy.

Regulacje mogą zakładać, że zarejestrowani bezrobotni mogą otrzymywać wsparcie bez dalszych warunków. Często mogą być jednak wymagane, a czasem także zróżnicowane, warunki otrzymania różnych form takiego wsparcia. Rzecz w tym, by regulacje takie minimalizowały efekt demotywacji bezrobotnych do poszukiwania zatrudnienia. Innymi słowy chodzi o to, by wsparcie, poza oczywistym celem dochodowym, miało możliwie duże oddziaływanie motywacyjne. Wsparcie bezrobotnych ma zawsze dwojaki charakter. Mają one jednocześnie wesprzeć możliwość finansowania konsumpcji bez-

robotnych w okresie, w którym nie uzyskują oni dochodu z pracy, a z drugiej strony sprzyjać ich ponownemu zatrudnieniu. Problem polega na tym, że oba te cele są w znacznym stopniu ze sobą sprzeczne.[11]

Różnorodne skutki realizacji PLMP

Jakkolwiek PLMP ma podwójną naturę, to jej oczywistym pierwszoplanowym zadaniem jest przeciwdziałanie ubóstwu spowodowanemu brakiem zatrudnienia i wynikającego z niego braku dochodu pozwalającego finansować konsumpcję pracowników i ich rodzin. To cel tyleż ważny, co oczywisty. Jednak celem nowoczesnych polityk rynku pracy, nie tylko ALMP, ale także PLMP, jest efektywne sprzyjanie maksymalizacji zatrudnienia.[12] W praktyce jest to trudne nawet dla ALMP. W przypadku PLMP jest to tym bardziej trudne. W obu przypadkach polityki te koncentrują się na doraźnych działaniach, których przełożenie na cel główny, czyli wspieranie zatrudnienia jest trudne do zmierzenia.

Uzyskiwanie transferów, które nie wymagają indywidualnej aktywności ekonomicznej jest czynnikiem zmniejszającym motywację do samodzielnego uzyskiwania dochodu. W przypadku konkretnych osób zjawisko to może oczywiście mieć większą lub mniejszą siłę. Otrzymywanie transferu gotówkowego lub niegotówkowego niewymagającego własnej aktywności ekonomicznej (tu chodzi głównie o zatrudnienie) może oddziaływać na zachowania na rynku pracy w następujący sposób.

1. Wzrasta indywidualna płaca progowa, a przez to spada możliwość znalezienia zatrudnienia przekraczającego tę wartość. W skali ogólnospołecznej zmniejsza się efektywna podaż pracy, co z kolei zwiększa presję płacową, która sprzyja wzrostowi płac, a co za tym idzie ponownie zmniejsza szanse zatrudnienia w gospodarce.

2. Może pojawić się zjawisko *rent seeking*. Zatrudnieni, a także bierni – choć w każdym przypadku w inny sposób – mogą uznać, że warto poszukiwać takiego statusu, który umożliwia otrzymywanie transferu, jakim jest zasiłek dla bezrobotnych. Zjawisko to pozostaje na ogół raczej na marginesie zachowań na rynku pracy, lecz wykluczyć go nie można.[13]

3. Finansowanie transferów wymaga pomniejszenia wynagrodzenia czynników produkcji. Zasiłki, nawet jeśli szczodre, nie stanowią istotnej części PKB, a więc ich samoistny wpływ na inne wydatki nie jest wielki. Tym niemniej ich koszt sumuje się z innymi podobnymi wydatkami i wpływa w ten sposób na wynagrodzenie czynników produkcji lub poziom zadłużenia społeczeństwa, a tym samym także potencjalnie na inflację.

4. Wydłużać się może okres bezrobocia w wyniku osłabienia motywacji bezrobotnych do intensywnego poszukiwania zatrudnienia, a tym samym spadku efektywnej podaży pracy na dwa sposoby:

a) bezpośredni – jeśli bezrobotni obniżają intensywność poszukiwania zatrudnienia, aby wydłużyć okres pobierania zasiłku, to w mniejszym stopniu wpływają na dostosowania w gospodarce,

b) pośredni – jeśli czekają, to może następować deterioracja ich kwalifikacji i szerzej ich kapitału ludzkiego.

5. Pobierający zasiłek lub wspierani w inny sposób bezrobotni stanowią potencjalne zaplecze populizmu, jako że ich sytuacja materialna zależy wprost od decyzji politycznych.

Powyższe możliwe efekty stosowania PLMP są jedynie listą możliwych skutków ubocznych. Żaden z powyższych punktów nie jest argumentem za eliminacją lub silnym ograniczeniem finansowania wsparcia dla bezrobotnych. To jedynie lista problemów, które związane są z udzielaniem takiego wsparcia. Co więcej, wsparcie dla bezrobotnych może mieć także pozytywne skutki wykraczające poza społeczny cel, jakim jest ograniczanie ubóstwa. Dobrze zaprojektowany system wsparcia może istotnie przyczyniać się do racjonalnej alokacji pracy w gospodarce.

Skracanie okresów bezrobocia, czyli możliwie szybkie znalezienie zatrudnienia przez bezrobotnych, jest bardzo ważnym elementem polityk rynku pracy. Jego skuteczna realizacja przyczynia się wprost do spadku ogólnego poziomu bezrobocia. Jednak presja dochodowa wywierana na bezrobotnych pracowników może powodować obsadzanie przez nich takich wakatów, w których ich potencjalna produktywność nie będzie w pełni wykorzystana. Nie wnikam tu w faktyczną możliwość znalezienia wakatów odpowiadających ich charakterystykom jako pracowników, przede wszystkim kwalifikacjom. Tym niemniej akceptowanie w sytuacji przymusowej pierwszego napotkanego wakatu może prowadzić nie tylko do indywidualnej utraty części dobrobytu pracownika (niższa produktywność to niższe wynagrodzenie), ale także do ogólnego spadku produktywności w gospodarce. Lepsza alokacja pracy przyczynia się do wzrostu produktywności.[14]

Indywidualne kierowanie się wysokością wynagrodzenia sprzyja temu ogólnemu celowi, a więc warte jest wsparcia. Problemem pozostaje ocena, w jakim zakresie pewna selektywność w procesie poszukiwania odpowiedniego wakatu sprzyja temu, a na ile przeciwnie, prowadzi do spadku produktywności oraz zwiększania skali bezrobocia i związanych z tym ekonomicznych i społecznych problemów. W praktyce opóźnianie podjęcia zatrudnienia jest większym problemem i aktywizujący wpływ zasiłków powinien być skierowany głównie na przeciwdziałanie mu i minimalizowanie jego skutków. Tym niemniej nie można zapomnieć o sprzyjaniu podnoszącej produktywność alokacji pracy w gospodarce.

Podsumowując, celami PLMP są:

1. wsparcie bieżącej konsumpcji bezrobotnych i ich rodzin,

2. sprzyjanie racjonalnej alokacji pracy w gospodarce.

Skracanie okresu bezrobocia prowadzące do zatrudnienia (pośrednio także do przeciwdziałania dezaktywizacji). Kolejna sekcja tego tekstu skupi się na ostatnim z wymienionych celów, przy uwzględnieniu pozostałych dwóch jedynie „w tle".

PLMP – różne konstrukcje uprawnień i ich efekty

Skupiam się tu na PLMP w ich typowej postaci, czyli wypłacie zasiłków dla bezrobotnych w formie pieniężnej. Przy czym nie jest to przegląd lub porównanie istniejących regulacji. Jest to przegląd i analiza możliwie szerokiego spektrum regulacji możliwych do zastosowania. Kluczowym kryterium jest spodziewany wpływ na zachowania bezrobotnych zasiłkobiorców. Do zagadnień związanych z bezpłatnym dostępem do usług oraz do zagadnień związanych z możliwym oddziaływaniem PLMP na osoby ekonomicznie bierne przejdę w kolejnej sekcji.

Możliwe typy regulacji dotyczących wypłaty zasiłków można połączyć w trzy grupy określone odpowiedzią na następujące pytania:

1. Komu zasiłek przysługuje i czy jest to zróżnicowane?
2. Na jak długo zasiłek przysługuje i czy jest to zróżnicowane?
3. Jak określona jest wysokość zasiłku i czy jest zróżnicowana?

Grupy tych regulacji mogą współwystępować w ramach jednego systemu.

Komu przysługuje zasiłek?

Zasiłek może przysługiwać wszystkim bezrobotnym bez względu na ich indywidualne charakterystyki, czyli uznanie za bezrobotnego jest tożsame z uzyskaniem prawa do zasiłku. Zróżnicowanie tego uprawnienia może być związane jednak z dodatkowymi kryteriami, takimi jak przede wszystkim wcześniejsze legalne zatrudnienie przez określony czas, nieotrzymywanie innego wsparcia w ramach publicznych transferów oraz – rzadziej – region zamieszkania lub zatrudnienia. Można sobie również wyobrazić takie dodatkowe kryteria, jak sektor gospodarki wcześniejszego zatrudnienia, płeć, wiek, wykształcenie, itp. – choć w praktyce raczej nie są one stosowane. Częściej jest stosowane rozróżnienie na zasiłek dla pracownika, który utracił zatrudnienie i zasiłek dla tych, którzy dopiero wchodzą na rynek pracy i nie mają wcześniejszej historii zawodowej.

Przy założeniu, że nie bierzemy pod uwagę całkowitej likwidacji zasiłków dla bezrobotnych, kryterium określające komu przysługuje zasiłek nie ma wpływu na długość okresu bezrobocia. Natomiast z uwagi na zróżnicowanie prawa do zasiłku w zależności od regionu pojawia się pewna możliwość manipulowania adresem bezrobotnego. Może prowadzić to do rzeczywistego lub częściej fikcyjnego przemieszczania się osób lub firm między regionami. To dotyczy w szczególności regionalnego zróżnicowania długości prawa do zasiłku oraz ewentualnie także jego wysokości, co omawiam dalej.

Podsumowując, zasiłki mogą być:

- ❒ powszechne – prostsze w zarządzaniu, wyższy koszt
- ❒ ograniczone do osób spełniających określone dodatkowe kryteria – tańsze, trudniejsze w zarządzaniu, pozwalają skierować strumień środków do osób, które uznaje się za najbardziej potrzebujące wsparcia, trudniejsze do uzasadnienia

Generalnie jednak regulacje dotyczące samego prawa do zasiłku nie powodują efektów związanych z aktywnością bezrobotnych.

Okres przysługiwania zasiłku

Zasiłek dla bezrobotnych może być bezterminowy, czyli wypłacany tak długo, jak długo dana osoba spełnia kryteria uprawniające do jego otrzymywania. Taki zasiłek ma wtedy charakter wybitnie socjalny. W kontekście rynku pracy przyjmuje się natomiast, że jeśli bezrobotny uzyskujący go chce finansować swoją konsumpcję na poziomie wyższym niż umożliwia to kwota zasiłku, to – jak tylko będzie mógł – i tak podejmie zatrudnienie.[15] Tym niemniej samo uzyskiwanie zasiłku przyczynia się raczej do wydłużenia okresu bezrobocia niż do jego skrócenia. Zasiłek wpływa bowiem na podwyższenie płacy progowej bezrobotnych ze wszystkimi płynącymi z tego negatywnymi konsekwencjami.

Prawo do zasiłku może być ograniczone czasowo. Wtedy po upływie konkretnego okresu zasiłek przestaje przysługiwać i transfer ustaje. Taka perspektywa ma w założeniu stwarzać presję na bezrobotnego, żeby nie przyzwyczajał się do finansowania konsumpcji z tego transferu i możliwie szybko szukał zatrudnienia. Przyjmuje się, że jeżeli dana osoba nie podjęła zatrudnienia to końca okresu przysługiwania zasiłku, to znaczy, że jej raczej nie podejmie w standardowy sposób. Trzeba więc zastosować wobec niej inne narzędzia wsparcia w mniejszym stopniu związane z jej statusem na rynku pracy.

Okres przysługiwania zasiłku może być skracany. Taka zmiana regulacji może być wprowadzana z dwóch powodów. Pierwszy to koszty dla społeczeństwa (za pośrednictwem budżetu). Obecnie i w dającej się przewidzieć przyszłości problemy związane z obciążeniem aktywnego ekonomicznie społeczeństwa finansowaniem transferów oraz innych wydatków dokonywanych za pośrednictwem budżetu będą rosły z powodów ludnościowych.[16] Ten czynnik silnie skłaniał więc będzie do skracania okresu wypłaty zasiłków.

Drugi powód związany jest bezpośrednio z funkcjonowaniem rynku pracy. Perspektywa utraty po jakimś czasie prawa do zasiłku przyczynia się do zwiększenia intensywności poszukiwań zatrudnienia. Ci bezrobotni, którzy mogą znaleźć zatrudnienie w konkretnych warunkach na rynku pracy, znajdują ją szybciej, niż gdyby starali się o to mniej intensywnie. Generalnie im krótszy okres przysługiwania zasiłku, tym szybciej bezrobotni aktywizują się i tym intensywniej poszukują zatrudnienia. Im ten okres jest dłuższy, tym, *ceteris paribus*, zaczynają to robić później.

Do odrębnego rozważenia pozostaje wpływ utraty prawa do zasiłku w przypadku bezrobotnych, którzy zatrudnienia nie mogą znaleźć nawet wtedy, gdy intensywnie go szukają. Wsparcie dla nich jest trudniejsze. W oczywisty sposób będzie ono już mniej nakierowane na ich samodzielną aktywizację. Tak czy inaczej, pojawiają się tu jeszcze inne pytania do przemyślenia. A mianowicie, jaki może być najkrótszy okres przysługiwania zasiłku, żeby nie prowadziło to po prostu do li-

kwidacji tego zasiłku oraz jaki może być najdłuższy okres jego przysługiwania, który nie będzie w praktyce po prostu zasiłkiem bezterminowym. Określiwszy te granice jako sensowne w konkretnym kraju (rynku pracy) należy się zastanowić, jak długi okres przysługiwania zasiłku będzie zbliżony do optimum dla funkcjonowania danego rynku pracy. Odpowiedzi na te pytania wymagają specyficznej analizy w każdym konkretnym przypadku. Jednej odpowiedzi nie ma.

Dodatkowo jednak efekt takiego „kuksańca" wynikającego ze zbliżającej się daty zaprzestania otrzymywania zasiłku można wzmocnić.[17] Wymagałoby to zmodyfikowania schematu wypłaty poprzez wprowadzenie podziału okresu przysługiwania zasiłku. Liczba miesięcy składających się na okres przysługiwania zasiłku nie zmieniłaby się, ale okres ten składałby się z kilku odcinków czasu przedzielonych krótkimi przerwami. Okres przysługiwania zasiłku kończyłby się kilkakrotnie odpowiednio zwiększając swoje aktywizujące oddziaływanie. Rozwiązanie takie raczej nie bywa stosowane głównie z uwagi na komplikacje związane z administrowaniem takim systemem oraz trudność z przedstawieniem jego wprowadzenia i uzasadnienia szerokiej publiczności. Dlatego omówię to na przykładzie. Załóżmy, że całość okresu przysługiwania zasiłku to 12 miesięcy. Zasiłek ten wypłacany jest jednak jedynie przez 3 miesiące i następuje miesięczna przerwa. Jeśli dana osoba w ciągu tych 4 miesięcy nie znalazła zatrudnienia i nadal spełnia warunki, to wypłacanie zasiłku zostaje wznowione na kolejny okres do 3 miesięcy (czyli razem już 7 miesięcy). Ponowna przerwa w wypłacaniu przez jeden miesiąc. Jeśli ta osoba wciąż nie podjęła zatrudnienia, to wypłata wznawiana jest na okres do kolejnych 6 miesięcy. Po nim ustaje. Jedynym celem takiego schematu przysługiwania zasiłku byłoby zwiększenie aktywności bezrobotnych polegającej na poszukiwaniu zatrudnienia. Może pojawić się wątpliwość, co stanie się z konsumpcją bezrobotnych w tych przerwach w wypłacie. Jest to jednak taki sam problem, jak ten dotyczący ich konsumpcji po upływie całego okresu wypłaty stosowanego bez tych miesięcznych przerw.

Podsumowując, zasiłki mogą być wypłacane:

- ❒ bezterminowo – proste w administrowaniu, kosztowne, demotywujące,
- ❒ przez skończony okres – niewielki przyrost skomplikowania administracyjnego, niższe koszty, motywująca rola perspektywy zakończenia okresu wypłaty,
- ❒ przez skończony okres podzielony na krótsze odcinki – taki sam koszt jak ogólnie przy skończonym okresie wypłaty, komplikacja administracyjna, większy efekt aktywizujący, możliwe problemy prezentacyjne w debacie publicznej.

Reakcja intensywności poszukiwania zatrudnienia na zbliżanie się końca okresu przysługiwania zasiłku może zależeć od wielu czynników. Generalnie jednak regulacje w ramach PLMP zakładające krótsze okresy przysługiwania zasiłku, w określonych granicach, powinno sprzyjać aktywizacji bardziej niż okresy dłuższe.

Wysokość zasiłku

Wysokość zasiłku jest najbardziej zróżnicowanym parametrem PLMP. W pierwszej kolejności można wskazać rozróżnienie na zasiłek, którego wysokość jest taka sama dla wszystkich oraz zasiłek, którego wysokość jest indywidualnie uzależniona od dochodu z pracy w okresie poprzedzającym utratę zatrudnienia. Oba te warianty mogą być dalej zróżnicowane według dodatkowych kryteriów.

Zasiłek w pełni jednolity (jedna kwota, dla wszystkich taka sama, stała w czasie)

Zasiłek wypłacany w stałej kwocie przez cały okres przysługiwania, która jest jednakowa dla wszystkich uprawnionych, jest najprostszym administracyjnie sposobem jego wypłaty. Można go zastosować tak w przypadku zasiłków wypłacanych bezterminowo, jak i do ograniczonych w czasie. Zasadniczym problemem jest jednak ustalenie jednej wysokości zasiłku dla wszystkich bezrobotnych. Co prawda łatwo jest taką jednolitość uzasadnić politycznie – bezrobotni pracownicy są tacy sami – jednak oznacza to, że dla części z nich będzie to wsparcie nieadekwatne. Wyższa kwota zasiłku ustalonego jednolicie dla wszystkich, dla osób o niższej produktywności, a więc zwykle także niższych wcześniejszych zarobkach, może być postrzegana jako atrakcyjna. Będzie to silnie podwyższać wartość płacy progowej i zmniejszać aktywność tych bezrobotnych. Z kolei niższa kwota jednolitego zasiłku prowadzi do sytuacji, w której bezrobotni o wyższej produktywności, a więc zwykle także wyższych wcześniejszych zarobkach stają się pozbawieni efektywnego wsparcia w przypadku utraty pracy. Jeśli jednak stosuje się jednolitą kwotę dla wszystkich, to na ogół – głównie z powodów politycznych i fiskalnych – ustala się raczej niższą niż wyższą kwotę tego jednolitego dla wszystkich zasiłku. Traci się jednak w ten sposób możliwość sprzyjania racjonalnej alokacji wyżej kwalifikowanej części siły roboczej.

Zasiłek częściowo jednolity (jednakowy procent zindywidualizowanej wartości odniesienia, stały w czasie)

Zasiłek wypłacany w stałej kwocie przez cały okres przysługiwania, która jest zróżnicowana wg jakiegoś kryterium, polega na ustaleniu wysokości zasiłku na poziomie jednolitego procentu indywidualnego wynagrodzenia uzyskiwanego przed zwolnieniem, albo grupowego poziomu wynagrodzenia do którego odnosi się ten jednolity procent w przypadku zwolnienia pracowników z danej grupy. Takie zróżnicowanie pozwala na dostosowanie wsparcia finansowego do konkretnych pracowników. Oznacza to jednak także, że bezrobotnych traktuje się w różny sposób. Co najgorsze oznacza, że niżej zarabiających wspiera się mniejszymi kwotami, a większymi osoby o wyższych wcześniejszych zarobkach. To może silnie zniechęcać do stosowania takiego rozwiązania, ponieważ może być postrzegane jako niesprawiedliwe.

Zasiłek o zmiennej w czasie wysokości

Wysokość zasiłku zmienia się w czasie (maleje) wg pewnej funkcji. Zmienna w czasie wysokość zasiłku jest rozwiązaniem, którego wadą jest skomplikowanie administracyjne, tym większe, im bardziej skomplikowana jest ta funkcja. Dlatego, jeśli stosuje się takie rozwiązanie, to jest możliwe nieciągłe przybliżenie tej funkcji, co powoduje skoki wartości zasiłku. Niewątpliwą zaletą natomiast jest stałe przypominanie bezrobotnemu, że wraz z upływem czasu wsparcie dla niego spada. Oczekuje się, że na skutek takiego spadku wysokości zasiłku (w kolejnym miesiącu bezrobotny otrzymuje jego niższą wartość) bezrobotny będzie intensywniej poszukiwał zatrudnienia niż przy braku takiego sygnału. Po części przypomina to spodziewany skutek stosowania omówionego zasiłku o stałej wysokości wypłacanego z przerwami. Thalerowski „kuksaniec" pojawia się w inny sposób.

W przypadku malejącego zasiłku istotnym problemem jest wybór funkcji, według której maleje kwota zasiłku. Czy ona ma maleć szybko, czy powoli, czy najpierw szybciej, a później wolniej, czy odwrotnie. Najważniejsze jest jednak ustalenie, od jakiej wysokości (kwoty lub procentu jakiejś kwoty odniesienia) wartość zasiłku ma maleć oraz do jakiej wysokości ma się obniżać. Przestrzeń między tymi dwoma poziomami zasiłku może może się okazać zbyt mała, by można było osiągnąć znaczący efekt aktywizujący.

Opisany mechanizm może występować w różnych wariantach.

- ❒ zasiłek o jednolicie zmiennej wysokości, odnoszący się do takiej samej wartości wyjściowej i wartości docelowej dla wszystkich bezrobotnych,
- ❒ zasiłek o jednolicie zmiennej wysokości, odnoszącej się do jednolicie określonej, ale zróżnicowanej wartości wyjściowej,
- ❒ zasiłek o w różny sposób zmiennej wysokości, odnoszącej się do jednolicie określonej, ale zróżnicowanej wartości wyjściowej.

Ostatnia z powyższych możliwości mogłaby być racjonalnym rozwiązaniem w przypadku pracowników o relatywnie wyższych kwalifikacjach. W przypadku utraty zatrudnienia byliby oni chronieni wyższym zasiłkiem (liczonym w relacji do ich wyższego wynagrodzenia), który w przypadku przeciągania się ich okresu bezrobocia powyżej pewnej granicy szybko spadałby do poziomu takiego, jak w przypadku wszystkich pozostałych bezrobotnych.

PLMP w szerokim rozumieniu

Specyficznym zasiłkiem jest również odprawa, którą otrzymuje zwalniany pracownik. Na ogół jej kwota pozostaje w relacji do wcześniejszego wynagrodzenia. Odprawa może być rozumiana jako swego rodzaju zadośćuczynienie. Może jednak być też rozumiana jako forma umożliwienia zwolnionemu pracownikowi spokojnego dochodowo poszukiwania nowego zatrudnienia. Jest to ten sam cel, jaki omówiłem wcześniej, wskazując na potencjalnie wspierającą produktywność rolę zasiłków.

Pasywna polityka rynku pracy odnosi się nie tylko do kwestii sposobu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. To prawda, że ich wypłata wiąże się z największymi kosztami, jakie w ramach PLMP spadają na pracujące społeczeństwo. Z drugiej strony sposób wypłaty zasiłków może przyczyniać się do aktywizowania bezrobotnych. Jest to trudne, ale w pewnym zakresie możliwe i pożądane. Pozostałe elementy PLMP w mniejszym lub w żadnym stopniu nie pozwalają na to.

PLMP realizowana poza bezpośrednim wsparciem konsumpcji bezrobotnych umożliwia pośrednie wspieranie ich konsumpcji. Wśród tych pośrednich form wsparcia na szczególne omówienie zasługuje prawo do korzystania z ochrony zdrowia bez konieczności płacenia za nią ani w formie składki/podatku, ani bezpośrednio przy korzystaniu z nich. Przy czym koszt PLMP w części związanej z bezpośrednim wsparciem konsumpcji bezrobotnych jest możliwy do policzenia. Natomiast koszt pośrednich form jest w nie w pełni przejrzysty sposób włączony w zestawienia dotyczące wielu innych wydatków.

Społeczeństwa w krajach rozwiniętych dość powszechnie traktują takie prawo jako oczywiste. Jego istnienie stanowi jednak zachętę do korzystania ze statusu bezrobotnego nawet wtedy, gdy w myśl innych przepisów dana osoba nie ma prawa do otrzymywania zasiłku. Dlatego prawo do „bezpłatnego" korzystania z ochrony zdrowia stanowi czynnik tyleż społecznie uzasadniony, co obniżający aktywność bezrobotnych nakierowaną na poszukiwanie zatrudnienia. Nie ma przy tym łatwego sposobu minimalizowania tego niepożądanego wpływu.

Dodatkowe uwagi dotyczące PLMP i jej wpływu na aktywność zawodową

Jest to bardzo trudne, ale PLMP wbrew swojej nazwie może w pewnym zakresie sprzyjać aktywizowaniu bezrobotnych. Zależy to od szczegółowych regulacji dotyczących rynku pracy i samych programów PLMP. Pytanie, czy i na ile polityka ta wpływa na aktywizację, czy przeciwnie – na dezaktywizację na styku rynku pracy i biernej ekonomicznie zbiorowości pozostającej poza nim.

Niegotówkowe formy wsparcia mogą zachęcać do poszukiwania statusu bezrobotnego. Z jednej strony to niedobrze, ponieważ generuje dodatkowe koszty oraz „pompuje" statystyki bezrobocia. Z drugiej jednak strony bierność ekonomiczna jest najgorszym stanem rynku pracy, w którym mogą znajdować się osoby w wieku produkcyjnym zdolne do pracy. Bezrobocie, choć jest złym stanem, jest lepsze od bierności. Paradoksalnie więc, jeśli więc jakieś formy PLMP zachęcają biernych do poszukiwania statusu bezrobotnego, to jest to wyzwanie dające szanse na to, że pod wpływem innych narzędzi regulacyjnych część z tych osób uda się trwale zintegrować z rynkiem pracy, a w kolejnym kroku być może pomóc w zatrudnieniu.

To oczywiście bardzo trudne. Tym niemniej można rozważyć zaprojektowanie programów w ramach PLMP, które miałyby na celu takie właśnie „pasywne" aktywizowanie biernych zawodowo. Choć taki program byłby ra-

czej rozumiany już jako przykład aktywnej polityki rynku pracy, której tu nie omawiam.

Z drugiej strony najbardziej pasywną z pasywnych polityk jest polityka wczesnej dezaktywizacji pracowników, czyli przechodzenie na emeryturę niestarych jeszcze pracowników. W swej istocie nie różnią się one od PLMP niczym poza jedną kwestią, którą jest brak stosowanych wobec bezrobotnych wymogów formalnych, w szczególności wymogu aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Osoby przechodzące obecnie na emerytury w krajach rozwiniętych, co typowo następuje między 60 a 65 rokiem życia, nie są osobami w wieku starczym, które zgodnie ze swoim bazowym celem powinny być wspierane przez systemy emerytalne. Osoby jeszcze nie stare, które jednak osiągnęły wiek emerytalny, są dezaktywizowane zanim to jest konieczne.[18]

Podsumowanie i wnioski

Pasywna polityka rynku pracy ma dwojaką naturę. Łączy ona w sobie z jednej strony rolę wsparcia konsumpcji bezrobotnych, z drugiej natomiast rolę sprzyjającą aktywizacji bezrobotnych. Role te są w poważnym stopniu ze sobą sprzeczne, co obniża efektywność realizacji każdej z nich. Może również powodować problemy związane z postrzeganiem PLMP i rozumieniem jej istoty. Relatywnie mało uwagi poświęca się rozdzieleniu postrzegania obu omawianych ról. W rezultacie, z powodów fiskalnych z jednej strony, a politycznych (prezentacja dla szerokiej publiczności) z drugiej, pasywna rola pasywnej polityki zdecydowanie przeważa nad rolą aktywizującą, co jest dodatkowo wzmacniane samą semantyczną treścią jej nazwy.

Prezentowane opracowanie skupia się właśnie na tej mniej eksponowanej i nieczęsto postulowanej aktywnej roli pasywnej polityki rynku pracy. Przedstawiony jest możliwie szeroki obraz różnych możliwości zaprojektowania PLMP z uwzględnieniem dwoistości jej roli. Poszczególne rozwiązania zostały omówione wyłącznie na gruncie teoretycznym. Wynika to z tego, że większość z nich nie jest stosowana w praktyce, a jeśli jest, to i tak ocena skuteczności aktywizacyjnej każdej z nich w porównywalny sposób miałaby wątpliwą wartość.

Celem opracowania było przedstawienie i merytoryczne przedyskutowanie kompletu choćby teoretycznych możliwości w zakresie stosowania PLMP dokonane ze szczególną uwagą poświęconą potencjalnie aktywizującym cechom każdego z tych rozwiązań. Niektóre są bliskie rozwiązań stosowanych w praktyce, inne są dzisiaj wyłącznie hipotetyczne. Taka szeroka perspektywa może ułatwić praktyczne już badania, a w konsekwencji wybór modelu struktury PLMP, projektowanie jej administracyjnych szczegółów oraz ewentualne stosowanie PLMP w takiej formie, która w możliwie dużym stopniu wykorzystuje swój aktywizujący potencjał. Dzięki temu można byłoby redukować bezrobocie, redukować fiskalne koszty wsparcia konsumpcji bezrobotnych, zwiększać efektywną podaż pracy, a co za tym idzie sprzyjać silniejszemu wzrostowi gospodarczemu.

Przypisy/Notes

[1] W języku polskim brakuje odpowiednika łacińskiego słowa „labor", które istnieje w wielu innych językach. Wykorzystanie po polsku słowa „praca", jakkolwiek powszechne, może być mylące.

[2] Przegląd i omówienie systemów zasiłków dla bezrobotnych w krajach Unii Europejskiej, patrz Esser et al. (2013); przegląd wpływu konkretnych rozwiązań na długość okresu bezrobocia patrz Lopez (2012).

[3] Problemy i metody ewaluacji ALMP zebrane i przeanalizowane w Kluve et al., 2010.

[4] Pomijam tu odniesienia do szerokiej literatury na ten temat, jako że nie dotyczy ona centralnego problemu tego opracowania, jakim jest rozważanie różnorodnych możliwych modeli pasywnej polityki rynku pracy.

[5] Pomijam tu historyczny proces przechodzenia od wąsko grupowego funkcjonowania tego ubezpieczenia poprzez jego branżowe (na ogół związkowe) formy, do instytucjonalizacji na poziomie ogólnokrajowym.

[6] Procesy, do których się odnoszę były silnie zróżnicowane między krajami i regionami, więc dokładniejsze określanie czasu nie jest tu ani uzasadnione, ani potrzebne.

[7] Restrukturyzację rozumiem tu w podstawowym, ekonomicznym rozumieniu tego pojęcia jako zmianę struktury wytwarzanego produktu.

[8] Patrz Tanzi, 2011. Nie wnikam tu w problem podziału tej części opłacającej wynagrodzenie czynników produkcji między te czynniki.

[9] Na marginesie warto dostrzec, że zmiany opisane tymi trzema punktami mają wpływ szerszy niż analizowany w tym tekście. Chodzi na przykład o to, że w większości klasycznych modeli ekonomicznych jawnie bądź niejawnie przyjmuje się założenie o homogeniczności pracy, które nie w pełni odpowiada dzisiejszej strukturze podaży pracy.

[10] Dobrze oddaje to odnosząca się do tego anglojęzyczna tradycyjna terminologia: *lay-off* i *recall*, która dziś jest już wykorzystywana w znacznie mniejszym stopniu.

[11] Problem ten jest analizowany w literaturze patrz Cahuc and Lehmann, 2000. Studium porównawcze patrz Lppes, 2021.

[12] W gruncie rzeczy sprzyjanie wzrostowi zatrudnienia powinno być istotnym celem wszelkiego oddziaływania polityki na gospodarkę. Przy czym nie jest to sprzeczne z inwestowaniem w nowe technologie.

[13] Bywają jednak przypadki, jak masowa rejestracja biernych ekonomicznie na początku lat 90. w Polsce, co poza innymi czynnikami przyczyniło się do bardzo gwałtownego wzrostu bezrobocia.

[14] Patrz Nekoei and Weber, 2017; Lalive, 2007.

[15] Podobna motywacja stała za programem traktowanym, niezbyt słusznie, za test bezwarunkowego dochodu podstawowego (UBI) prowadzonego przez jakiś czas w Finlandii.

[16] W większości krajów rozwiniętych liczebność kolejnych kohort wiekowych zmniejsza się, co prowadzi do coraz trudniejszego i kosztowniejszego rolowania długów, co było relatywnie proste i tanie w przeszłości.

[17] Chodzi tu o analogię do pojęcia „nudge" wprowadzone do literatury przez Thalera, 2018.

[18] Taka dezaktywizacja może być wymuszona instytucjonalnie, czyli osoby powyżej pewnego wieku są automatycznie zwalniane i zaczynają pobierać emeryturę, albo – gdy tak jak w Polsce takiego przymusu nie ma – może być powodowana przez różnorodne zachęty tak ekonomiczne, jak i społeczne.

Bibliografia/References

Cahuc, P. Lehmann, E. (2000). Should unemployment benefits decrease with the unemployment spell? *Journal of Public Economics*. Vol. 77/1. 135–153

Esser, I, Ferrarini, T, Nelson, K, Palme, J, Sjöberg, O. (2013). *Unemployment Benefits in EU Member States*. European Commission.

Jackman, R, Pissarides, Ch, Savouri, S. (1990). Labour market policies and unemployment in the OECD, *Economic Policy*, *5*(11), 1 October 1990, 449–490. DOI:10.2307/1344483

Kluve, J., Card, D., Fertig, M., Góra, M., Jacobi, L., Jensen, P., ... & Weber, A. (2007). *Active labor market policies in Europe: Performance and perspectives*. Springer Science & Business Media.

Kraft, K. (1998). An evaluation of active and passive labour market policy. *Applied Economics, 30*(6), 783–793. DOI: 10.1080/000368498325480

Lalive, R. (2007). Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach. *American Economic Review*, *97*(2): 108–112. DOI: 10.1257/aer.97.2.108

Lopes, M. C. (2021). A review on the elasticity of unemployment duration to the potential duration of unemployment benefits. *Journal of Economic Surveys*, *36*(4), 1212–1224. DOI: 10.1111/joes.12479

Nekoei, A., Weber, A. (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? *American Economic Review 107*(2), 527–61. DOI: 10.1257/aer.20150528

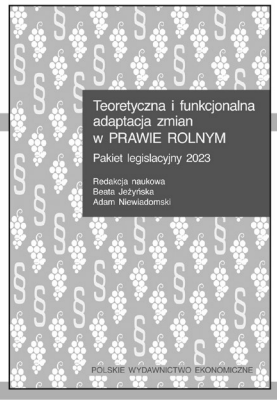
Tanzi, V. (2011). *Government versus markets: The changing economic role of the state*. Cambridge University Press.

Thaler, R.H. (2018). From Cashews to Nudges: The Evolution of Behavioral Economics. *American Economic Review*,*108*(6), 1265–87.

Marek Góra, profesor; wykłada makroekonomię, ekonomię emerytalną, ekonomię pracy, ekonomię ludności, ekonomię zdrowia, politykę ekonomiczną i społeczną; wcześniej także ekonometrię i prognozowanie ekonomiczne; współzałożyciel Polskiej Grupy Emerytalnej SGH. Research Fellow w IZA; członek Rady Doradców, Population Europe; artykuły głównie z ekonomii emerytalnej, ekonomii pracy; profesor wizytujący w Kolegium Europejskim (wykłady z polityki społecznej, ekonomii politycznej); wcześniej (w różnych okresach) badania w LSE, Uniwersytecie Erasmusa, Ifo Monachium; 1990–1997 członek Komitetu Wykonawczego EALE; 1992–1993 Visiting Partner w DELSA/OECD; konsultacje (Bank Światowy, MFW, Komisja Europejska, OECD, UNDP). Współautor projektu obecnego polskiego systemu emerytalnego wprowadzonego w 1999 roku.

Marek Góra, full professor; lectures in macroeconomics, pension economics, labour economics, population economics, health economics, economic and social policy; previously, also in econometrics and economic forecasting; co-founder of the Polish Pension Group SGH. Research Fellow at IZA; member of Council of Advisors, Population Europe; articles mostly in pension economics, labour economics; visiting professor at the College of Europe (lectures in social policy, political economy); previously (various periods) research at LSE, Erasmus University, Ifo Munich; 1990–1997 Executive Committee member of EALE; 1992–1993 Visiting Partner at the DELSA/OECD; consultancies (World Bank, IMF, European Commission, OECD, UNDP). Co-author of the design of the current Polish pension system introduced in 1999.







Zapowiedzi

Więcej informacji na:
www.pwe.com.pl