

Michał Polakowski
Maastricht Graduate School of Governance

Dorota Szelewa
European University Institute, Florencja

Zasilki dla osób bezrobotnych w Europie Środkowo-Wschodniej. Analiza konfiguracyjna

1. Wstęp

Od 1989 r. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) mają miejsce znaczące zmiany w różnych sferach życia: politycznej, społecznej i ekonomicznej. Na pierwszy rzut oka kraje te dzielą wspólną historię i położone są w niewielkim regionie geograficznym. Ponadto, państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej musiały sprostać podobnym wyzwaniom, takim jak wprowadzenie gospodarki rynkowej, demokratyzacja systemu politycznego czy umiędzynarodowienie handlu. Poniższy tekst ma na celu przeanalizowanie systemów zabezpieczenia od bezrobocia w 8 krajach, które wstąpiły do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r., a mianowicie: Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Słowenii oraz Węgier. Jest to studium porównawcze z wykorzystaniem innowacyjnego narzędzia badawczego: analizy typów idealnych *fuzzy-set*.

Od czasu wydania pracy Gosty Esping-Andersena *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) nie milkną głosy w debacie na temat różnorodności programów polityki społecznej odzwierciedlającej różnice w filarach różnych form kapitalizmu

(*welfare capitalism*). Podczas gdy temat ów znalazł szeroki oddźwięk w piśmiennictwie zachodnim, prace z zakresu porównawczej polityki społecznej dotyczącej EŚW należą wciąż do rzadkości. Może być ku temu wiele powodów. Po pierwsze, od momentu upadku socjalizmu państwa tego regionu zwykły być postrzegane jako monolit – właśnie z powodu sąsiedztwa w regionie i wspólnych doświadczeń historycznych. Po wtóre, programy polityki społecznej w tych krajach poddawane były częstym zmianom; pojawiły się w związku z tym uzasadnione wątpliwości, czy w ogóle możliwe jest zaklasyfikowanie tych programów do określonych modeli polityki społecznej. W literaturze dotyczącej EŚW tendencja ta była widoczna zwłaszcza w pierwszej połowie lat 90. (Poole 2000). Wreszcie, łącząc niejako poprzednie kwestie, analiza polityki społecznej państw post-socjalistycznych operująca kategoriami reżimów *welfare state* jest problematyczna. Podejście to opiera się na ciągłości trwania gospodarek rynkowych, charakterystycznej dla zachodnich państw demokracji rynkowej, którym towarzyszy rozwój praw socjalnych. Państwa post-socjalistyczne nie podlegają tej logice, ponieważ ciągłość jednego modelu polityki społecznej została tam ongiś zerwana i zastąpiona innym na blisko 50 lat. Po tym okresie strukturalne podwaliny systemu kapitalistycznego zostały przywołane ponownie, niemniej jednak w zmienionym kontekście ekonomicznym i ideologicznym.

W powyższym świetle problem świadczeń dla osób bezrobotnych stanowi interesujący przypadek. Ponieważ bezrobocie (i w efekcie polityki mające łagodzić jego skutki) nie istniało oficjalnie w gospodarkach opierających się na centralnym planowaniu, odejście od tego systemu stworzyło niejako ten problem. Pojawienie się bezrobocia wymusiło z kolei stworzenie od podstaw systemu łagodzenia jego skutków. Sytuacja owa, określana jako „laboratorium do przeprowadzania [społecznych - M.P i D.Sz] eksperymentów” (Esping-Andersen 1996, s. 267), daje wyjątkowe możliwości badaczom zajmującym się porównawczą polityką społeczną.

Poza zainteresowaniem charakterem polityk skierowanych do osób bezrobotnych w EŚW, bardziej generalne pytanie badawcze dotyczy tego, jak owe polityki wpisują się w ogólniejsze trendy zmian polityki społecznej w krajach zachodnich. Większy nacisk na indywidualną odpowiedzialność czy wycofywanie się władz publicznych z zapewniania pewnych świadczeń to tylko niektóre przykłady (Esping-Andersen 1996; Pierson 2001; Gilbert 2002; Jessop 2002). Niektórzy autorzy identyfikują podobną logikę również w przypadku świadczeń dla osób bezrobotnych (Clasen, Kvist et al. 2001; Clasen, Clegg 2006). Jej przejawem jest wzrost roli zatrudnienia jako warunku otrzymania świadczenia. Dotyczy to zarówno wydłużania minimalnego okresu kwalifikującego, jak również większych obowiązków bezrobotnych podczas otrzymywania świadczenia. Interesujące jest w powyższym świetle, w jakim stopniu opisane trendy występują w krajach EŚW.

Artykuł składa się z pięciu sekcji. Część pierwsza przedstawia wzięte pod uwagę wymiary polityki skierowanej do osób bezrobotnych. Część druga wprowadza technikę typów idealnych *fuzzy set*, która posłuży do analizy polityki. W sekcji trzeciej, opisana jest kalibracja zbiorów. W części czwartej zaprezentowano wyniki empiryczne. Artykuł zamykają konkluzje natury teoretycznej.

2. Świadczenia dla osób bezrobotnych w perspektywie porównawczej: pojęcia i wymiary

W literaturze dotyczącej międzynarodowej analizy porównawczej zidentyfikowano wiele wymiarów polityki ukierunkowanej na osoby pozostające bez pracy. Dlatego też wybór tych najbardziej odpowiednich powinien być uwarunkowany właściwymi założeniami konceptualnymi i teoretycznymi. Po pierwsze, od chwili publikacji fundamentalnej pracy Esping-Andersena, istnieje konsensus co do tego, że współczesne *welfare states* reprezentują jakościowo różne reżimy. Biorąc pod uwagę krytykę przywołaną powyżej, główne przesłanie podejścia opartego na reżimach pozostaje ważne: polityki społeczne mogą funkcjonować w oparciu o różne instytucjonalne przesłanki i logiki. Dlatego też perspektywa porównawcza powinna sięgać poza upraszczającą logikę jednowymiarowej (linearnej) dystrybucji polityk.

Po wtóre, wybór wymiarów użytych w porównaniu powinien umożliwić stworzenie typologii. Tworzenie typologii nie powinno być celem samym w sobie (Arts, Gellissen 2002), powinno jednak być środkiem do lepszego zrozumienia cech programów polityki społecznej w Europie Środkowej. Wreszcie, analizowane wymiary polityki powinny pomóc w zrozumieniu natury potencjalnych zmian.

Niniejszy artykuł skupia się na czterech wymiarach polityki świadczeń w przypadku bezrobocia: dostępności, hojności, długości okresu zasiłkowego oraz zobowiązaniach świadczeniobiorców. Powyższe wymiary są często używane w analizie porównawczej ponieważ łączą się z istotnymi koncepcjami wyznaczającymi zasady przyznawania świadczeń. Warto wspomnieć w tym miejscu, że dyskusja dotycząca świadczeń dla osób bezrobotnych jako nowego elementu polityki rynku pracy w krajach transformacji dotyczyła dokładnie tych wymiarów (*Centre for Co-operation with Economies in Transition, Organisation for Economic Co-operation and Development* 1993).

Analiza typów idealnych fuzzy set – wprowadzenie

Produktywna porównawcza polityka społeczna powinna umożliwiać uchwycenie wariacji wśród przedmiotów analizy i, jak wspomniano, być oparta na przejrzystych przesłankach teoretycznych i konceptualnych. Z perspektywy metodologicznej złożoność problematyki świadczeń dla osób bezrobotnych wynika z konieczności analizowania wielu (tutaj czterech) jej wymiarów jednocześnie. Ze wzrostem ilości jednostek pomiaru, problem ten staje się coraz większy. Konceptualne rozwiązanie tego problemu zostało przedstawione przez Paula Lazarsfelda (1937), który zaproponował aby postrzegać różne oblicza (typy) tego samego zjawiska jako konfiguracje atrybutów definiujących to zjawisko. Tym samym każdemu typowi odpowiada specyficzna konfiguracja atrybutów.

Charles Ragin (2000) zaproponował bardziej formalną i systematyczną aplikację podejścia konfiguracyjnego, tak zwane podejście *fuzzy set* (zbiorów rozmytych) Ni-

niejszy artykuł korzysta ze specyficznego rozwinięcia teorii *fuzzy set* – analizy typów idealnych *fuzzy set*. Umożliwia ono porównywanie większej ilości krajów bez rezygnacji z uchwycenia *złożoności* problematyki świadczeń dla osób bezrobotnych. Użyteczność tego podejścia w studiowaniu kwestii takich jak wielowymiarowość, różnorodność i zmiana polityki społecznej została dowiedziona przez Jona Kvista (1999; 2006), jak i autorów niniejszego artykułu (Szelewa, Polakowski 2008).

Konceptualnym fundamentem podejścia wprowadzonego przez Ragina jest *fuzzy set*. *Fuzzy set* jest reprezentacją zjawiska empirycznego, opartą na przesłankach zarówno teoretycznych jak i wywiedzionych z innych studiów tego zjawiska. Nie powinien on być postrzegany jako konwencjonalna zmienna, ponieważ ograniczony jest jakościowymi granicami – tzw. kotwicami (*anchors*), które wpływają na ocenę natężenia obecności zjawiska. Owe jakościowe granice zbioru zostają określone w procesie kalibracji. Tak ograniczone zjawisko może przyjmować wartości od 0 (*całkowicie poza zbiorem*) do 1 (*w całości w zbiorze*) i te skrajne wartości wraz z 0.5 jako punktem przejścia stanowią granice zbioru. Poprzez kalibrację zbioru rozumiemy z kolei określanie wartości, za pomocą których zostanie przetransformowane konkretne nasilenie zjawiska empirycznego. Na przykład, teoretyczna koncepcja hojności świadczeń otrzymywanych przez osoby bezrobotne zostaje zoperacjonalizowana jako stopa zastąpienia dochodu (stosunek wysokości świadczenia do średniej płacy w gospodarce). Następnie zbiór hojności jest skalibrowany na podstawie teoretycznych przesłanek (rola świadczenia w utrzymywaniu dotychczasowej stopy życiowej, relacja wysokości świadczeń i linii ubóstwa itd.) oraz wiedzy empirycznej (np. w jakich krajach nie biorących udziału w badaniu świadczenia zostały uznane za mało hojne lub bardzo hojne). Empirycznym wartościom (stopie zastąpienia) zostają przypisane wartości uczestnictwa w zbiorze, na przykład stopa zastąpienia w wysokości 60% stanowi górną granicę wartości zbioru, 1.

Drugim fundamentalnym założeniem teorii *fuzzy set* jest złożoność zjawisk empirycznych. Konfiguracyjny charakter zjawisk społecznych wynika z postulatu, iż konstrukcje teoretyczne rzadko mogą być opisane poprzez jedną charakterystykę, i tylko wielowymiarowe spojrzenie w badaniach empirycznych może oddać ich złożoność. Na przykład, w odniesieniu do świadczeń dla osób bezrobotnych, badacz powinien brać pod uwagę nie tylko łatwość z jaką dana osoba otrzymuje zasiłek, lecz także jego wysokość. Łącznie te dwa wymiary polityki dają cztery możliwe kombinacje świadczenia: łatwo dostępne i mało hojne; łatwo dostępne i hojne; trudno dostępne i mało hojne, trudno dostępne i hojne. Przyjmujemy tutaj że kombinacje wartości skrajnych (0 i 1) reprezentują weberowskie typy idealne. Jest oczywiste, że owe kombinacje reprezentują jakościowo inne typy polityki.

Wszystkie logicznie możliwe kombinacje (w powyższym przykładzie-cztery) tworzą tak zwaną „przestrzeń własności” (*property space*). Dwuwymiarowa przestrzeń własności przyjmie formę kwadratu, trójwymiarowa sześcianu itd. Przestrzeń jest ograniczona prostymi łączącymi jej kąty (czyli kombinacje skrajnych wartości zbiorów – weberowskie typy idealne) i wypełniona kombinacjami cech w różnym stopniu odwzorowującymi owe typy. Wielką zaletą metody porównawczej typów idealnych

fuzzy set jest możliwość precyzyjnego określenia, jaki typ idealny odwzorowuje badana polityka. To z kolei ułatwia modelowanie lub tworzenie typologii. Dzięki przedstawionemu wyżej wielostopniowemu procesowi oraz odpowiednim operacjom na zbiorach, można określić, jak w stosunku do typów idealnych sytuuje się rzeczywista polityka jako kombinacja cech.

Istnieje zespół podstawowych zasad rządzących operacjami na zbiorach. W niniejszym artykule użyte są tylko dwie: logiczna *negacja* oraz *koniunkcja*. Jak zostało wspomniane powyżej, zjawisko może być obecne w zbiorze A tylko częściowo. Logicznie zatem, to samo zjawisko jest częściowo obecne w zbiorze będącym odwrotnością A czyli *nie-A* (Ragin 2000). Na przykład, jeśli udział polityki świadczeń dla osób bezrobotnych w zbiorze hojności H wynosi 0.6, to udział tej samej polityki w zbiorze nie-hojności h wynosi 0.4 (dla ułatwienia nazwy zbiorów oznaczamy wielką literą, a ich negacje-małą)

Logiczna *koniunkcja* (*AND* reprezentowane przez symbol \bullet) jest używana w przypadku gdy dwa lub więcej zbiory są połączone i mają część wspólną, czyli gdy zjawisko jest definiowane przez dwa lub więcej wymiarów (kombinacja). Jak wspomniano, kombinacje wartości skrajnych zbiorów są traktowane jako typy idealne. W terminologii *fuzzy set*, połączenie wymiarów dostępności (D) i hojności (H) da następujące kombinacje: $d\cdot h$; $d\cdot H$; $D\cdot h$ oraz $D\cdot H$ czyli niska dostępność i mała hojność; niska dostępność i duża hojność itd.. Zasadą, która rządzi tą operacją na zbiorach jest zasada minimum. Oznacza ona, że wartość zbiorów w części wspólnej determinuje najniższą wartość obecna wśród składowych wymiarów. Na przykład, biorąc pod uwagę kombinacje dostępu do świadczeń i ich hojności polityka ma wartości w zbiorach odpowiednio 0.6 i 0.8, wynik dla kombinacji $A\cdot G$ wynosi 0.6.

Przedstawione powyżej działania na zbiorach pozwalają na szybką ocenę przynależności polityki do złożonej kombinacji zbiorów. Odbywa się to poprzez ocenę udziału polityki w we wszystkich logicznie możliwych kombinacjach wartości skrajnych wymiarów polityki, tworzących przestrzeń własności. Logicznie możliwa ilość kombinacji to 2^k , gdzie k to ilość wymiarów. W przypadku świadczeń dla osób bezrobotnych daje to liczbę 16 kombinacji. Analiza dokonywana jest poprzez kontrastowanie materiału empirycznego ze wszystkimi kombinacjami wymiarów, będącymi typami idealnymi i następnie odnalezienie kombinacji, w której polityka ma najwyższy udział. Jako że udział w kombinacji przyjmuje również wartości od 0 do 1, polityki osiągające maksimum znajdują się bardzo blisko typu idealnego. Sytuacja taka należy jednak do rzadkości, a typy idealne służą bardziej jako instrumenty analityczne, które w formie czystej raczej nie występują w rzeczywistości, ale pozwalają zrozumieć relacje pomiędzy poszczególnymi aspektami polityki. Dzięki temu można uchwycić zmianę zarówno w ramach jednego typu polityki, jak i zmiany typów polityki prowadzonej przez władze publiczne.

Podsumowując, podejście typów idealnych *fuzzy set* otwiera wiele nowych możliwości w analizie polityki społecznej. Umożliwia ono systematyczny i przejrzysty pomiar polityki, wynikający z teoretycznych i conceptualnych przesłanek. Odniesione do wielu punktów w czasie (w przypadku niniejszego artykułu, ośmiu), pozwala na

wychwycenie i opisanie trendów. Wreszcie, użyte do porównań międzynarodowych, może służyć jako podstawa do grupowania polityk ze względu na ich unikalne cechy, a tym samym, stać się może przyczynkiem do konstruowania typologii. Wszystkie te korzyści zostaną przedstawione w analizie polityk prowadzonych w latach 1989-2004 w ośmiu krajach Europy Środkowej. Poniższa sekcja przedstawia pierwszy krok tego procesu, kalibrację zbiorów.

Kalibracja zbiorów. Dostępność świadczenia

Kwestia dostępności do świadczenia wiąże się z faktem uczestnictwa – lub raczej – przerwania uczestnictwa w rynku pracy. Zasadniczym celem takiego świadczenia jest zatem zastąpienie dotychczasowego dochodu osobie, która straciła zatrudnienie. Należy zaznaczyć jednak, że świadczenie z tytułu bezrobocia nie jest jedynym dostępnym dla osoby bezrobotnej. Nie wszystkie osoby bezrobotne otrzymują zasiłek, ponieważ mogą być już one objęte innymi programami: są klientami pomocy społecznej, otrzymują renty inwalidzkie lub korzystają z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (Clasen, Kvist i in. 2001). Co więcej, funkcja zastąpienia dotychczasowego dochodu nie może dotyczyć każdej osoby w każdym położeniu, ponieważ stałaby się wówczas *de facto* gwarantowanym dochodem (Kvist 2000). Powyższe zastrzeżenia nie negują jednak istotności zasadniczej funkcji świadczenia na wypadek bezrobocia, jakim jest kompensacja dochodu utraconego w wyniku przerwania zatrudnienia. Do celów porównawczych najodpowiedniejsza zatem jest analiza warunków otrzymania prawa do świadczenia, a te różnią się w zależności od kraju, jak również ewoluują w czasie.

Aby prawidłowo uchwycić złożoność tego zagadnienia, autorzy proponują skupienie się na dwóch aspektach kwalifikowania się do grupy otrzymującej zasiłek. Po pierwsze, brane są pod uwagę wymagania dotyczące dotychczasowego okresu zatrudnienia. Po drugie – chodzi o to, jakie grupy społeczne objęte są systemem świadczeń (pełnoletni, studenci, absolwenci, korzystający z urlopów rodzicielskich etc.). Innymi słowy, w celu ustalenia wartości dla poszczególnych punktów – analitycznych kotwic – porównuje się wymaganą długość okresu zatrudnienia sprzed momentu utracenia pracy. Aby jednak oddać głębsze różnice pomiędzy tymi systemami, dodatkowo bierze się pod uwagę włączenie/brak włączenia poszczególnych grup społecznych do systemu. Ogólnie mówiąc, im dłuższy okres wymaganego uprzedniego zatrudnienia i im mniej grup społecznych włączonych do systemu, tym niższa ogólna dostępność świadczenia. Ten sposób ujęcia problemu nawiązuje do rozróżnienia poszczególnych logik dostępności świadczenia w zależności od przyjęcia zasady uniwersalności, rezydualności lub selektywności (Titmuss 1976).

Dostępność do świadczenia w niniejszym artykule mierzona jest za pomocą wskaźnika pokazującego stosunek długości wymaganego okresu zatrudnienia do długości okresu rozliczeniowego. Tak wyliczony punkt przejścia ustalony jest tutaj na poziomie 0.5 (np. wymaganie 6-miesięcznego okresu zatrudnienia podczas ostatnich 12

miesiący lub 2-letniego stażu pracy podczas ostatnich 4 lat). Górny punkt przecięcia osiągnięty będzie przy tak samo obliczonym wskaźniku, lecz na poziomie 0.25, podczas gdy dolny punkt przecięcia będzie osiągnięty przy wartości 1.0. Wartości te są modyfikowane wraz z włączeniem do grupy uprawionych innych grup. Tabela 1 prezentuje rozkład wartości wedle kategorii wyznaczonych za pomocą kolejnych kotwic analitycznych.

Hojność świadczenia

Hojność – czy po prostu wysokość - świadczenia mierzona jest zwykle jako stosunek wysokości świadczenia do wysokości średniego wynagrodzenia w gospodarce. Wskaźnik ten pokazuje więc stopę zastąpienia dotychczasowego dochodu przez świadczenie. W dużym uproszczeniu – jeśli stopa zastąpienia dochodu przez świadczenie jest wysoka, wówczas zasiłek pełni funkcję dochodową podtrzymującą dotychczasowy standard życia, w przypadku zaś niższej stopy zastąpienia zasiłek gwarantuje jedynie zaspokojenie podstawowych potrzeb. W takim przypadku, np. wysoki zasiłek może chronić przed stygmatyzacją związaną z utratą zatrudnienia. Z perspektywy osoby poszukującej pracy wyższy zasiłek może stawiać ją w sytuacji dającej większe i lepsze możliwości wyboru nowego zatrudnienia. Taka sama osoba otrzymująca jedynie niski zasiłek zmagą się często z licznymi trudnościami wynikającymi z położenia finansowego, co może utrudniać jej swobodne poszukiwanie odpowiedniej pracy (Gallie, Paugam 2000).

W niniejszym tekście pod uwagę bierze się nominalne stopy zastąpienia. W przypadku, kiedy okres zasiłkowy podzielony jest na poszczególne fazy podlegające różnym zasadom co do wysokości świadczenia, te różnice w stopach zastąpienia uwzględnione są poprzez średnią ważoną obliczaną na podstawie całego okresu. Uwzględnione są również górne i dolne ograniczenia wysokości świadczenia.

Granice zbioru wyznaczone są w sposób następujący. Za dolny punkt przecięcia uznano 30% stopę zastąpienia. Generalnie uważa się, że w EŚW poziom płac odniesiony do linii ubóstwa jest niski: np. w Polsce relacja pomiędzy minimum egzystencji i wysokością przeciętnego wynagrodzenia wynosiła około 25% a podobny stosunek minimum socjalnego do przeciętnej płacy – 50% (Kurowski 2002). Wielkość ta różni się dla krajów tego regionu, różnice te są raczej niewielkie i oscylują wokół wartości wymienionej dla Polski (ILO 1995; Vaughan-Whitehead 1995; Cerami 2003). Biorąc pod uwagę średnie wielkości minimum socjalnego za punkt przejścia przyjmuje się 45% średniej płacy w gospodarce, a jako górny punkt odcięcia – 60%.

Długość okresu zasiłkowego

Długość okresu zasiłkowego to trzeci wymiar porównywanych systemów świadczeń dla osób bezrobotnych. Oznacza on długość okresu pobierania zasiłku przez beneficjenta. Należy przy tym wspomnieć, iż długość okresu pobierania zasiłku jest

związana również z dostępnością zasiłku: spełnienie określonych warunków otrzymywania zasiłku może być decydujące dla pobierania tego świadczenia przez dany okres. Podobnie, długość okresu zasiłkowego może być uzależniona od wypełnienia konkretnych zobowiązań już w trakcie pobierania świadczenia. Niemniej jednak, ten właśnie wymiar jest niezwykle ważny ze względu na jeden z krytycznych celów systemu świadczeń od bezrobocia, jakim jest ochrona przed pogorszeniem sytuacji finansowej – w tym wypadku nie chodzi tylko o sam wymiar świadczenia, ale również o to, *jak długo* beneficjent systemu posiada gwarancje utrzymania pewnej części swojego dotychczasowego dochodu. Jak już wcześniej wspomniano, problem ten może mieć zasadniczy wpływ na kwestie społecznej stygmatyzacji osób bezrobotnych oraz ich szans zatrudnienia (Gallie, Paugam 2000).

Kalibrację zbioru w tym przypadku przeprowadza się w sposób następujący. Punkt przejścia określony jest na poziomie 9 miesięcy. Odpowiada to średniej długości okresu pobierania zasiłku w krajach OECD oferujących system świadczeń dla osób bezrobotnych na stosunkowo umiarkowanym poziomie. Dolny punkt odcięcia znajduje się na poziomie 3, zaś górny – 18 miesięcy. Dla porównania, dolny punkt charakterystyczny jest dla rezydualnych typów polityki, podczas gdy 18-miesięczny okres zasiłkowy występuje najczęściej w krajach OECD z najbardziej rozwiniętymi systemami ochrony przed bezrobociem (Riboud, Sánchez-Páramo i in. 2002). W tabeli 1 znajdują się wielkości będące wynikiem przetworzenia punktów granicznych w wartości zakresu zbioru *fuzzy-set*.

Zobowiązania

Ostatni aspekt porównawczej analizy polityk ochrony przed bezrobociem to zobowiązania beneficjenta zasiłku. Element ten, często postrzegany jako „aktywizujący” filar polityki rynku pracy, stał się w ostatnich latach przedmiotem gorącej debaty (Centre for Co-operation with Economies in Transition 1996; Esping-Andersen, Regini i in. 2000; Gallie, Paugam 2000; Clasen, Clegg 2006). Aktywizacja bezrobotnych to problem wieloaspektowy: z jednej strony uważany jest za element dostosowujący politykę wobec bezrobocia do zmieniających się warunków na rynku pracy, z drugiej strony może stać się elementem ideologicznej zmiany dotyczącej roli władz publicznych (Gilbert 2002).

Generalnie aktywizacja odnosi się zarówno do większej roli władz publicznych (w przeprowadzaniu szkoleń, podnoszeniu kwalifikacji poszukujących pracy, etc.), jak i aktywności samych osób bezrobotnych (uczestniczących w wyżej wymienionych programach). W niniejszym artykule autorzy zdecydowali się skupić na sankcjach formalnych, jakie towarzyszą zobowiązaniom przypisanym do programów aktywizacji zawodowej tych osób. Nie jest to może doskonały miernik ze względu na biurokratyczną dyskrecjonalność oraz inne różnice w traktowaniu bezrobotnych (zawodowe, regionalne), ale w pewnym zakresie odzwierciedla postawę władz publicznych w stosunku do zobowiązań osób bezrobotnych (Patrz: Kvist 2000; Clasen,

Kvist i in. 2001). Jest to szczególnie istotne w świetle argumentu Gallie i Paugama, którzy przekonują, że podczas rosnącego zjawiska bezrobocia aktywizacja może stać się sposobem na „utrzymanie bezrobotnych przy [jakimkolwiek] zajęciu, bardziej niż drogą do prawdziwego zwiększenia ich szans na karierę zawodową” (Gallie, Paugam 2000, s. 5).

Autorzy podążają tutaj za analizą autorstwa Jona Kvista (2000) oraz podobnych prac studiujących formy sankcji wyrażone w formalnych zasadach zawieszenia prawa do świadczenia w przypadku odrzucenia przez osobę bezrobotną oferty pracy lub udziału w różnego rodzaju programach podnoszących/rozszerzających kwalifikacje zawodowe. W związku z ubogą jakością dostępnych danych, badanie wymiaru zobowiązań jest nieco zawężone. Za podstawowy wskaźnik autorzy zdecydowali się obrać liczbę odrzuceń ofert pracy, która prowadzi do zawieszenia prawa do otrzymywania zasiłku oraz okres, po którym to prawo może być ewentualnie przywrócone. Im mniejsza liczba odmów prowadzi do odebrania zasiłku, tym zobowiązania osób bezrobotnych uważa się za surowsze. Towarzyszy temu możliwość ponownego ubiegania się o prawo do świadczenia. Przykładowo, sankcja ta jest bardziej dotkliwa w przypadku wycofania prawa do zasiłku po odrzuceniu przez beneficjenta jednej oferty pracy ale *bez* prawa ponownego ubiegania się o świadczenie, niż w systemie, w którym beneficjent może po jakimś czasie wystąpić o przywrócenie świadczenia, choćby po uprzednim odrzuceniu oferty pracy.

Łącząc te dwa różne wymiary (liczba możliwości odrzucenia oferty pracy bez konsekwencji oraz możliwość ponownego ubiegania się o zasiłek) ustanowiono punkty analitycznych kotwic na następujących poziomach. Dolny punkt przecięcia (żadnych zobowiązań, *całkowicie poza zbiorem*) reprezentuje zatem sytuację, w której osoba otrzymująca świadczenie w ogóle nie jest ukarana w przypadku odmowy przyjęcia oferty zatrudnienia. W konsekwencji, górny punkt odcięcia (*w pełni w zbiorze*) osiągnięty jest przez kraje, w których odrzucenie pierwszej oferty prowadzi do bezwarunkowego wycofania prawa do świadczenia bez możliwości ponownego ubiegania się o nie. Po analizie różnych kombinacji elementów polityki skierowanej do osób bezrobotnych w krajach Europy Zachodniej (Esping-Andersen, Regini i in. 2000) zdecydowano się na ustanowienie punktu przejścia jako sytuacji, w której nie istnieje możliwość ponownego ubiegania się o świadczenie, jakkolwiek, dopiero po dwukrotnym odrzuceniu oferty pracy. Pozostałe wartości zakresu zbioru *fuzzy-set* określane są według sankcjonującej siły dodatkowych elementów systemu. Przykładowo, bazą do przypisania wartości pośrednich (pomiędzy dolnym punktem przecięcia a punktem przejścia) będzie występowanie przypadków większej liczby możliwych odrzuconych ofert pracy lub krótsze okresy oczekiwania na ponowne otrzymanie zasiłku. Podobna logika dotyczy przypisywania wartości *fuzzy-set* powyżej punktu przejścia. Tam gdzie to konieczne, wartości odzwierciedlają dalsze różnice w dotkliwości sankcji, jak na przykład redukcja zasiłku w przypadku odrzucenia oferty pracy, a nie całkowite wycofanie prawa do jego otrzymywania. Tabela 1 podsumowuje powyższą sekcję oraz stanowi punkt wyjścia do dalszej analizy.

Tabela 1:
Specyfikacja wymiarów i transformacja wskaźników w zakresy zbiorów fuzzy-set
oraz ich słowne etykiety

Wskaźnik empiryczny	<i>W pełni poza</i> 0.00	<i>Prawie całkowicie poza</i> 0.01-.24	<i>Mniej lub bardziej poza</i> 0.25-0.49	<i>Ani poza ani w zbiorze</i> 0.50	<i>Mniej lub bardziej w</i> 0.51-0.75	<i>Prawie całkowicie w</i> 0.76-0.99	<i>Całkowicie w zbiorze</i> 1.00
<i>Dostępność świadczenia dla bezrobotnych w oparciu o wymagania dotyczące dotychczasowego stażu pracy (relacja pomiędzy długością wymaganego stażu a długością okresu rozliczeniowego) oraz zakres podmiotowy grup społecznych włączonych do programu.</i>	1.00 (zasada rezydualności)	0.99-0.75	0.74-0.51	0.50 (zasada selektywności)	0.49-0.38	0.37-.026	<0.25 (zasada uniwersalności)
<i>Hojność mierzona jako stopa zastąpienia</i>	<30%	30.10-37.40%	37.50-44.90%	45%	45.10-52.40%	52.40-59.90%	>60%
<i>Długość okresu zasiłkowego mierzona w tygodniach</i>	< 12	13-25	26-37	38	39-59	60-77	>78
<i>Zobowiązania mierzone za pomocą liczby odrzuconych ofert pracy nie powodujących wycofania świadczenia oraz poprzez uwzględnienie możliwości ponownego ubiegania się o zasiłek</i>	Żadnych zobowiązań			2 możliwe odmowy, brak możliwości ponownego ubiegania się			Bez-względne wycofanie zasiłku po pierwszej odmowie

3. Analiza empiryczna

Źródła danych

Autorzy artykułu korzystają z bardzo wielu źródeł danych. Analiza obejmuje lata 1989-2004, co rodzi liczne problemy ze zdobyciem informacji dotyczącej zmian w polityce społecznej, zwłaszcza na początku okresu transformacji. Zasadniczym źródłem informacji są roczniki „Social Security Throughout the World” wydawane przez Administrację Programami Zabezpieczenia Społecznego USA (Social Security Association – SSA), dla lat 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2002 i 2004, publikowane we współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association – ISSA). Dane z tego źródła posiadają liczne ograniczenia – choć obejmują cały okres podlegający analizie, jednak informacje tam podane są często niekompletne i niejasne. Z drugiej jednak strony, jest to jedyne dostępne źródło zbierające dane za tak długi okres dla wszystkich wybranych krajów. Dodatkowo, informacje tam zawarte konfrontowane były z podobnymi danymi zawartymi w przeróżnych tekstach, analizach i raportach wydawanych przez takie instytucje jak Bank Światowy czy OECD. Tam, gdzie podane informacje budziły szczególne wątpliwości, autorzy sięgali do innych baz danych, jak np. MISSCEEC (Mutual Information System on Social Protection in the Central and Eastern European Countries), czy MISSCEO (Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe).ⁱⁱ

Dostępność do świadczeń

W tabeli 2 zaprezentowane są wartości zbioru *fuzzy-set* dla wymiaru dostępności do świadczeń.

Tabela 2:
Wartości udziału w zbiorze *fuzzy-set* w wymiarze dostępności do świadczenia

Kraj/Rok	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Czechy	brak*	0.77	0.94	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
Estonia	brak	1.00	0.60	0.60	0.60	0.85	0.85	0.85
Węgry	0.67	0.75	0.75	0.77	0.75	0.75	0.86	0.75
Łotwa	brak	1.00	0.10	0.10	0.10	0.10	0.25	0.25
Litwa	brak	1.00	0.34	0.34	0.60	0.60	0.60	0.60
Polska	brak	1.00	0.60	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
Słowacja	brak	0.77	0.94	0.67	0.67	0.67	0.67	0.25
Słowenia	0.10	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33

*w tych krajach system nie został jeszcze wprowadzony.

Źródło: Patrz: przypis końcowy ii.

Jedną z najważniejszych cech rozwoju systemów zabezpieczenia od bezrobocia w krajach post-socjalistycznych jest otwartość i hojność świadczeń w momencie wprowadzenia tych programów, czyli na początku lat 90. Można zauważyć, że aż 4 kraje (kraje bałtyckie wciąż jeszcze w ramach Związku Radzieckiego i Polska) osiągnęły pełen udział w zbiorze w 1991 r., podczas gdy 3 inne (Czechy i Słowacja, wciąż jako jedno państwo, oraz Węgry) zbliżyły się do górnego punktu odcięcia.

Ten wysoki poziom dostępności został w większości krajów utrzymany. W Czechach wysoka wartość z 1994 r. odzwierciedla wydłużenie podstawowego okresu rozliczeniowego z 12 miesięcy do 3 lat. Pomimo powrotu do poprzednich zasad, w Czechach włączono do systemu nowe grupy, między innymi rodziców sprawujących w domu opiekę nad dzieckiem do lat 4 – stad wyższy wynik dla roku 1995. Z kolei pod koniec lat 90. Estonia i Litwa ułatwiły dostęp do świadczeń. W Estonii do grupy potencjalnych beneficjentów włączeni zostali rodzice opiekujący się dzieckiem do lat 7. Na Litwie natomiast reformatorzy zdecydowali się także na otwarcie systemu dla nowych grup, jak również na wprowadzenie specjalnego systemu wsparcia dla osób, które straciły zatrudnienie z winy pracodawcy. Wysoka wartość w przypadku Węgier jest rezultatem długiego, 4-letniego bazowego okresu rozliczeniowego dla kalkulacji stażu pracy i jednocześnie wpłacania składek na zabezpieczenie społeczne (potrzebne jest 360 dni). Tymczasowe obniżenie tego wymagania do 200 dni podwyższyło wartość za 2002 rok, zmiany te zostały wkrótce wycofane. Słowacja odziedziczyła poziom dostępności po Czechosłowacji. Jakkolwiek nie włączono tutaj nowych grup do systemu, jak to miało miejsce w przypadku Czech. Dwie ostatnie wartości w przypadku Słowacji wskazują na zmiany w kryteriach dostępu: w 2002 roku wydłużony został okres stażu z 12 do 24 miesięcy (z pozostawionym okresem rozliczeniowym 3 lat). W 2004 natomiast oba te okresy uległy wydłużeniu: odtąd wymaga się 3-letniego okresu zatrudnienia podczas ostatnich 4 lat.

Następna grupa państw posiada stosunkowo ostre kryteria dostępu do świadczeń. Polska i Litwa wprowadziły zasadę kryterium dochodowego już na początku lat 90.. W Polsce była to zmiana dramatyczna w porównaniu do w pełni dostępnego świadczenia na wypadek bezrobocia wprowadzonego pierwszą taką regulacją prawną z 1989 roku. Na Łotwie dwie ostatnie podwyższone wartości odzwierciedlają wprowadzenie systemu świadczeń uzależnionych od wynagrodzenia i poprzedniego stażu pracy (choć nadal te kryteria są dość wymagające – 9-miesięczny staż pracy podczas ostatnich 12 miesięcy). W Słowenii, wreszcie, zapis wprowadzający konieczność przepracowania 12 miesięcy w ciągu ostatnich 18 miesięcy nie był zasadniczo zmieniany od początku lat 90.

Hojność świadczeń dla osób bezrobotnych

Tabela ta prezentuje rezultaty analizy hojności świadczeń dla osób bezrobotnych w latach 1989-2004.

Tabela 3:
Wartości udziału w zbiorze *fuzzy-set* w wymiarze hojności

Kraj/Rok	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Czechy.	brak*	1.00	0.83	0.83	0.83	0.50	0.50	0.50
Estonia	brak	0.67	0.67	0.00	0.00	0.00	0.50	0.50
Węgry	0.91	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Łotwa	brak	0.67	0.00	0.00	0.67	0.67	0.67	0.67
Litwa	brak	0.67	0.97	0.97	0.07	0.07	0.00	0.00
Polska	brak	0.73	0.20	0.20	0.07	0.00	0.00	0.00
Słowacja	brak	1.00	0.83	0.83	0.83	0.83	0.5	0.67
Słowenia	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	1.00	1.00

*w tych krajach system nie został jeszcze wprowadzony.

Źródło: Patrz: przypis końcowy ii.

Hojność świadczeń wykazywała duże zróżnicowanie zarówno wśród krajów, jak i w czasie. Niemniej jednak możliwe jest zidentyfikowanie pewnych trendów. Niektóre kraje oferowały świadczenia o dużej wysokości na początku badanego okresu, lecz później ich wysokość malała (choć czasami ponownie się podnosiła pod koniec okresu). Inne kraje rozpoczynały okres z niskimi świadczeniami, a później podnosiły ich wysokość.

Węgry prowadziły politykę najbardziej hojnych świadczeń. I tak, poza rokiem 1989, wysokość zasiłku była wyjątkowo duża w całym badanym okresie. Polityka Węgier kontrastuje pod tym względem z Polską, w której świadczenia tylko na początku lat 90. miały dość wysoki poziom obniżony następnie dość dramatycznie. Spadek ten wiązał się ze zmianą formuły świadczenia, wprowadzającą najpierw znacznie niższą stopę zastąpienia, a następnie jednolity poziom świadczeń.

Jeśli chodzi o Czechy i Słowację, prowadziły one dość podobną politykę dotyczącą wysokości zasiłków dla osób bezrobotnych. I tak, kraje te oferowały na początku lat 90. dość hojne świadczenia, których wysokość była zmniejszana stopniowo. Najważniejszą zmianą w systemie słowackim było wprowadzenie formuły zmniejszającej wysokość świadczeń wraz z upływem czasu (50% w pierwszej fazie i 40% w następnej). Podobne zmiany miały miejsce w systemie czeskim, choć były głębsze i nie nastąpił od nich odwrót jak na Słowacji w roku 2004.

Kraje bałtyckie wyraźnie różniły się od siebie w kategoriach wysokości oferowanych świadczeń. Na początku lat 90. polityka Estonii charakteryzowała się wysokimi świadczeniami, poziom ten został dramatycznie obniżony a następnie przywrócony (choć do pewnego stopnia). W połowie lat 90. estońskie zasiłki należały do najniższych w Europie przy stopie zastąpienia 7%. Lepsze wyniki tego kraju w ostatnich badanych latach są efektem wprowadzenia formuły wiążącej poziom świadczeń z uprzednio otrzymywanymi zarobkami. Podobna tendencja miała miejsce jeśli chodzi

o Łotwę, choć tam obniżenie zasiłków odbyło się szybciej, trwało krócej i ostatecznie stopa zastąpienia wzrosła bardziej niż w Estonii. Na początku badanego okresu poziom świadczeń powiązany był z wysokością płacy minimalnej (90%), w połowie lat 90. zmieniono formułę zasiłku i połączono jego wysokość z zarobkami. Wysokość świadczenia zmniejszała się z upływem okresu wypłacania – w pierwszej krótkiej fazie było to 80%, w następnej – 60%. Pod koniec badanego okresu, stopy te zostały obniżone odpowiednio do 75 i 50%. Ostatnie państwo bałtyckie, Litwa, w jeszcze inny sposób prowadziło tę politykę: poziom zasiłków rósł stopniowo do bardzo wysokiego pułapu, aby później gwałtownie spaść. Na początku lat 90. system opierał się na skomplikowanej formule (3 fazy z 70, 60 i 50% stopą zastąpienia poprzednich zarobków), następnie został skomplikowany jeszcze bardziej i na skutek wprowadzenia górnego limitu wysokości świadczenia, jego hojność została wydatnie zmniejszona.

Słowenia reprezentuje kolejny interesujący przypadek zmian hojności zasiłków dla osób bezrobotnych. Kraj ten prowadził politykę dość wysokich świadczeń od samego początku, z czasem podnosząc ich wysokość jeszcze bardziej. Wzrost ten (w dwóch ostatnich punktach w czasie) należy przypisać podniesieniu i zróżnicowaniu stopy zastąpienia (z jednolitej stopy 50% do dwóch faz na poziomie 70 i 60%).

W kategoriach wyników osiąganych przez ten wymiar polityki skierowanej do osób bezrobotnych, analizowane kraje różniły się w sposób dość istotny. Jeśli na początku badanego okresu wyniki te były dość wysokie (*prawie całkowicie w zbiorze do całkowicie w zbiorze*), w następnych latach obrały trzy różne trajektorie. W niektórych krajach wysokie wyniki zostały utrzymane, w innych spadały powoli, wreszcie trzecia grupa zaliczyła ostry spadek.

Długość okresu zasiłkowego

Tabela 4 prezentuje wyniki dotyczące długości otrzymywania świadczeń w ośmiu krajach Europy Środkowej w latach 1989-2004

Tabela 4:

Wartości udziału w zbiorze *fuzzy-set* w wymiarze okresu długości wypłacania świadczenia.

Kraj/Rok	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Czechy.	brak*	0.67	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
Estonia	brak	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
Węgry	0.67	1.00	0.67	0.67	0.67	0.67	0.50	0.50
Łotwa	brak	0.27	0.27	0.27	0.50	0.50	0.50	0.50
Litwa	brak	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
Polska	brak	1.00	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67
Słowacja	brak	0.67	0.27	0.27	0.46	0.27	0.27	0.27
Słowenia	0.67	0.67	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27

*w tych krajach system nie został jeszcze wprowadzony.

Źródło: Patrz: przypis końcowy ii.

Długość okresu otrzymywania świadczeń przez osoby bezrobotne wykazuje wahania zarówno w czasie jak i pomiędzy krajami. Z tego punktu widzenia można wyróżnić dwie grupy krajów.

Do pierwszej grupy należą te państwa, w których okres wypłacania świadczeń był długi na początku wprowadzania polityki i z czasem skracany: Czechy, Polska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry. Do drugiej grupy należą kraje bałtyckie, w których czas wypłacania świadczeń był krótki w całym analizowanym okresie. Jeśli chodzi o kraje z pierwszej grupy, Polska i Węgry oferowały świadczenia o najdłuższym okresie wypłacania. Na Węgrzech od początku istnienia program oferował zasiłek przez 12 miesięcy. Reforma z roku 1990 podwoiła ten okres. W 1993 r. nastąpił powrót do poprzedniej regulacji. Wreszcie, w latach 2002-2004 świadczenie było wypłacane przez 9 miesięcy. Również polski system charakteryzował się na początku długim okresem wypłacania zasiłków. W 1991 r. zasiłek był jeszcze przyznawany na czas nieogраниczony, podczas gdy w 1993 r. (reforma z 1991 roku) okres ten został zredukowany do 12 miesięcy. Warto podkreślić, że od drugiej połowy lat 90. Polska była krajem z jednym z najdłuższych okresów wypłacania świadczeń. Czechy i Słowacja podążały podobną trajektorią. W 1991 r. (jeszcze w Czechosłowacji) zasiłek był wypłacany przez rok. Później okres ten został skrócony o połowę (jedyne odstępstwo od tej reguły miało miejsce w roku 1997, kiedy chwilowo okres ten został wydłużony). Podobny trend można zaobserwować w Słowenii.

Kraje drugiej grupy, jak wspomniano, charakteryzuje krótki okres wypłacania świadczeń: od momentu wprowadzenia tej polityki trwał on pół roku. Tylko Łotwa chwilowo wyłamała się z tej reguły – dla lat 1997-2002 okres ten obejmował 9 miesięcy. Podsumowując, polityki tylko dwóch krajów (Polski i Węgier, z pewnymi zastrzeżeniami) charakteryzowały się długim okresem w jakim świadczenie mogło być wypłacane (*prawie całkowicie w zbiorze*) w analizowanym wycinku czasu. Pozostałe kraje lokowały się *prawie całkowicie poza zbiorem*.

Zobowiązania osób otrzymujących świadczenia

Tabela 5 prezentuje dane dotyczące zobowiązań osób bezrobotnych otrzymujących świadczenia w latach 1989-2004.

Tabela 5:
Wartości udziału w zbiorze *fuzzy-set* w wymiarze zobowiązań

Kraj/ Rok	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Czechy.	brak*	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70
Estonia	brak	Niedostępne dane	0.30	0.30	0.30	0.30	0.25	0.25
Węgry	0.60	0.60	0.60	0.60	0.80	0.80	0.80	0.80

Łotwa	brak	Niedostępne dane	Niedostępne dane	Niedostępne dane	Niedostępne dane	Niedostępne dane	0.30	0.30
Litwa	brak	Niedostępne dane	0.30	0.30	0.60	0.60	0.60	0.60
Polska	brak	0.65	0.50	0.25	0.30	0.30	0.30	0.30
Słowacja	brak	0.70	0.70	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
Słowenia	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60

*w tych krajach system nie został jeszcze wprowadzony.

Źródło: Patrz: przypis końcowy ii.

Poszukiwanie informacji dotyczących zakresu zobowiązań osób otrzymujących świadczenia stanowiło z pewnością najtrudniejszy element badań. Dane dotyczące Łotwy pozostają niedostępne dla większości lat, natomiast w przypadku Litwy i Estonii, dla roku 1991. Dla niniejszego wymiaru, w odróżnieniu od trzech pozostałych, *pełny udział* w zbiorze odwzorowuje *obowiązki* osoby korzystającej ze świadczenia, a nie jej *prawa*.

Również w przypadku zobowiązań zaobserwować można duże różnice, choć tym razem te różne tendencje były jednak bardziej stabilne wewnątrz poszczególnych krajów. W czterech krajach odrzucenie już jednej oferty pracy oznaczało zawieszenie prawa do świadczenia (które w niektórych krajach mogło być przywrócone po spełnieniu pewnych warunków). I tak w Czechach sytuacja była dość stabilna: po odrzuceniu pierwszej oferty pracy prawo do świadczenia było zawieszane z możliwością przywrócenia po trzech miesiącach. W Słowenii podobnie, odrzucenie pierwszej propozycji skutkowało zawieszeniem prawa do otrzymywania zasiłku (jednakże istnieje tam możliwość „uzasadnionego” odrzucenia oferty bez negatywnych rezultatów). Węgry to kolejny kraj w którym zakres obowiązków jest obszerny – ponieważ odrzucenie oferty szkolenia niosło ze sobą negatywne skutki, wyniki w tym wymiarze rosły dla tego kraju od końca lat 90.. Na Litwie zasady dotyczące obowiązków zostały zastrzeżone w 1996 r. – uprzednio odrzucanie kolejnych ofert pracy powodowało jedynie obniżenie wysokości zasiłku.

Druga grupa obejmuje kraje w których zakres obowiązków był dość umiarkowany. W większości przypadków, liberalizacja zobowiązań została wprowadzona w połowie lat 90.. Polska polityka charakteryzowała się wieloma zmianami: w roku 1992 ilość ofert, które bezrobotny mógł odrzucić wzrosła z jednej do dwóch. W 1994 były to już trzy oferty, wkrótce jednak stan poprzedni został przywrócony z zastrzeżeniem możliwości powtórnego otrzymywania świadczenia po 6 miesiącach. Na Słowacji obowiązki świadczeniobiorców zostały sformułowane w bardziej liberalny sposób niż w Czechach. Osoba bezrobotna mogła tam odrzucać oferty wiele razy, pod warunkiem że była to odmowa „uzasadniona” – w takiej sytuacji do obowiązków należał raczej częstszy kontakt z biurem pośrednictwa pracy. Wreszcie w Estonii, świadcze-

niobiorca mógł odrzucić ofertę 2 razy, ale mimo tego w przypadku większej ilości odmów prawo do świadczenia mogło być przywrócone. Co ciekawe, pod koniec lat 90. udział w robotach publicznych został usunięty z katalogu ofert pracy podlegających sankcjom.

4. System świadczeń od bezrobocia w EŚW – czy można mówić o krystalizacji polityk?

Analiza zmian w poszczególnych wymiarach polityki pomaga uchwycić praktyczną stronę dynamiki reform. Jakkolwiek, głównym celem tego artykułu jest **analiza konfiguracyjna**. Po połączeniu 4 wymiarów polityki otrzymujemy 16 możliwych kombinacji (każdy wymiar, jak i wartość zbioru ma swoje przeciwieństwo, stąd dla czterech wymiarów istnieje 16 różnych kombinacji, przyp.). Dla każdego punktu w czasie porównano wszystkie możliwe kombinacje i wybrano taką, która reprezentuje najwyższe wartości (kombinację dominującą). A zatem tabela 6 prezentuje już tylko kombinację dominującą dla danego kraju, w określonym punkcie w czasie. Z szesnastu logicznie możliwych kombinacji wystąpiło ich dwanaście.

Tabela 6:
Wartości zbiorów *fuzzy-set* w poszczególnych typach idealnych

Kraj/Rok	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Czechy.	brak*	D·H·O·Z 0.67	D·H·o·Z 0.70	D·H·o·Z 0.70	D·H·o·Z 0.70	D·h·o·Z/ D·H·o·Z	D·h·o·Z/ D·H·o·Z	D·h·o·Z/ D·H·o·Z
Estonia	brak	D·H·o** 0.67	D·H·o·z 0.60	D·h·o·z 0.60	D·h·o·z 0.60	D·h·o·z 0.70	D·H·o·z/ D·h·o·z	D·H·o·z/ D·h·o·z
WęHry	D·H·O·Z 0.60	D·H·O·Z 0.60	D·H·O·Z 0.60	D·H·O·Z 0.60	D·H·O·Z 0.67	D·H·O·Z 0.67	D·H·O·Z/ D·H·o·Z	D·H·O·Z/ D·H·o·Z
Łotwa	brak	D·H·o 0.67	d·h·o 0.73	d·h·o 0.73	d·H·o/ d·H·O	d·H·o/ d·H·O	d·H·o·z/ d·H·O·z	d·H·o·z/ d·H·O·z
Litwa	brak	D·H·o 0.67	d·H·o·z 0.66	d·H·o·z 0.66	D·h·o·Z 0.60	D·h·o·Z 0.60	D·h·o·Z 0.60	D·h·o·Z 0.60
Polska	brak	D·H·O·Z 0.65	D·h·O·z/ D·h·O·Z	d·h·O·z 0.67	d·h·O·z 0.67	d·h·O·z 0.67	d·h·O·z 0.67	d·h·O·z 0.67
Słowacja	brak	D·H·O·Z 0.67	D·H·o·Z 0.70	D·H·o·z 0.67	D·H·o·z 0.54	D·H·o·z 0.67	d·h·o·z/ d·H·o·z	d·H·o·z/ 0.67
Słowenia	d·H·D·O 0.60	d·H·O·Z 0.60	d·H·o·Z 0.60	d·H·o·Z 0.60	d·H·o·Z 0.60	d·H·o·Z 0.60	d·H·o·Z 0.60	d·H·o·Z 0.60

*w tych krajach system nie został jeszcze prowadzony.

***obecność jedynie 3 elementów w kombinacjach dla danych krajów spowodowana jest brakiem dostępności danych dotyczących zobowiązań.

Wyniki w Tabeli 6 powinny być odczytywane następująco: kombinacja liter odzwierciedla typ polityki, a liczba – natężenie przynależności do typu idealnego (im większa, tym bliżej). Na przykład, w roku 1993 słowacka polityka przynależała do typu $D \cdot H \cdot o \cdot Z$, co oznacza, że charakteryzowała się łatwą dostępnością (D), zapewniała wysoki poziom świadczeń (H), ale wypłacanych przez krótki okres (o) oraz towarzyszyło jej dużo zobowiązań (Z).

Jak wspomniano w sekcji metodologicznej, podejście *fuzzy sets* umożliwia wyróżnienie dwóch rodzajów zmiany: jakościowej i ilościowej. Pierwszy przypadek to zmiana z jednego typu polityki do innego, reprezentowanego przez inną kombinację atrybutów (zmiana rodzaju polityki - *change in kind*). Zmianę rodzaju polityki ilustruje przykład Słowacji w latach 1993 i 1995. W roku 1993 polityka przynależała do typu $D \cdot H \cdot o \cdot Z$, podczas gdy w 1995 do typu $D \cdot H \cdot o \cdot z$. Natężenie uczestnictwa w atrybucie *zobowiązania bezrobotnych* spowodowało zmianę typu polityki. Drugi rodzaj zmiany polega na różnym natężeniu tego samego typu polityki (*change in degree*). Przykładem może być Słowacja w latach 1995 i 1997. Typ polityki $D \cdot H \cdot o \cdot z$ nie uległ zmianie, ale uczestnictwo w typie idealnym-już tak (wyrażone zmianą wartości z 0.67 do 0.54).

Analiza systemów świadczeń na wypadek bezrobocia w krajach post-socjalistycznych jest niezwykle interesująca z uwagi na fakt, iż w większości tych krajów tego typu polityka stanowiła novum po upadku komunizmu.

Jednym z pierwszych wniosków, jakie nasuwają się po wstępnej analizie wyników badań jest obserwacja pierwszych, dość otwartych i hojnych systemów wsparcia dochodowego, połączonych jednak z relatywnie wysokim poziomem zobowiązań beneficjentów systemu. W większości tych krajów osoby, które utraciły zatrudnienie, były automatycznie uprawnione do otrzymywania świadczenia. W Polsce, na samym początku, zasiłek przyznawany był praktycznie na czas nieokreślony. Po pierwszych oznakach gwałtownego wzrostu bezrobocia większość z tych krajów zaczęła wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia. W Czechach i na Słowacji okres pobierania zasiłku został skrócony o połowę; w Polsce wprowadzono kryterium dochodowe w dostępie do świadczenia, a poziom zasiłku ustalony został na jednolitym, niezbyt wysokim poziomie. W przypadku Czech reformy te spowodowały przesunięcie się tego kraju z kombinacji, w której wszystkie wartości osiągnęły wysoki pułap ($D \cdot H \cdot O \cdot Z$) do kombinacji z niskim wynikiem dla długości okresu zasiłkowego ($D \cdot H \cdot o \cdot Z$). Najbardziej wyraźne zmiany wystąpiły w Polsce, która w 1993 r. wpisywała się w ten sam typ polityki, co (ówczesna) Czechosłowacja (wysokie wartości we wszystkich wymiarach), a następnie ustabilizowała swój udział w kombinacji z niską wartością we wszystkich wymiarach, z wyjątkiem okresu zasiłkowego ($d \cdot h \cdot O \cdot z$).

Drugim wnioskiem dotyczącym ogólnych trendów w rozwoju tych systemów jest obserwacja różnic w dynamice ich rozwoju. Co ciekawe, w krajach, w których świadczenia na wypadek bezrobocia istniały już podczas okresu socjalizmu, systemy te okazały się być stosunkowo odporne na zmiany w latach następujących po upadku komunizmu. Słowenia reprezentuje taki właśnie przypadek – charakterystyczną kombinacją dla tego kraju jest mix zapewniający wysoki poziom zasiłku wypłacanego przez długi okres, natomiast obwarowanego wymagającymi warunkami dostępności

(d·H·o·Z). Podobna sytuacja miała miejsce na Węgrzech, gdzie przez większość czasu dominowała kombinacja łatwo dostępnego świadczenia wypłacanego na wysokim poziomie i przez długi czas, do którego jednak przypisane były relatywnie wysokie zobowiązania osoby pobierającej to świadczenie.

Dla kontrastu, polityka wobec osób bezrobotnych wprowadzona dopiero na początku lat 90. (lub w końcówce lat 80.), zwłaszcza w analizowanych tutaj krajach powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego i Czechosłowacji, daleka była od stabilizacji. Interesującym przypadkiem jest porównanie Czech i Słowacji, które startowały z tego samego punktu, by następnie rozwinąć się w dwóch różnych kierunkach. Czechy podtrzymały wysoki poziom zobowiązań, lecz szczególnie pod koniec okresu podlegającego analizie zredukowana została tutaj hojność świadczenia. Na Słowacji natomiast reformatorzy nie zdecydowali się na zaostrzenie sankcji wobec osoby pobierającej zasiłek, za to zaostrzono wstępne warunki do otrzymania świadczenia. Te ostatnie zmiany wpłynęły na przesunięcie się Słowacji z kombinacji elementów polityki świadczeń dla bezrobotnych, która określała świadczenie jako stosunkowo hojne, dostępne i nieobwarowane restrykcyjnymi sankcjami, lecz wypłacane przez krótszy okres (D·H·o·z) - do kombinacji z ograniczonym dostępem do świadczeń (d·H·o·z).

Po trzecie, w przeciwieństwie do początkowych oczekiwań, nie wszystkie kraje wprowadzały odpowiednio restrykcje. W Estonii, gdzie tradycyjnie poziom świadczenia był najniższy w regionie, fakt podniesienia ich hojności wprowadza zmianę szczególnie dla ostatnich dwóch wartości. Ponieważ jednak wzrost ten nie był zbyt znaczący, powstała kombinacja wyników pokazuje niejednoznaczność w przypadku wymiaru hojności (stąd dwie kombinacje wymienione w tabelce dla lat 2002 i 2004). Na Litwie, w przypadku której mówić można o względnym braku stabilności polityki, ułatwiono dostęp do świadczeń, natomiast wprowadzono bardziej restrykcyjne zobowiązania i obniżono poziom zasiłku. W związku z tym kraj ten zmienił dominującą kombinację z d·H·o·z do D·h·o·Z.

Po czwarte, trudno jest mówić o jakimś konkretnym kierunku tych zmian. Innymi słowy, nie zaobserwowano tutaj fazy stabilizacji polityki po początkowym okresie prób i błędów, jak to miało miejsce w przypadku polityki rodzinnej (Szelewa, Polakowski 2008). Zamiast tego, zmiany w analizowanych krajach szły w różnych kierunkach; różne były instrumenty reformowania polityk. W Czechach i Estonii reformatorzy zdecydowali się na zmiany w hojności świadczeń, podczas gdy na Litwie i na Słowacji ogólna transformacja systemu nastąpiła poprzez zmiany w zasadach dostępności, a z kolei na Węgrzech i na Łotwie długość wypłacania zasiłku podlegała przeobrażeniom. Co ciekawe, we wszystkich tych trzech parach krajów opisywane zmiany zachodziły w przeciwnych kierunkach, który to fakt dodatkowo komplikuje możliwość wysunięcia wniosków co do wspólnych trendów w polityce wobec osób bezrobotnych w EŚW.

Wreszcie należy zauważyć, że zmiany te miały raczej charakter inkrementalny. Tak więc przesunięcia z jednej kombinacji do drugiej rzadko kiedy miały rewolucyjny charakter – z reguły wiązało się to ze zreformowaniem jednego z konstytutywnych wymiarów systemu lub wprowadzeniem jedynie delikatnych zmian w ramach tego

elementu. W konsekwencji pojawiają się w ostatnich latach kombinacje z elementami niejednoznaczными, gdzie dominuje nie jedna lecz dwie kombinacje. Problem ten szerzej omówiony jest w następnej sekcji.

Reasumując, trudno jest mówić o konsolidacji polityki wobec osób bezrobotnych w regionie EŚW. Po zaobserwowaniu początkowych podobieństw, właściwszym stwierdzeniem wydaje się raczej mówienie o *rożnych* ścieżkach rozwoju tych polityk, które reformowane były za pomocą różnych instrumentów i zmiany te szły w różnych kierunkach, jakkolwiek miały one częściej charakter ewolucyjny niż rewolucyjny.

5. Dyskusja

Podczas gdy analiza porównawcza instrumentów polityki wobec bezrobocia w krajach Europy Zachodniej znalazła żywe zainteresowanie wśród tamtejszych badaczy, podobne podejście do krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest wciąż rzadkie. Dotychczas bowiem głównym polem zainteresowania była porównawcza analiza wydatków na cele społeczne lub sprawdzanie efektywności poszczególnych programów (przeprowadzanych głównie przez organizacje międzynarodowe, takie jak OECD czy Bank Światowy), bez głębszego zastanowienia się nad zawartością i logiką tych polityk.

Sprawdzanie efektywności programów jest z pewnością istotne ze względu na prowadzenie dobrej i odpowiedniej polityki społecznej, niemniej samo porównawcze zdiagnozowanie różnic pomiędzy tymi krajami jest nieodzownym wstępnym krokiem do poszukiwania źródeł tych różnic. Co prawda miały miejsce próby porównawczej analizy omawianej polityki we wcześniejszej fazie jej wprowadzania (Deacon 1992ⁱ; Deacon 1992ⁱⁱ), jednak ograniczone do początków rozwoju tych instrumentów w naszym regionie Europy. **Niestety studia porównawcze o bardziej długookresowym charakterze są praktycznie nieobecne, a niniejszy artykuł ma na celu choć częściowe wypełnienie tej luki.**

Zwykle na tym etapie analizy powinno dojść do wyodrębnienia modeli polityki w stosunku do osób bezrobotnych i odpowiedniego przyporządkowania im poszczególnych krajów. Podczas gdy podobne typologie powstały ogólnie w odniesieniu do polityki społecznej w krajach Europy Zachodniej (Esping-Andersen 1990; 1999), a w szczególności obejmowały także systemy zabezpieczenia od bezrobocia (Gallie, Paugam 2000), podobne próby mogą mieć raczej ograniczony charakter w stosunku do regionu EŚW. Istnieją ku temu co najmniej dwa powody, o których wcześniej już wspomniano.

ⁱ Używamy charakterystycznego terminu angielskiego, nie tylko ze względu na trudności w dokładnym tłumaczeniu jego znaczenia, lecz także z powodu jego ugruntowania w piśmiennictwie zachodnim.

ⁱⁱ Pełna lista źródeł udostępniona może być przez autorów na życzenie.

Przed wszystkim istnieje **wątpliwość co do użyteczności typologii opracowanej w literaturze zachodniej dla krajów naszego regionu**. Jak stwierdzono powyżej, opierają się one na specyficznych doświadczeniach zachodnich *welfare states*. Po drugie, typologie owe opierają się na założeniu pewnej ciągłości instytucjonalnej. Nawet jeśli dowiedzione zostało, iż nastąpiły istotne zmiany w systemach świadczeń dla osób bezrobotnych w tych krajach (Kvist 2000), były one ograniczone przez specyficzny kontekst instytucjonalny (Hall, Soskice 2001; Pierson 2001; Streeck, Thelen 2005). Jak pokazuje jednak niniejsza analiza, podobny wniosek nie może być wyciągnięty dla dłuższego okresu zmian w politykach krajów EŚW, których instrumenty znajdują się niejako w ciągłym ruchu i mamy tu do czynienia z niewielkimi oznakami jakiegokolwiek konsolidacji. W związku z tym trudno jest utworzyć choćby nową typologię, nie obarzoną specyfiką państw zachodnich.

Powyższe uwagi nie mają jednak w żadnej mierze na celu całkowitego zanegowania użyteczności piśmiennictwa zachodniego. Należy przy tym powrócić do kwestii ewolucyjnego charakteru zmian w interesującej nas polityce. Można wstępnie pokusić się o analizę tego faktu w świetle ostatnich debat w literaturze poświęconej problemom ewolucji instytucjonalnej. Przykładowo, Wolfgang Streeck i Kathleen Thelen (2005) studiując reformy polityki społecznej w Europie opisują je raczej jako „*łagodną transformację*”. Myślą przewodnią studium jest bowiem argument mówiący o tym, że instytucje polityki społecznej poddawane są gradualnej, powolnej reformie, ze stopniowym zastępowaniem wybranych elementów istniejących rozwiązań nowymi, które z kolei mogą przyczynić się do ewentualnej transformacji dotychczasowych instytucji i przeorientować je na nowe cele, służące nowym grupom aktorów.

Podczas gdy przywoływani powyżej autorzy rozróżnili poszczególne modele ewolucji instytucjonalnej, ich główny argument służyć może jako wskazówka dla analitycznego ujęcia rozwoju polityki wobec osób bezrobotnych w krajach EŚW.

Z tego punktu widzenia ostatnie zmiany, które miały miejsce na Słowacji stanowią dogodny przypadek do analizy. Od momentu utworzenia niezależnego państwa w 1993 r. Słowacja podążyła własną, odrębną ścieżką reform w dziedzinie systemów świadczeń dla osób bezrobotnych. W latach 90. dominująca kombinacja elementów tej polityki wskazywała na funkcjonowanie systemu świadczeń o wysokim poziomie dostępności, stosunkowo hojnym, nieobwarowanym surowymi sankcjami, lecz wypłacanym przez relatywnie krótki okres (D·H·o·z). Jakkolwiek w 2000 roku kraj ten zaczął reformować dotychczasowy system w kierunku zaostrzenia kryteriów dostępu do świadczeń, jak również ograniczania jego wysokości, co wyraża pojawienie się dwóch równorzędnych kombinacji dla roku 2002 (d·H·o·z i d·h·o·z). Podczas gdy jednak wycofano zmiany obniżające wysokość zasiłku, jego dostępność została jeszcze bardziej ograniczona i w rezultacie jedna z dwóch kombinacji obecnych już w roku 2002 przeważa ostatecznie w roku 2004 (d·H·o·z).

Wystarczy spojrzeć na prawą stronę Tabeli 6, aby przekonać się, że podobna sytuacja dotyczy jeszcze kilku innych krajów, gdzie pojawienie się jedynie niewielkich zmian w systemie nie pozwala na jednoznaczne określenie przynależności do jednego typu idealnego. I tak, w przypadku Czech mamy od 1999 roku do czynienia z dwiema

równorzędnymi kombinacjami. Jedna z nich reprezentuje „stary” system rozwiązań w omawianej dziedzinie ($D \cdot H \cdot o \cdot Z$), podczas gdy druga pokazuje na niewielkie obniżenie wymiaru zasiłku ($D \cdot h \cdot o \cdot Z$). W Estonii dwa ostatnie wyniki również są niejednoznaczne, lecz tutaj jest to spowodowane reformami wzmacniającymi hojność świadczenia (dwie współistniejące kombinacje to: $D \cdot H \cdot o \cdot z$ i $D \cdot h \cdot o \cdot z$). Na Węgrzech i na Łotwie podobna sytuacja wywołana jest przez stosunkowo niewielkie zmiany w długości okresu wypłacania zasiłku. I nawet jeśli dokładne przewidzenie kierunku zmian w tych krajach nie jest jeszcze możliwe, przykład słowacki pokazuje, iż niejednoznaczna sytuacja dotycząca interpretacji reform może jednak wskazywać na pewne tendencje rozwoju. Innymi słowy, polityki te być może znajdują się w krytycznej fazie zmiany ewolucyjnej.

Technika analizy porównawczej typów idealnych *fuzzy-set* może okazać się kluczowa dla zrozumienia i przewidzenia dynamiki i kierunku tych zmian.

6. Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu była analiza polityki świadczeń dla osób bezrobotnych w ośmiu krajach Europy Środkowej w okresie 1989-2004. Autorzy zademonstrowali na tym przykładzie przydatność nowatorskiego podejścia analitycznego jakim jest analiza typów idealnych *fuzzy set*, kładącego nacisk na bliskie związki pomiędzy teorią i materiałem empirycznym. Konfiguracyjne postrzeganie polityki połączone z indukcyjną strategią badawczą umożliwia odkrywanie kombinacji polityki. Wreszcie, podejście zaprezentowane w artykule okazuje się być użyteczne w analizie ciągłości i zmiany, oraz różnorodności świadczeń dla osób bezrobotnych.

Podsumowując rezultaty empiryczne artykułu, można wysnuć następujące konkluzje:

- Nie można mówić o konsolidacji polityki świadczeń dla osób bezrobotnych w regionie Europy Środkowej, stąd trudno jest wyróżnić jej stabilne modele;
- Najstabilniejszymi politykami są te które istniały już przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej (Słowenia i Węgry);
- Zmiany polityki miały raczej charakter inkrementalny a nie rewolucyjny i okazały się one być raczej procesem długotrwałym;
- Kierunek zmiany typów polityki można zdefiniować dzięki równoczesnej obserwacji nowych wschodzących typów polityki, które prowadzą do powolnej transformacji starych modeli.

Jeśli chodzi o ocenę polskiej polityki świadczeń dla osób bezrobotnych w kontekście międzynarodowym (będącym dobrym tłem dla takich porównań z powodu podobnego poziomu rozwoju gospodarczego a także skali problemów społecznych), należy stwierdzić że kraj ten znajduje się w grupie o najniższym standardzie wsparcia. Z wyjątkiem początku lat 90., zarówno dostęp do świadczeń, jak i ich wysokość

należały do najmniej korzystnych. Jednocześnie rozwiązania instytucjonalne tego systemu powodowały, że był on narażony na postępującą erozję.

Bibliografia:

- Arts, W., Gelissen, J. (2002), *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*, „Journal of European Social Policy”, 12(2), s. 137-158.
- Centre for Co-operation with Economies in Transition (1996), *Lessons from labour market policies in the transition countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
1. Centre for Co-operation with Economies in Transition and Organisation for Economic Co-operation and Development (1993), *The Labour market in Poland*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Cerami, A. (2003), *The Impact of Social Transfers in Central and Eastern Europe*, Income Studies Working Paper Series 356, Luxembourg.
- Clasen, J., Clegg, D. (2006), *Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets*, „European Societies”, 8(4), s. 527-553.
- Clasen, J., Kvist, J. i in. (2001), *On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes*, (w:) M. Kauto, J. Fritzell, B. Kautto, J. Kvist i H. Uusitalo (red.) *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, London and New York, s. 198-231.
- Deacon, B. (red.) (1992a), *Social policy, social justice and citizenship in Eastern Europe*, Avebury, Aldershot [England], Brookfield, Vt.
- Deacon, B. (1992b), *The New Eastern Europe: social policy past, present and future*, Sage Publications, London, Newbury Park
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, London.
- Esping-Andersen, G. (red.) (1996), *Welfare States in Transition*, Sage Publications, London
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G., Regini, M. (red.) (2000), *Why deregulate labour markets?*, pobrano z: <http://www.oxfordscholarship.com/oso/public/content/politicalscience/0199240523/toc.html>.
- Gallie, D., Paugam, S. (2000), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the welfare state : the silent surrender of public responsibility*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Hall, P., Soskice, D. (red.) (2001), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- ILO (1995), *Reforming wage policy in Central and Eastern Europe*, ILO, Budapest

- Jessop, B. (2002), *The future of the capitalist state*, Polity, Distributed in the USA by Blackwell, Cambridge, UK, Malden, MA.
- Kurowski, P. (2002), *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji - dotychczasowe podejście*, pobrano z: <http://www.ipiss.com.pl/teksty/kurowski.pdf>, IPiSS, Warszawa.
- Kvist, J. (1999), *Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types*, „Journal of European Social Policy”, 9(3), s. 231-252.
- Kvist, J. (2000), *Changing rights and obligations in unemployment compensation: Using fuzzy-set theory to explore the diversity of Northern European policy developments in the 1990s.*, The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki 25-27 September 2000.
- Kvist, J. (2006), *Diversity, ideal types and fuzzy sets in comparative welfare state research*, (w:) B. Rihoux, H. Grimm (red.) *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the quantitative-qualitative divide*, Springer, New York, s. 167-184.
- Lazarsfeld, P. (1937), *Some Remarks on Typological Procedures in Social Sciences*, „Zeitschrift für Sozialforschung”, (6), s. 119-139.
- Pierson, P. (2001), *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Poole, L. (2000), *New Approaches to Comparative Social Policy: the Changing Face of Central and Eastern European Welfare*, (w:) G. Lewis, S. Gewirtz, J. Clarke (red.) *Rethinking Social Policy*, SAGE, London, s. 185-200.
- Ragin, C. (2000), *Fuzzy-set social science*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Riboud, M., Sánchez-Páramo, C. i in. (2002), *Does eurosclerosis matter?: institutional reform and labor market performance in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, DC.
- Streeck, W., Thelen, K. A. (2005), *Beyond continuity : institutional change in advanced political economies*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Szelewa, D., Polakowski, M. (2008), *Who Cares? Changing Patterns of Childcare in Central and Eastern Europe*, „Journal of European Social Policy”, 18(2), s. 115-131.
- Titmuss, R. M. (1976), *Problems of social policy*, HMSO, Kraus Reprint, London, Nendeln.
- Vaughan-Whitehead, D. (1995), *Minimum Wages in Central and Eastern Europe: Slippage of the Anchor*, (w:) G. Standing, D. Vaughan-Whitehead (red.) *Minimum Wages in Central and Eastern Europe: From Protection to Destitution*, ILO and CEU, Budapest

A comparative study of unemployment compensation in Central and Eastern Europe

This article investigates trends in an unemployment compensation in eight countries, which joined the EU in 2004 in the period 1989-2004. By focusing on eligibility criteria, generosity and duration of benefits on the one hand and obligations of unemployed on the other, the paper identifies different policy mixes.

Based on the ideal-type *fuzzy set* approach, the article finds a great variety of unemployment compensation models. There is no consolidation of this policy across the region, therefore it is hard to cluster the countries. The most stable cases were the ones which already provided the compensation before the transition started. Changes in the ideal types of the unemployment compensation were rather incremental than revolutionary. The direction of these changes can be observed by identifying new dominating combinations of policies conversing the existing institutional solutions.