

# DOSKONALENIE ZAWODOWE BEZROBOTNYCH W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

Zenon Wiśniewski

Michał Moszyński

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## ROZMIARY BEZROBOCIA I JEGO STRUKTURA

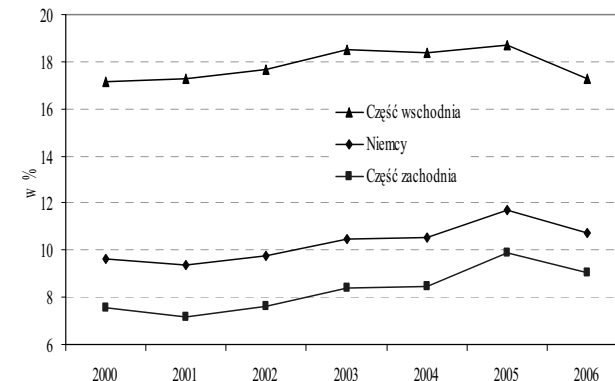
Utrzymujące się bezrobocie jest największym problemem gospodarczym i społecznym Niemiec. Okres pełnego zatrudnienia w części zachodniej kraju skończył się w 1973 r. Kolejne recesje, zbieżne w czasie z szokami naftowymi, powodowały skokowe przyrosty bezrobocia, które wykazywało następnie tendencję do utrwalania się. Trend spadkowy stopy bezrobocia, wyraźny pod koniec lat 80., został niestety odwrócony wraz ze zjednoczeniem, kiedy to zjawisko braku pracy wystąpiło ze wzmożoną siłą w obu częściach kraju.

Landy wschodnie i zachodnie różnią się zasadniczo pod względem przyczyn i rozmiarów bezrobocia, dlatego też wskazane jest prowadzenie analiz odrębnie dla obu obszarów. W części wschodniej ma ono w znacznej mierze charakter transformacyjny. Upadający przemysł byłej NRD uwolnił nadwyżki siły roboczej, a ukryte bezrobocie stało się oficjalne.

Podłoże bezrobocia w Niemczech Zachodnich jest bardziej złożone. Jego przyczyn upatruje się w ramach instytucjonalnych – przeregulowanym rynku pracy i nieelastycznym systemie kształtowania płac, utrzy-

mywanych na zbyt wysokim poziomie. W perspektywie mikroekonomicznej rozbudowany system zasiłków minimalizował indywidualne koszty bezrobocia, a wysoki klin podatkowy redukował bodźce do podjęcia zatrudnienia.

Wykres 1. Stopa bezrobocia\* w Niemczech w latach 2000–2006



\* Średnioroczna stopa bezrobocia wyrażona udziałem osób bezrobotnych w ludności aktywnej zawodowo.

Źródło: dane Bundesagentur für Arbeit.

Nie bez znaczenia pozostaje efekt histerezy – utrwalania się bezrobocia wskutek deprecjacji kapitału ludzkiego i niedopasowań kwalifikacyjnych, które uniemożliwiają obsadzenie wolnych stanowisk pracy (*mismatch*).

W 2006 r. w nowych landach bez pracy pozostawało około 1,5 mln osób, co w odniesieniu do ludności aktywnej zawodowo dało średnioroczną stopę bezrobocia na poziomie 17,3%. W rekordowym 2005 r. liczba bezrobotnych przekroczyła 1,6 mln, stopa zaś 18,7%. Tak silny przyrost wywołany był zmianą zasad statystyki, które dostosowano do standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy. W szeregach bezrobotnych pojawiły się osoby otrzymujące pomoc społeczną i pewna część tzw. cichej rezerwy – osób chcących podjąć pracę, ale nieposzukujących jej w sposób aktywny.

Nowe reguły znacznie ograniczyły porównywalność szeregów czasowych, dlatego też wszelkie trendy należy rozpatrywać ze szczególną ostrożnością. W 2006 r. bezrobocie w części zachodniej Niemiec w liczbach bezwzględnych wyniosło ponad 3 mln, stopa bezrobocia zaś była około dwukrotnie niższa i wynosiła 9,1%.

W całej Republice Federalnej Niemiec było zarejestrowanych około 4,5 mln bezrobotnych (10,8%). Liczba osób bez pracy podlega znacznym wahaniom sezonowym. Najgorsza sytuacja panuje na początku roku – w dwóch kolejnych latach 2005 i 2006 bezrobocie przekroczyło 5 mln osób. Pewne oznaki poprawy można zauważyć, porównując dane z okresu styczeń 2006–styczeń 2007 – liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 0,8 mln.

Należy pamiętać, że obok bezrobocia jawnego istnieje pokaźne bezrobocie ukryte o wysoce heterogenicznym charakterze, szacowane przez Radę Ekspertów (*Sachverständigenrat*) w 2006 r. na prawie 1,3 mln (*Sachverständigenrat zur Begutachtung... 2006*, s. 466). Pewną część tej kategorii (390 tys. osób) stanowią pracownicy aktywni w różnych formach zatrudnienia subwencjonowanego, należącego do tradycyjnego instrumentarium niemieckiej polityki rynku pracy. Zaliczają się do niego m.in. działania tworzące miejsca pracy (*Beschäftigung schaffende Maßnahmen*), nowe formy prac publicznych za niewielkim wynagrodzeniem (*Arbeitsangelegenheiten*) i praca skrócona (*Kurzarbeit*). Rada Ekspertów do ukrytego bezrobocia wlicza ponadto osoby objęte szkoleniami, treningami i kształceniem zawodowym oraz pracownicy przechodzących na wcześniejszą emeryturę (tamże).

Ogólne rozmiary bezrobocia, uwzględniające bezrobocie zarejestrowane i ukryte, wynosiłyby więc w Niemczech w 2006 r. około 5,8 mln osób. Z ekonomicznego punktu widzenia liczba ta jest bardziej miarodajna, gdyż daje pełniejszy obraz zjawiska. W obliczeniach całkowitych kosztów bezrobocia uwzględnia się bowiem nie tylko wypłaty zasiłków oficjalnie zarejestrowanym, ale i wydatki na politykę rynku pracy i utratę wpływów fiskalnych<sup>1</sup>.

Tabela 1. *Bezrobotni według płci i części Niemiec w 2006 r. – dane średnioroczne (w mln)*

Wyszczególnienie	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
Ogółem	4,49	3,01	1,48
Mężczyźni	2,34	1,57	0,77
Kobiety	2,15	1,44	0,71

Źródło: Bundesagentur für Arbeit.

Tabela 2. *Grupy problemowe według części Niemiec w 2006 r. – dane średnioroczne (w tys.)*

Grupa problemowa	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
Osoby poniżej 25. roku życia	522,8	346,2	176,6
Osoby powyżej 50. roku życia	1 161,2	758,0	403,2
Osoby powyżej 55. roku życia	567,9	385,9	182,0
Obcokrajowcy	643,7	555,2	88,5
Poważnie niepełnosprawni	169,5	124,5	45,0
Bezrobotni powyżej 12 miesięcy	1 605,1	1 078,2	526,9

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Jahreszahlen*.

Liczba bezrobotnych kobiet jest zbliżona do liczby bezrobotnych mężczyzn i to zarówno we wschodniej, jak i w zachodniej części Niemiec. Jednak z uwagi na fakt, że aktywność zawodowa mężczyzn jest wciąż wyższa, kobiety są stosunkowo bardziej dotknięte brakiem pracy.

Problem bezrobocia nie dotyczy wszystkich grup społecznych w jednakowym stopniu. Pewne kategorie osób są szczególnie narażone na utratę pracy lub mają trudności z jej podjęciem. Należy tu wymienić przede wszystkim młodych pracobiorców, osoby u schyłku życia zawodowego, słabiej wykwalifikowanych, niepełnosprawnych oraz obcokrajowców.

Osoby młodsze, wchodzące dopiero na rynek pracy, często mają trudności ze znalezieniem zatrudnienia i dlatego ich pierwsze doświadczenia zawodowe poprzedza okres bezrobocia, co może mieć negatywny wpływ na przebieg kariery. Według badań Eurostatu w RFN, w grupie osób aktywnych zawodowo poniżej 25 r. życia, bez pracy pozostawało tylko 15%. Na tle innych krajów to dobry wynik. Dla porównania – średnia europejska wynosiła 18,6%, a odsetek w Polsce – prawie 37% (*Statistischer Bundesamt 2006*, s. 51). Z danych Federalnej Agencji Pracy wynika, że wśród osób z omawianej grupy wiekowej tylko 10,6% jest bezrobotnych.

Ogólnie rzecz biorąc, ryzyko utraty pracy przez starszych pracobiorców jest złagodzone dzięki przepisom ochraniającym zatrudnienie. Jeśli jednak już dojdzie do zwolnienia takich pracowników, to z reguły przychodzi im znacznie trudniej znaleźć pracę niż osobom młodszym. Grupa bezrobotnych powyżej 50. roku życia liczyła w 2006 r. przeciętnie 1,16 mln osób, zaś powyżej 55. roku życia – 567 tys. Niska stopa zatrudnienia wśród osób powyżej 55. roku życia wynika z faktu, że w okresach trudnej sytuacji na rynku pracy politycy ulegają pokusie wykorzystania systemów emerytalnych do walki z bezrobociem poprzez „wypychanie” z rynku osób w wieku przedemerytalnym. Dwie kategorie wiekowe bezrobotnych – poniżej 25. i powyżej 50. roku życia odpowiadają za ponad 37% całego bezrobocia w Niemczech.

Poważną grupę problemową na niemieckim rynku pracy stanowią obcokrajowcy (*Ausländer*), wśród których stopa bezrobocia w 2006 r. wynosiła 23,6%. W części wschodniej Niemiec ponad 42% obcokrajowców nie ma pracy, ale ze względu na ich niewielką liczbę nie są oni poważnym problemem. Inaczej sprawa wygląda w zachodniej części Niemiec, gdzie obcokrajowcy stanowili aż 21% ogółu bezrobotnych.

Kwestia mniejszości narodowych stanowi drażliwy temat, a trudności tej grupy pracobiorców trzeba rozpatrywać w szerszym kontekście asymilacji ludności napływowej. Najbardziej reprezentatywny przykład stanowi mniejszość turecka, której przedstawiciele nie są zintegrowani z ogółem społeczeństwa, niektórzy

słabo mówią po niemiecku, a bezrobocie przechodzi z pokolenia na pokolenie. Szczególnie trudne wejście na rynek pracy młodych Turków wynika przede wszystkim ze słabszego wykształcenia i przygotowania zawodowego (Damelang, Haas 2006). Te same czynniki sprawiają, że obcokrajowcy są znacznie bardziej narażeni na utratę pracy w czasie słabszej koniunktury.

Mniejsze szanse zatrudnieniowe wykazują osoby z problemami zdrowotnymi. Niepełnosprawni stanowili w 2006 r. niecałe 4% ogółu bezrobotnych, przy czym odsetek ten był wyższy w zachodniej części Niemiec.

Poważnym problemem i wyzwaniem dla służb zatrudnienia są długookresowo bezrobotni. W 2006 r. zasób bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej roku liczył przeciętnie 1,6 mln osób i był wyższy niż rok wcześniej o około 100 tys. osób. W Niemczech stopa bezrobocia długookresowego (w odniesieniu do aktywnych zawodowo) wynosiła 5%, gdy tymczasem w krajach Piętnastki tylko 3,3%, a w Wielkiej Brytanii zaledwie 1%<sup>2</sup>. Długotrwanie bezrobotni stanowią około 36% ogółu niemieckich bezrobotnych.

Problem ten występuje z różnym nasileniem w zależności od płci i regionu. We wschodnich Niemczech 47,6% kobiet i 38,9% mężczyzn jest długotrwanie bezrobotna, podczas gdy w zachodniej części kraju proporcje są odwrotne – to przede wszystkim mężczyźni pozostają dłużej w rejestrze szukających pracy (36,8%) niż kobiety (31,4%). Bezrobocie trwa w Niemczech przeciętnie 39,6 tygodni (dane za 2005 r.; Bundesagentur für Arbeit 2005, s. 160). Średni czas pozostawania bez pracy nie zmienił się zasadniczo od 2000 r., w części zachodniej kraju lekko spadł, a we wschodniej – wzrósł o ponad 7 tygodni, co jest wyrazem trudniejszej sytuacji na rynku pracy w nowych landach.

Ryzyko pozostawania bez pracy jest wyraźnie skorelowane z poziomem wykształcenia. Osoby z wyższym wykształceniem są znacznie mniej zagrożone bezrobociem niż pracownicy bez dyplomu. W 2005 r. zaledwie 5,8% pracobiorców po studiach nie miało pracy, podczas gdy wśród absolwentów podstawowego szczebla edukacji – 19%, a średniego – 11,5% (Statistischer Bundesamt 2006, s. 51). Struktura zasobu bezrobotnych odzwierciedla wyraźnie tę zależność – co szósty bezrobotny nie ukończył żadnej szkoły, 42% bezrobotnych zakończyło edukację na średnim szczeblu, a tylko kilka procent legitymuje się wyższym wykształceniem (Bundesagentur für Arbeit 2005, s. 196).

## REFORMY HARTZA

Od połowy lat 90. polityka rynku pracy w RFN stała się przedmiotem krytyki. Bezrobocie przekroczyło w 1994 r. po raz pierwszy poziom 4 mln osób i rosto w następnych latach stosunkowo szybko. Wykryte w 2002 r. fałszowanie danych dotyczących statystyki pośrednictwa pracy przez Federalny Urząd Pracy doprowadziło do powołania Komisji Hartz'a i skłoniło koalicję SPD-Zieloni do zainicjowania szeroko zakrojonych reform. Pakiet ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) nazwany został za ich głównym pomysłodawcą Hartz I, II, III i IV.

Reformy wdrażane w latach 2003–2005 diametralnie zmieniły politykę rynku pracy, przebudowały system instytucji zatrudnieniowych i zasady statystyki. Z uwagi na ich kompleksowość warto im się dokładnie przyjrzeć. Główne cele przyświecające przemianom

to aktywizacja długotrwanie bezrobotnych, zwiększenie odpowiedzialności i samodzielności osób pozostających bez pracy, wspieranie samozatrudnienia oraz poprawa działania urzędów pracy i zwiększenie roli niepublicznych służb zatrudnienia.

Reformy można określić mianem „rewolucji na raty”, gdyż wprowadziły elementy odpowiedzialności za los, i – zgodnie z mottem „wpierać, ale wymagać” (*fördern und fordern*) – zerwały z praktyką utrzymywania bezrobotnych i pobierających świadczenia socjalne bez jakichkolwiek bodźców do podjęcia zatrudnienia.

Dotychczasowy zasiłek dla bezrobotnych zintegrowano z pomocą społeczną, tworząc zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*), który z reguły jest mniej korzystny od starych rozwiązań. Zdyscyplinowano bezrobotnych, skracając czas otrzymywania zasiłku z 32 do 12 miesięcy (dla osób powyżej 55. roku życia do 18 miesięcy) i przewidując szereg możliwości zawieszania, opóźnienia i skrócenia okresu jego pobierania. Ma to przykładowo miejsce, gdy stosunek pracy będzie rozwiązany z winy pracobiorcy lub pracownik nie dochowa terminów meldunku w agencji pracy, nie weźmie udziału w badaniu psychologicznym, czy też nie przyjmie oferty pracy (Bundesagentur für Arbeit 2007). Od czerwca 2006 r. jednolita kwota zasiłku dla całych Niemiec wynosi 345 euro, niezależnie od stażu pracy i dochodów.

Ważną zmianą jest wprowadzenie obowiązku przyjęcia każdej oferty pracy, którą bezrobotny jest w stanie wykonywać, również tych gorzej wynagradzanych i niewymagających kwalifikacji. Wiele kontrowersji wzbudziły obowiązkowe, nisko płatne prace publiczne, zwane z racji poziomu wynagrodzenia *Ein-Euro-Jobs*.

Przy urzędach pracy, przemianowanych w 2005 r. na agencje pracy (*Arbeitsagenturen*), powstały agencje usług personalnych (*Personal-Service-Agenturen*), których zadaniem jest zatrudnianie bezrobotnych w ramach pracy tymczasowej i ich szybkie wdrażanie do normalnych, stabilnych stosunków zatrudnieniowych. Mniej rygorystycznie przestrzega się przepisy dotyczące pracy tymczasowej – wprowadzono w tej branży płacę taryfową. Bezrobotni mogą korzystać przy tym z innych, obok agencji pracy tymczasowej, podmiotów pośredniczących (*Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung*) i posługiwać się specjalnym bonem (*Vermittlungsgutschein*). Realizacja bonu o wartości maksymalnie 2000 euro stanowi wynagrodzenie prywatnego pośrednika, jeśli jego działanie dało bezrobotnemu zatrudnienie objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Pierwsza rata jest wypłacana po 6 tygodniach zatrudnienia bezrobotnego, a druga po 6 miesiącach.

W celu lepszej obsługi bezrobotnych na szeroką skalę nastąpiło tworzenie wspólnot pracy (*Arbeitsgemeinschaft, Job-Center*) – wspólnych przedsięwzięć agencji pracy oraz jednostek samorządowych, dających kompleksową pomoc i pośrednictwo poszukującym pracy. W szybszej integracji z rynkiem pracy pomaga osobisty opiekun, a reorganizacja pracy urzędów zwiększyła ich wydajność i tempo działań.

W reformach położono duży nacisk na wspieranie samozatrudnienia, umożliwiając bezrobotnym między innymi tworzenie tak zwanych jednoosobowych spółek akcyjnych (*Ich-AG*). Konstrukcja ta, niebędąca w prawnym znaczeniu prawdziwą spółką kapitałową, pozwalała na dofinansowanie przez okres do 3 lat. Ze względu na słabą efektywność tego instrumentu

od 30 czerwca 2006 r. połączono go z innym świadczeniem pomostowym dla zakładających działalność gospodarczą (*Überbrückungsgeld*).

Inną ofertą dla chcących podjąć aktywność gospodarczą jest specjalna subwencja (*Einstiegsgeld*), wypłacana równolegle do zasiłku dla bezrobotnych II i wynosząca z reguły 50% jego wysokości.

Jednym z zamysłów ustawodawcy było ograniczenie szarej strefy poprzez oferowanie absorbujących czasowo *Ein-Euro-Jobs* i stworzenie możliwości legalnego zarobku w sektorze niskich płac w ramach zatrudnienia objętego preferencyjnymi, obniżonymi składkami na ubezpieczenia społeczne. Najniższe obciążenia obowiązują przy zarobkach do 400 euro miesięcznie, a powyżej tego progu w tzw. strefie poślizgu do 800 euro (*Gleitzone*) – składki proporcjonalnie rosną.

## INSTRUMENTY DOSKONALENIA ZAWODOWEGO

W RFN regulacje dotyczące doskonalenia zawodowego bezrobotnych były do 1997 r. częścią ustawy o popieraniu pracy (*Arbeitsförderungsgesetz* – AFG). Zgodnie z tą ustawą urzędy pracy mogły wspierać uczestnictwo bezrobotnych posiadających kwalifikacje w całodziennych kursach doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego. Osoby skierowane na te kursy miały prawo do zasiłku na utrzymanie (*Unterhaltsgeld*). Zasiłek na utrzymanie, podobnie jak zasiłek dla bezrobotnych, obliczany był na podstawie ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia za pracę i do 1993 r. wynosił:

- 73% „zryczałtowanego” ostatniego wynagrodzenia netto dla bezrobotnych z przynajmniej jednym dzieckiem na utrzymaniu oraz osób, których współmałżonek wymagał opieki i nie mógł wykonywać pracy zarobkowej;

- 65% „zryczałtowanego” wynagrodzenia netto dla wszystkich pozostałych uczestników.

Od 1994 r. świadczenia te uległy obniżeniu odpowiednio do 67% i 60%.

Wspieranie doskonalenia zawodowego obejmowało podnoszenie kwalifikacji (*Fortbildung*) i przekwalifikowanie zawodowe (*Umschulung*).

Polityka rynku pracy była przedmiotem zmian ustawowych i od 1998 r. włączona została do trzeciej księgi Kodeksu socjalnego (*Sozialgesetzbuch* – SGB III). W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami wspieranie zatrudnienia ma obecnie raczej subsydiarny charakter, co wiąże się z działaniami na rzecz równowagi na rynku pracy, nieosłabiającymi tworzenie konkurencyjnych miejsc pracy. W tym kontekście podkreśla się, że współodpowiedzialność za utrzymanie i tworzenie nowych miejsc pracy ponoszą pracodawcy i pracownicy. Natomiast nowe ustawodawstwo koncentruje się przede wszystkim na pomocy dla grup problemowych oraz większej elastyczności i decentralizacji w stosowaniu instrumentów polityki rynku pracy.

W trzeciej księdze Kodeksu socjalnego (SGB III) dokonano istotnych zmian w kształceniu i doskonaleniu zawodowym bezrobotnych. Najogólniej można wskazać na dwie podstawowe grupy instrumentów w tym zakresie, to jest treningi (*Eignungsfeststellungs- und Trainingsmassnahmen*) i doskonalenie zawodowe (*Berufliche Weiterbildung und Umschulung*). Ze względu na długość okresu szkolenia i zawartość programu te dwa podstawowe instrumenty posiadają różne formy określone przez szczegółowe regulacje.

Ponadto rozróżnia się jeszcze ponowną integrację zawodową osób niepełnosprawnych i kursy języka niemieckiego. Te dwa ostatnie środki ze względu na mniejsze znaczenie nie będą w artykule analizowane. Podobnie jak we wcześniejszych rozwiązaniach przewiduje się całodzienny udział bezrobotnych we wszystkich formach szkolenia.

W nowym ustawodawstwie rozróżnia się też odrębną grupę instrumentów określoną jako doradztwo zawodowe i wspieranie kształcenia zawodowego, zorientowaną na młodzież wkraczającą na rynek pracy i osoby niepełnosprawne.

Treningi mają na celu poprawę możliwości powrotu bezrobotnych do życia zawodowego. Za pomocą tego instrumentu zmierza się do ustalenia, czy osoba poszukująca pracę nadaje się do wykonywania określonego zawodu i podejmuje działania zwiększające perspektywy zawodowe bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem. W czasie treningów próbuje się ustalić wiedzę, umiejętności i potencjał osób poszukujących pracy, jak również wspiera poszukiwanie zatrudnienia, szczególnie poprzez szkolenie umiejętności samodzielnego ubiegania się o pracę i doradztwo z tym związane. Treningi charakteryzują się krótkim okresem; trwają przeciętnie od dwóch do ośmiu tygodni. Niejednorodność zadań przewidzianych dla treningów odzwierciedla się w różnorodności instrumentów, które mogą być łączone do osiągnięcia zamierzonych celów. Maksymalny czas ich trwania nie może przekroczyć 12 tygodni.

Aby nabyć prawo do odbycia treningu, trzeba się zarejestrować w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy. Bezrobotni i osoby zagrożone bezrobociem mogą brać udział w treningach, o ile zapewnią one wzrost szans zatrudnieniowych. O spełnieniu tych warunków decyduje właściwa agencja pracy. Znaczna część działań w ramach treningów jest wystandaryzowana, dzięki czemu mogą one być przedmiotem procedury przetargowej. Usługi te nabywane są przez Federalną Agencję Pracy w Norymberdze.

Osoby biorące udział w treningach i procedurze określającej ich umiejętności otrzymują nadal zasiłek dla bezrobotnych, a nie mające prawa do zasiłku otrzymują tylko wsparcie w wymiarze podstawowym. Ponadto agencja pracy może przejąć następujące koszty:

- kursów zawodowych, egzaminów i ubrania roboczego,
- koszty dojazdu do 476 euro miesięcznie,
- koszty wyżywienia do 136 euro i utrzymania za granicą do 340 euro,
- koszty opieki nad dzieckiem (130 euro na dziecko).

Ustawodawca zabronił stosowania omawianych form pomocy, jeśli dane działanie miałoby prowadzić do zatrudnienia u pracodawcy, u którego dana osoba pracowała w ciągu ostatnich 4 lat przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

Drugą grupą są środki zorientowane na doskonalenie zawodowe. Celem tego instrumentu jest zachowanie i rozszerzenie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych. Doskonalenie zawodowe zawiera zazwyczaj praktyczne elementy w postaci praktyki albo pracy w firmie szkoleniowej. Doskonalenie zawodowe trwa od kilku miesięcy do roku. W ramach tej formy szkolenia można rozróżnić przekwalifikowania zawodowe, w czasie których bezrobotny uzyskuje nowy zawód

lub specjalność zawodową. Przekwalifikowania trwają od dwóch do trzech lat.

Celowość uczestnictwa w doskonaleniu lub przekwalifikowaniu zawodowym musi być uzasadniona integracją bezrobotnych z rynkiem pracy lub możliwością oddalenia bezrobocia w przypadku osób nim zagrożonych. Beneficjenci muszą posiadać co najmniej dwunastomiesięczny okres zatrudnienia z ubezpieczeniem społecznym w ciągu ostatnich trzech lat.

Wraz z wejściem w życie reformy Hartza w 2003 r. bezrobotni nie są kierowani na szkolenia przez agencje pracy, lecz otrzymują bonus szkoleniowy (*Bildungsgutschein*). Jest to nowy instrument alokacji szkoleń, który umożliwia potencjalnym uczestnikom swobodny wybór podmiotu szkolącego. Reforma wprowadziła też popytowo zorientowane planowanie celów szkoleń zawodowych, powiązane z lepszym zarządzaniem ich jakością. Samo tylko wprowadzenie bonusu szkoleniowego przyczynia się do wzrostu konkurencji między podmiotami edukacyjnymi.

Na bonie – o trzymiesięcznym okresie ważności – wskazany jest cel szkolenia, okres i region, na terenie którego bezrobotny może wybrać podmiot edukacyjny. Wszelkie informacje o usługach szkoleniowych dostępne są przez bazę danych KURSNET. Potencjalni uczestnicy programu muszą ponadto odbyć rozmowę z doradcą, w której potwierdzone zostanie wysokie prawdopodobieństwo uzyskania adekwatnej pracy przez bezrobotnego.

Regulacja z 2003 r. dopuszcza tylko te instrumenty doskonalenia zawodowego, których prognozowany efekt zatrudnieniowy brutto w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu programu wynosi co najmniej 70%. Podstawą do określenia prognozowanego prawdopodobieństwa uzyskania pracy są dotychczasowe efekty kursów szkolenia zawodowego, tendencje rozwojowe na regionalnym rynku pracy i oczekiwane zapotrzebowanie na pracę. W RFN nie są jeszcze stosowane w agencjach pracy procedury *unemployment profiling* do prognozowania prawdopodobieństwa popadnięcia w bezrobocie długookresowe.

Podmioty szkoleniowe muszą uzyskać certyfikat Federalnej Agencji Pracy uprawniający do szkolenia zawodowego bezrobotnych. Podmiot edukacyjny jest zobowiązany do przedłożenia agencji pracy bonusu przed rozpoczęciem szkolenia.

Przyznanie bezrobotnemu doskonalenia zawodowego lub treningu wiąże się z przejściem przez agencję pracy kosztów szkolenia, dojazdu na szkolenie lub noclegu oraz wyżywienia.

Należy podkreślić, że reforma Hartza ograniczyła finansowe zachęty dla uczestników szkoleń. Bezrobotni podczas całodziennego programu otrzymują nadal zasiłek na utrzymanie (*Unterhaltsgeld*) w wysokości 345 euro. W czasie doskonalenia zawodowego okres uprawniający do pobierania zasiłku dla bezrobotnych skraca się w wolniejszym tempie, to znaczy dwa dni liczone są jako jeden dzień. Jeśli dana osoba po skończeniu doskonalenia zawodowego pozostaje nadal bezrobotna i nie ma prawa do zasiłku dla bezrobotnych, to może jeszcze otrzymywać ten zasiłek przez minimum 30 dni.

W przypadku udziału w szkoleniu, które nie jest wspierane przejściem kosztów przez agencję pracy, możliwe jest równoległe pobieranie zasiłku pod warunkiem:

- uzyskania wcześniejszej zgody agencji pracy,

- gotowości natychmiastowego przerwania kursu, gdy możliwe jest podjęcie pracy,

- uzgodnienia z podmiotem kształcącym możliwości nagłego przerwania szkolenia.

W celu zwiększenia zatrudnialności osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem wprowadzono próbnie do końca 2007 r. środki włączające na rynek pracy (*Eingliederungsmassnahmen*). Instrument ten jest ukierunkowany na włączanie do aktywnego życia zawodowego bezrobotnych i zapewnia dodatkową pomoc osobom kształcącym się zawodowo. Bezrobotni w trakcie uczestnictwa w programie mogą otrzymywać dalej zasiłek dla bezrobotnych.

Działanie to jest realizowane przez ośrodki, które w ramach publicznego postępowania konkursowego zaproponowały koncepcje rokujące najlepszą skuteczność we włączaniu uczestników szkoleń do życia zawodowego. Nakłady ponoszone przez podmiot świadczący usługę są rozliczane ryczałtowo. Agencja zatrudnienia ustala system motywujący, składający się z zachęt i elementów kary, mający na celu konsekwentną i efektywną integrację uczestników ze światem pracy.

Narodowa polityka rynku pracy w dziedzinie podnoszenia kwalifikacji wspierana jest przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Jest ona realizowana w latach 2000–2008 przez Federalną Agencję Pracy w Norymberdze na podstawie wytycznych Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych w ramach programu ESF-BA. Podobnie jak w innych krajach, zarówno rząd federalny, jak i landy przygotowują projekty, które są wspomagane finansowo i uzupełniają instrumentarium trzeciej księgi Kodeksu socjalnego (SGB III) o:

- dodatkową pomoc w zakresie szkolenia zawodowego,

- dodatkowe środki na kształcenie zawodowe zmierzające do polepszenia kompetencji językowych imigrantów.

Świadczenia te mają fakultatywny charakter i mogą być tylko wypłacane, jeżeli zapewnione są środki finansowe. Działania finansowane z EFS muszą być powiązane ze wspomaganiami krajowymi w ramach trzeciej księgi Kodeksu socjalnego. O konkretnych możliwościach wspomagania informują agencje pracy, które w razie potrzeby mogą opracować priorytety dla swoich regionalnych rynków pracy.

## UCZESTNICY DOSKONALENIA ZAWODOWEGO I TRENINGÓW ORAZ WYDATKI

Doskonalenie zawodowe stanowiło rdzeń polityki rynku pracy w RFN. Szczególnie po zjednoczeniu Niemiec instrument ten odgrywał bardzo dużą rolę. W 1991 r. doskonalenie zawodowe rozpoczęło 1486 tys. osób, z czego na landy wschodnie przypadało 892 tys. osób. W Niemczech Wschodnich trwała wtedy szeroko rozbudowana ofensywa kwalifikacyjna, powiązana ze specjalną regulacją dla tej części kraju. Szkoleniom zaczęto przypisywać rolę „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia. Wychodzono z założenia, że likwidacja wielu miejsc pracy prowadzić będzie do zwolnień, a nowe stanowiska będą powstawały z opóźnieniem. W tym czasie poprzez szkolenia polityka rynku pracy miała przygotować bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia w przyszłości na pierwszym rynku pracy. Federalny Urząd Pracy stał się instytucją realizującą transfery finansowe do części wschodniej poprzez system ubezpieczeń od bezrobocia.

Jednakże już w 1993 r. sytuacja się zmieniła i liczba uczestników rozpoczynających doskonalenie zawodowe zmalała do 642 tys. osób. Spadająca liczba uczestników programów doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych znajduje swoje odbicie w malejących wydatkach Federalnej Agencji Pracy na ten cel (tab. 4). O ile w 1992 r. wydano 9 mld euro na szkolenia, to w 2002 r. – 6,7 mld.

W strukturze wydatków na doskonalenie zawodowe bezrobotnych przeważają koszty zasiłków na utrzymanie (*Unterhaltsgeld*). W 1992 r. z wydatków ogółem w wysokości 9 mld euro na zasiłki na utrzymanie przypadało ponad 5,2 mld euro (57,8%). Zasiłki te po części obniżają wydatki Federalnej Agencji Pracy na zasiłki dla bezrobotnych dla osób uprawnionych do tego świadczenia.

W latach 2000–2003 przeciętny miesięczny koszt kursu doskonalenia zawodowego na bezrobotnego kształtował się w granicach 600–700 euro, a zasiłek na utrzymanie 1100–1200 euro.

Tabela 3. *Bezrobotni rozpoczynający doskonalenie zawodowe w landach zachodnich i wschodnich w latach 1991–2005*

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
1991	1 486 049	593 904	892 145
1992	1 462 222	574 667	887 555
1993	642 286	348 133	294 153
1994	593 754	306 826	286 928
1995	659 059	401 596	257 463
1996	647 670	378 443	269 227
1997	441 300	275 269	166 031
1998	607 970	372 011	235 959
1999	490 796	307 479	183 317
2000	551 534	337 880	213 654
2001	449 622	261 199	188 423
2002	456 301	273 219	183 082
2003	246 245	153 975	92 270
2004	185 041	123 952	61 089
2005	131 521	91 096	40 425

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Berufliche Weiterbildung i Arbeitsstatistik – Jahreszahlen*, różne roczniki.

Tabela 4. *Wydatki Federalnej Agencji Pracy na doskonalenie zawodowe bezrobotnych według części Niemiec w latach 1991–2005 (w tys. euro)*

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
1991	5 423 154	3 241 330	2 181 824
1992	9 000 137	3 520 578	5 479 559
1993	8 722 938	3 453 316	5 269 621
1994	6 813 151	3 239 670	3 573 481
1995	7 521 852	3 813 537	3 708 315
1996	7 923 110	4 252 294	3 670 816
1997	6 402 815	3 486 806	2 934 009
1998	6 394 167	3 598 661	2 795 505
1999	6 748 643	3 972 440	2 776 203
2000	6 807 746	4 060 079	2 747 666
2001	6 982 466	4 187 350	2 795 116
2002	6 701 316	4 042 964	2 658 352
2003	5 000 503	3 025 617	1 974 886
2004	3 616 327	2 341 267	1 275 060
2005	1 788 200	1 199 800	588 400

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsstatistik – Jahreszahlen*, różne roczniki.

Po wejściu w życie reformy Hartz II w 2003 r. wydatki na aktywne programy rynku pracy zostały ograniczone. Wynosiły one około 20 mld euro w 2004 r. Nowa strategia jest najkonsekwentniej realizowana w zakresie wspierania doskonalenia zawodowego. W wyniku reform wydatki na ten cel zmalały z 5 mld

euro w 2003 r. do 1,8 mld euro w 2005 r. Tylko 131,5 tys. osób w obydwu częściach Niemiec rozpoczęło doskonalenie zawodowe w 2005 r. (tab. 3). Na tę liczbę składało się 91,1 tys. osób w Niemczech Zachodnich i 40,4 tys. osób w części wschodniej.

Dane tab. 3 i 4 do 1992 r. obejmowały również uczestników krótkookresowych treningów podnoszenia zdolności do pośrednictwa (*Massnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten*). Od 1998 r. instrument ten został wyodrębniony jako samodzielna kategoria ustawowa pod pojęciem treningu. Liczba osób objętych tym instrumentem rośnie; szczególnie w 2002 r. przyrost liczby osób rozpoczynających treningi był znaczący. Trend ten wskazuje na reorientację aktywnych programów zatrudnieniowych, zmierzającą do aktywizacji bezrobotnych w krótkim okresie w celu zapobieżenia bezrobociu długookresowemu. Towarzyszy temu wzrost wydatków na treningi dla bezrobotnych, które są o wiele tańszym instrumentem w porównaniu z tradycyjnym doskonaleniem zawodowym. W latach 2000–2003 wydatki miesięczne na uczestnika treningu wynosiły 500–600 euro i były niższe w porównaniu z doskonaleniem zawodowym.

Tabela 5. *Bezrobotni rozpoczynający treningi według części Niemiec w latach 1998–2005*

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
1998	267 900	174 300	93 600
1999	431 556	264 811	166 745
2000	476 672	285 921	190 751
2001	565 132	338 516	226 616
2002	877 038	520 713	356 325
2003	1 070 137	694 322	375 815
2004	1 188 369	788 533	399 836
2005	894 476	607 222	287 254

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsstatistik – Jahreszahlen*, różne roczniki i *Geschäftsbericht 1998*.

Tabela 6. *Wydatki Federalnej Agencji Pracy na treningi dla bezrobotnych w latach 1998–2005 (w tys. euro)*

Rok	Niemcy	Część zachodnia	Część wschodnia
1998	262 486	145 408	117 081
1999	284 048	162 285	121 764
2000	323 387	182 678	140 709
2001	349 946	196 811	153 135
2002	477 779	289 727	188 052
2003	577 577	360 621	216 965
2004	496 208	312 314	183 894
2005	479 157	297 143	182 014

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsstatistik – Jahreszahlen*, różne roczniki.

Od 2003 r. zaczyna spadać liczba osób rozpoczynających drogie kursy doskonalenia zawodowego. Jednocześnie rośnie liczba rozpoczynających treningi i wydatki na ten cel. W 2003 r. treningi dla bezrobotnych rozpoczęło 1070 tys. osób, a rok później liczba ta osiągnęła już 1188 tys., w tym 788,5 tys. w części zachodniej (tab. 5). W 2005 r. liczba osób rozpoczynających krótkie treningi obniżyła się i wyniosła 894,5 tys. (w części wschodniej 287,3 tys.).

## METODY EWALUACJI I POMIARU EFEKTYWNOŚCI

Podstawą dla badań efektywności instrumentów doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego w latach 90. były trzy oficjalne źródła informacji:

– próba losowa zatrudnionych Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodownictwa w Norymberdze (*IAB-Beschäftigtenstichprobe*),

– bank informacji Federalnego Urzędu Pracy o otrzymujących świadczenia z tytułu bezrobocia (*Leistungsempfängerdatei-LED*),

– informacja Federalnego Urzędu Pracy o uczestnikach doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego dla bezrobotnych (ST35).

Od 2000 r. pomiaru efektywności instrumentów polityki rynku pracy dokonuje się z wykorzystaniem 2,2-procentowej próby losowej zintegrowanych biografii zawodowych (IEB) Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodownictwa. Jest to bogaty bank informacji z czterech administracyjnych źródeł informacji, tj: historii zatrudnienia (BeH), historii otrzymujących świadczenia z tytułu bezrobocia (LeH), banku ofert poszukujących pracy (BewA) i ogólnego banku informacji środków polityki rynku pracy (MTG). Próba ta jest reprezentatywna dla osób z co najmniej jednym meldunkiem w tych czterech źródłach. Zawiera ona 1,4 mln osób i 17 mln adnotacji.

Pierwsze koncepcje badań efektywności instrumentów polityki rynku pracy zostały opracowane na początku lat 80. ubiegłego stulecia w Instytucie Badania Rynku Pracy i Zawodownictwa Federalnego Urzędu Pracy w Norymberdze (Mertens 1988). Koncepcja zaprezentowana przez zespół Instytutu obejmowała pięć etapów.

W pierwszym etapie badania należy zebrać informacje dotyczące stopnia realizacji programu i dokonać jego kwantyfikacji.

Drugą fazą postępowania oceniającego jest rozpoznanie łańcucha przyczynowo-skutkowego. Należy ustalić w nim, które zmiany uznać można za efekt oddziaływania danego instrumentu oraz rozróżnić zmiany o charakterze autonomicznym i zależne od innych czynników. Występuje tutaj wiele problemów metodologicznych związanych z klasyfikacją efektów. Podstawowy problem sprowadza się do pytania, jakie zmiany nastąpiłyby również bez użycia tego instrumentu.

Trzeci etap to rozróżnienie między zamierzonym a niezamierzonym oddziaływaniem powziętych środków. Efekt uboczny stosowanych przedsięwzięć może mieć pozytywny, neutralny lub negatywny wpływ na realizację zamierzonego celu.

Następnym krokiem badawczym jest analiza stopnia realizacji celu. W tym postępowaniu konfrontowane są wszystkie efekty z planowanym rezultatem. Szczególną uwagę należy położyć na analizę efektów ubocznych.

Piąty etap obejmuje badanie efektywności zastosowanych instrumentów (*cost-benefits analysis*).

Pierwsze studia empiryczne oceniające efekty kształcenia i doskonalenia zawodowego bezrobotnych należy jednak traktować z pewnym dystansem ze względu na braki metodologiczne. Badając efekty programów doskonalenia zawodowego próbowano znaleźć odpowiedź na dwa pytania.

1. Jaki jest wpływ danego instrumentu polityki rynku pracy na zmniejszenie rozmiarów bezrobocia? Innymi słowy chodzi o określenie liczby osób, które pozostawałyby bez pracy, gdyby nie zastosowano doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem.

2. W jakim stosunku pozostają nakłady na szkolenie i doskonalenie zawodowe do kosztów, które

by powstały z tytułu bezrobocia, gdyby mu nie przeciwdziałano? Koszty alternatywne są tutaj rozumiane jako pieniężna korzyść z tytułu udziału w programie zatrudnieniowym.

Reformy Komisji Hartza wprowadziły m.in. nową jakość w ocenie niemieckiej polityki rynku pracy. Sprowadza się ona zarówno do kompleksowości badań, jak i szerszej palety stosowanych metod badawczych.

Po pierwsze, podejmuje się próby analizy efektów poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w porównywalnych okresach.

Po drugie, oprócz systematycznie prowadzonych badań z wykorzystaniem metod ekonometrycznych do określenia efektów prowadzone są również bogate analizy strategii implementacji różnych instrumentów.

Po trzecie, badania nad instrumentami polityki rynku pracy poszerzone zostały o makroekonomiczne aspekty i benchmarking agencji pracy odnoszących sukcesy.

Po czwarte, badania zorientowane są na efekty netto poszczególnych instrumentów.

Po piąte, instytucjonalne uwarunkowania są analizowane nie tylko w ramach procesu implementacji, ale również podejmowane są organizacyjno-socjologiczne analizy wskazujące kierunki przebudowy służb zatrudnienia, a w szczególności Federalnej Agencji Pracy.

Na koniec należy podkreślić, że kierunki reform Federalnej Agencji Pracy wskazywane są również przez jej klientów.

Sumując, można powiedzieć, że ewaluacja zgodnie z założeniami reformy Hartza powinna mieć w zasadzie interdyscyplinarny charakter i opierać się na innowacyjnej koncepcji badawczej łączącej wiele elementów w jedną całość. Ta innowacyjna koncepcja nie jest jeszcze konsekwentnie realizowana w praktyce, gdyż bardzo trudno jest dokonać systematycznego powiązania wszystkich jej elementów. Na przykład krótki okres stosowania nowych instrumentów i regulacji nie pozwala na uwzględnianie długookresowych efektów.

W sprawie ewaluacji programów zatrudnieniowych w ramach reformy Hartza pod koniec 2002 r. podjęta została przez Bundestag stosowna decyzja. To ogromne wyzwanie zostało podzielone na pięć następujących zadań:

- a) moduł 1 – efekty instrumentów aktywnej polityki rynku pracy,
- b) moduł 2 – przebudowa Federalnej Agencji Pracy,
- c) moduł 3 – zobowiązania Federalnej Agencji Pracy,
- d) moduł 4 – administracyjne wsparcie ewaluacji,
- e) moduł 5 – zbieranie informacji, jej przetwarzanie i archiwizowanie w celu ewaluacji reform Hartza.

Bogaty zasób informacji na temat instrumentów i uczestników aktywnych programów zatrudnieniowych umożliwia prowadzenie szerokich analiz nad ewaluacją doskonalenia zawodowego bezrobotnych. W badaniach tych wychodzi się z założenia, że stałe zatrudnienie jest celem doskonalenia zawodowego bezrobotnych zarówno pod rządami Ustawy o popieraniu pracy, jak i w trzeciej księdze Kodeksu socjalnego. W opracowaniach wykonywanych przez Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodownictwa Federalnej Agencji Pracy i ośrodki akademickie podejmuje się

profesjonalne próby oszacowania efektów netto doskonalenia zawodowego bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem przy pomocy metod ekonometrycznych. Standardem stało się porównywanie położenia na rynku pracy uczestników programu z położeniem tzw. grupy kontrolnej. Grupę kontrolną tworzy się w ten sposób, że dobiera się do niej osoby o podobnych cechach do uczestników programu doskonalenia zawodowego. Różnice w położeniu obydwu grup na rynku pracy traktuje się jako efekt działania doskonalenia zawodowego.

Do oszacowania efektów programów doskonalenia zawodowego ze względu na postawiony cel stosuje się w RFN cztery płaszczyzny analizy:

- mikroekonomiczną ewaluację,
- makroekonomiczną ewaluację,
- analizę efektywności przez porównanie kosztów i korzyści,
- ocenę wdrożenia projektu.

W mikroekonomicznych analizach określa się wpływ treningów i doskonalenia zawodowego bezrobotnych na pozycję uczestników na rynku pracy. Pozycja ta określana jest najczęściej przez wzrost prawdopodobieństwa uzyskania pracy bądź przez porównanie wysokości osiągniętych dochodów. Aby określić wpływ uczestnictwa w programie, trzeba skonfrontować położenie jednostek na rynku pracy po zakończeniu uczestnictwa z pozycją osób, które nie uczestniczyły w programie. Aby szacunek był właściwy, grupa osób szkolonych powinna być taka sama jak grupa bezrobotnych nieuczestniczących w programie. Im więcej podobnych cech mają te grupy, tym większe są szanse na prawidłowe określenie efektu.

W ocenie wpływu doskonalenia zawodowego na zmienne makroekonomiczne uwzględnia się najczęściej rozmiary bezrobocia, stopę bezrobocia, przejścia z bezrobocia do zatrudnienia i płace. Bardzo często w pracach na temat makroekonomicznej oceny wykorzystuje się koncepcję rozszerzonej funkcji dopasowań. Zakłada się w niej, że aktywne programy zatrudnieniowe mogą oddziaływać na sprawność funkcjonowania rynku pracy, przyczyniając się do wzrostu przepływu z bezrobocia do zatrudnienia.

W ramach analiz dotyczących efektywności analizuje się z jednej strony koszty doskonalenia zawodowego, a z drugiej korzyści związane z oszczędnościami z tytułu skrócenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych i czasu bezrobocia.

Analiza procesu implementacji jest relatywnie nową metodą oceny. Badanie to obejmuje instytucjonalne uwarunkowania programu za pomocą metod jakościowych. Opiera się ono na monitoringu i badaniach ankietowych.

Pierwsze kompleksowe badanie efektów reform Hartz'a w zakresie aktywnej polityki rynku pracy zostało po długich przygotowaniach zlecone w 2003 r. przez Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodownictwa konsorcjum, w skład którego wchodziły: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) w Mannheim, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) w Tybindze, sinus-Institut w Monachium i Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie der Goethe-Universität we Frankfurcie nad Menem. Placówki te opracowują nowy kompleksowy sposób podejścia do ewaluacji, określanej po niemiecku jako *Methoden-Mix*. To systemowe podejście obejmuje jakościowe badania elementów procesu implementacji i niemierzalne jesz-

cze problemy „zatrudnialności” oraz ilościowe mikro- i makroekonometryczne oszacowania efektów wraz z analizą kosztów i korzyści.

## EFEKTY DOSKONALENIA ZAWODOWEGO BEZROBOTNYCH

Analizy z początku lat 80. wskazywały, że ukończenie przez bezrobotnych kursu podwyższania kwalifikacji lub przekwalifikowania zawodowego znacznie zwiększało szanse pozostawienia bez pracy. Najwyższą efektywnością charakteryzowały się szkolenia dla osób starszych i posiadających niższe kwalifikacje (Büchtemann 1983). W rok do dwóch lat po zakończeniu kursu około 70% uczestników pracowało w zawodach, w których ich szkolono, przy czym udział ten wzrastał wraz z upływem czasu.

Należy zapytać, czy te wyniki były również aktualne w warunkach wysokiego bezrobocia. Badania Hofbauera i Dadzia (1987, s. 129 i n.), pokazujące drogi zawodowe osób kończących kursy doskonalenia zawodowego w 1982 r., zdają się potwierdzać tę tendencję. Okazuje się, że 56% spośród bezrobotnych uczestniczących w szkoleniu zawodowym w dwa lata po jego zakończeniu pozostawało w stosunku pracy z ubezpieczeniem społecznym. Osoby pracujące, zagrożone bezrobociem, miały po upływie dwóch lat w 81% zatrudnienie.

Analizowane wyniki badań dostarczają także dowodów na to, że doskonalenie zawodowe jest mniej efektywne w przypadku grup problemowych rynku pracy. Wśród absolwentów szkoleń mniejsze szanse na znalezienie pracy mieli długookresowo bezrobotni i osoby mieszkające w regionach o dużym bezrobociu. Z drugiej jednak strony okazuje się, że osoby o podobnej drodze zawodowej, ale bez ukończonego doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych, miały mniejsze szanse na rynku pracy w porównaniu z beneficjentami szkoleń (Hofbauer, Dadzio 1987, s. 139).

W latach 90. w RFN we wszystkich przypadkach doskonalenia zawodowego bezrobotnych mieliśmy w krótkim okresie do czynienia z negatywnym efektem typu *lock in*, a w średnim i długim pojawiały się znaczące pozytywne efekty zatrudnieniowe (Fechner, Bunsch 2006, s. 347–364). Efekt *lock in* występował najdłużej w przypadku przekwalifikowań zawodowych. W średnim i długim okresie najczęściej wskazywano na pozytywne efekty doskonalenia zawodowego w obydwu częściach Niemiec, przy czym na Wschodzie efekty te były słabsze, a bardziej odczuwalny był efekt *lock in*.

Jak już wspomiano, po zjednoczeniu Niemiec w części wschodniej została szeroko rozbudowana ofensywa kwalifikacyjna. Spośród uczestników kończących z wynikiem pozytywnym kursy doskonalenia zawodowego w trzecim kwartale 1991 r. po sześciu miesiącach bezrobociem objętych było tylko 20% mężczyzn i 37% kobiet (Blaschke, Nagle 1992). Ze względu jednak na duży deficyt miejsc pracy w następnych latach rezultaty nie były już tak dobre.

Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodownictwa prowadził w tym czasie analizy kosztów i korzyści stosowania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Przyjmował, że ogólny koszt bezrobocia rejestrowanego obejmuje bezpośrednio wydatki budżetów publicznych związane z tym zjawiskiem i – pośrednio – zmniejszone ich wpływy z tytułu braku dochodów osób pozostających bez pracy. Przy tak



zdefiniowanym koszcie bezrobocia straty z tego tytułu szacowane były w części zachodniej w 1991 r. na 54,6 mld marek zachodniemieckich, co dawało około 32 300 marek na bezrobotnego (Bach, Spitznagel 1992, s. 207–227). Zakładano, że jedną połowę tych kosztów stanowią dodatkowe wydatki budżetów, a drugą zmniejszone wpływy. Udział świadczeń kompensacyjnych wypłacanych bezpośrednio bezrobotnym stanowił 29%, a zmniejszone wpływy z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych – 25%.

Przeciętne koszty doskonalenia zawodowego przypadające na jednego bezrobotnego biorącego udział w całodziennych zajęciach – obejmujące zasiłek na utrzymanie, ubezpieczenie rentowe i chorobowe oraz koszty nauczania – wynosiły w 1991 r. 31 380 marek. Były one w części zachodniej w 64% samosfinansowane przez zmniejszone wydatki i zwiększone wpływy budżetów publicznych. W nowych krajach związkowych środki doskonalenia zawodowego samofinansowały się w 52%. Wynikało to przede wszystkim z wyższych kosztów doskonalenia zawodowego w stosunku do zasiłku na utrzymanie (*Unterhaltsgeld*).

Ciekawe są też rezultaty badań Lechnera, Miquela i Wunscha, które pokazują wzrost płac bezrobotnych rozpoczynających doskonalenie i przekwalifikowanie zawodowe w latach 1993–1994 w Niemczech Zachodnich (Lechner i in. 2005a; 2005b). Siedem lat po rozpoczęciu programu uczestnicy przekwalifikowali zawodowych zarabiali od 400 do 500 euro więcej w porównaniu z bezrobotnymi nie biorącymi udziału w tym przedsięwzięciu, a uczestnicy krótszych programów doskonalenia zawodowego od 150 do 250 euro.

Zbyt niska efektywność w zakresie doskonalenia zawodowego i przekwalifikowań bezrobotnych w pierwszej połowie lat 90. powodowała, że stały się one przedmiotem publicznej dyskusji (Fitzenberger, Speckesser 2000, s. 357–370; Hujer, Fitzenberger 2002, s. 139–158), a następnie reform w formie trzeciej księgi Kodeksu socjalnego. Obecnie znane są już pierwsze wyniki badań nad efektami szkolenia zawodowego bezrobotnych po wprowadzeniu nowego kodeksu (Biewen i in. 2006, s. 365–390). Omówione zostaną one z uwzględnieniem płci oraz części zachodniej i wschodniej.

Treningi dla bezrobotnych w landach zachodnich przynoszą, po początkowym efekcie *lock in* trwającym od dwóch do trzech miesięcy, pozytywne efekty zatrudnieniowe, które w wielu przypadkach są znaczące statystycznie. Efekty te są podobne dla kobiet, jak i mężczyzn, a ich wielkość uzależniona jest od długości okresu pozostawania bez pracy. W okresie od 4 do 12 miesięcy po treningu stopa zatrudnienia jest wyższa o 5 pkt. proc. dla mężczyzn i 10 pkt. proc. dla kobiet w porównaniu z bezrobotnymi nie objętymi treningiem. Jest to efekt o długotrwałym charakterze.

Należy zaznaczyć, że absolutna stopa zatrudnienia uczestników treningu i bezrobotnych nieobjętych programem uzależniona jest od długości bezrobocia. Im dłuższy był okres pozostawania bez pracy przed treningiem, tym niższa była stopa zatrudnienia po ukończeniu kursu. Przykładowo, wskaźnik zatrudnienia dla osób pozostających bez pracy do trzech miesięcy wynosił około 40% po treningu, podczas gdy dla bezrobotnych ze stażem od 7 do 12 miesięcy tylko 25%. Okazuje się ponadto, że w Niemczech Zachodnich bezrobotne kobiety objęte tym instrumentem osiągają po programie trochę wyższą stopę zatrudnienia niż mężczyźni.

W Niemczech Wschodnich treningi nie dają pozytywnych efektów zatrudnieniowych. Są one małe i nieistotne statystycznie. Wyjątek stanowią tutaj bezrobotni mężczyźni, rozpoczynający treningi między siódmym a dwunastym miesiącem bezrobocia. Dla tej populacji efekt zauważalny widać dopiero po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia treningu.

Jeśli porównamy we wschodniej części absolutne stopy zatrudnienia uczestników treningów i próby kontrolnej, to okazuje się, że mężczyźni w zasadzie wykazują się tylko nieznacznie niższymi możliwościami ponownej integracji z rynkiem pracy w porównaniu z landami zachodnimi. Natomiast w przypadku kobiet sytuacja jest gorsza i różnica ta wynosi 10 pkt. proc. na korzyść Niemiec Zachodnich.

W landach zachodnich rezultaty doskonalenia zawodowego bezrobotnych (bez uwzględnienia praktycznych komponentów szkolenia) charakteryzują się dłuższym efektem *lock in* w porównaniu z treningami. Podczas pierwszych miesięcy udziału w programie stopa zatrudnienia jest niższa o 20 pkt. proc. w stosunku do bezrobotnych z grupy kontrolnej. Efekt *lock in* trwa do 12 miesięcy wśród osób, które rozpoczęły doskonalenie zawodowe w ciągu pierwszych sześciu miesięcy swojego bezrobocia. U osób, które zostały objęte doskonaleniem zawodowym w późniejszym okresie bezrobocia, występuje krótszy czas trwania tego efektu.

O ile wpływ doskonalenia zawodowego dla mężczyzn i kobiet w części zachodniej, rozpoczynających szkolenia w okresie od trzeciego do szóstego miesiąca bezrobocia, jest mało istotny statystycznie, to dla osób pozostających dłużej bez pracy jest on bardziej znaczący i istotny statystycznie. Stopa zatrudnienia mężczyzn jest – po początkowej fazie *lock in* – o 7 pkt. proc. wyższa, a u kobiet o 10 pkt. proc.

W Niemczech Wschodnich, podobnie jak w przypadku treningów, jest mało dowodów na pozytywne efekty doskonalenia zawodowego (z wyjątkiem mężczyzn rozpoczynających program do 3 miesiąca pozostawania bez pracy). Ta konstatacja odnosi się szczególnie do kobiet, które długi okres po szkoleniu mają mniejsze szanse zatrudnieniowe w porównaniu z grupą kontrolną. Trudna sytuacja tej grupy problemowej odzwierciedla się w poziomie ich stopy zatrudnienia, która po zakończeniu oddziaływania efektu *lock in* nie przekracza 30% i jest znacznie niższa niż w części zachodniej.

Należy zaznaczyć, że doskonalenie zawodowe bezrobotnych w RFN może mieć też praktyczny charakter i odbywać się w formie praktyki lub wykonywania czynności zawodowych w tzw. firmach ćwiczeniowych. Ta forma praktycznego doskonalenia zawodowego daje szczególnie dobre rezultaty w części zachodniej wśród kobiet – efekt wynosi tutaj 10 pkt. proc. Takiego rezultatu nie stwierdza się u bezrobotnych mężczyzn. Różnice te można wytłumaczyć tym, że kobiety biorą udział w praktycznych szkoleniach w zawodach typowych dla sektora usług, gdzie są dobre szanse na zatrudnienie. Natomiast mężczyźni najczęściej doskonalą swoje kwalifikacje w zawodach związanych z przemysłem przetwórczym, w którym szanse na pracę są o wiele mniejsze. Natomiast praktyczne doskonalenie zawodowe nie przynosi żadnych pozytywnych rezultatów zatrudnieniowych w Niemczech Wschodnich.

Negatywny obraz części wschodniej w zakresie oddziaływania doskonalenia zawodowego odzwierciedla trudną sytuację na rynku pracy i można do-

mniemywać, że uczestnicy programów szkoleniowych w obydwu częściach kraju różnią się między sobą w dość istotny sposób. W regionach o wysokim bezrobociu doskonalenie zawodowe pełni bowiem funkcję zastępczą w stosunku do zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku bezrobotnych, którym agencje pracy nie są w stanie udzielić pomocy.

Sumując, należy zaznaczyć, że najnowsze badania wskazują na lepsze efekty zatrudnieniowe doskonalenia zawodowego bezrobotnych po wprowadzeniu reform w porównaniu z okresem przed zmianami. Te pozytywne rezultaty są widoczne zwłaszcza w części zachodniej Niemiec. Tendencja ta daje się zauważyć w czasie reform aktywnej polityki rynku pracy, ograniczających drastycznie wydatki na doskonalenie zawodowe. Trudno dzisiaj dać jednoznaczną odpowiedź, czy takie podejście jest błędne ze względu na zbyt krótki czas trwania reformy. Ponadto nie ma obecnie wyników analiz kosztów i korzyści.

## WNIOSKI

Od wprowadzenia reform minęło zbyt mało czasu, by móc rzetelnie ocenić ich efektywność. Pełny pakiet ustaw funkcjonuje dopiero od 2005 r. i nadal wdrażane są nowe rozwiązania i usprawnienia. Trudno zatem sformułować ogólną ocenę reform, zwłaszcza że badania efektywności poszczególnych rozwiązań, podzielonych na tak zwane moduły, wciąż trwają i ich wyniki można uznać co najwyżej za wstępne.

Na pochwałę zasługuje sam fakt podjęcia reform, ich kompleksowość oraz typowo niemiecka planowa konsekwencja we wdrażaniu. Decydenci dojrżeli do działania, a fakt zainicjowania przemian przez socjaldemokratyczną SPD, nawet za cenę utraty politycznego poparcia, podkreślał powagę sytuacji i pomógł utwierdzić opinię publiczną w przekonaniu o konieczności zmian.

Solidaryzm społecznej gospodarki rynkowej i rozbudowane państwo opiekuńcze prowadziły do wielu nadużyć ze strony osób żyjących z zasiłków i pomocy społecznej, co podmywało finansową stabilność budżetu państwa. Nowe regulacje tworzą lepsze ramy instytucjonalne do szybszych przepływów z bezrobocia do aktywnego zatrudnienia. Efektywniejsze pośrednictwo, uelastycznienie usług służb zatrudnienia, wprowadzenie elementów rynkowych i konkurencyjnych, takich jak bony, przeniesienie większej odpowiedzialności za swój los na bezrobotnych i skierowanie instrumentarium polityki rynku w stronę aktywnych form walki z bezrobociem – to kroki w dobrym kierunku.

Oponenci reform Hartz'a są zdania, że przemiany stanowią demontaż państwa socjalnego. Podkreślają, że – wbrew zapowiedziom – zbyt duży nacisk położono na „wymagać”, a zbyt mały na „wspierać”. Wedle adwersarzy nowe rozwiązania instytucjonalne, głównie zmniejszenie wymiaru zasiłków, naruszają spójność społeczną, prowadzą do obniżenia standardu życia, zwłaszcza rodzin wielodzietnych, i godzą wręcz w godność człowieka w procesie pracy. Krytycy za szczególnie szkodliwą uważają ekspansję sektora niskich płac w ramach *Ein-Euro-Jobs* i *Mini Jobs*, stanowiącego konkurencję dla pierwszego rynku pracy i oznaczającego w praktyce wyzysk pracowników<sup>3</sup>.

Dalekosiężnym skutkiem tworzenia stanowisk o niskich składkach na ubezpieczenie społeczne może być nadwężenie systemów zabezpieczenia społeczne-

go i wzrost ryzyka pauperyzacji osób po przejściu na emeryturę. Krytycy reform argumentują, że zwiększanie elastyczności rynku pracy następuje w znacznym stopniu w wyniku pogarszania pozycji pracobiorców bądź spychania ich w pozorne samozatrudnienie. Jako niestabilne są postrzegane również stosunki zatrudnieniowe z udziałem agencji pracy tymczasowej, promowanych dzięki liberalizacji przepisów. Z drugiej strony ich ocena ulega zmianie, gdy spojrzysz na nie jak na alternatywę wobec bezrobocia i dostrzeżesz sporą skuteczność w integrowaniu pracowników o słabszych szansach zatrudnieniowych.

Należy zauważyć, że faktycznie część rozwiązań nie spełniła pokładanych w nich oczekiwań bądź wywołała nieplanowane efekty. Przykładowo: prywatni pośrednicy nie uzyskali lepszych wyników w poszukiwaniu pracy dla bezrobotnych niż instytucje publiczne, a bony wykorzystywane w pośrednictwie pracy dały wprawdzie pozytywne rezultaty zatrudnieniowe, ale osobom, które ich nie posiadały, utrudniły wyjście z bezrobocia (Kruppe 2006).

Przyjmując za najogólniejszy miernik powodzenia reform stopę bezrobocia, nie można – jak dotąd – jednoznacznie mówić o ich sukcesie. Lekki spadek stopy bezrobocia w 2006 r. miał w znacznym stopniu podłoże koniunkturalne i nie dotknął podstawowych grup problemowych na rynku pracy – długotrwale bezrobotnych i słabo wykwalifikowanych. Na pełniejszą ocenę reform niemieckiego rynku pracy trzeba poczekać.

Mimo dokonującego się w RFN postępu w badaniach nad efektywnością doskonalenia zawodowego bezrobotnych, wiele pytań pozostaje jeszcze bez odpowiedzi. Najbardziej kontrowersyjną kwestią jest skala stosowania tego instrumentu. Rozbudowany szeroko system szkoleń bezrobotnych w latach 90. prowadził do wzrostu ich nieefektywności. Spadała szczególnie jakość programów szkoleniowych dla bezrobotnych<sup>4</sup>. Duże rozmiary programów zatrudnieniowych ograniczają także pośrednictwo pracy publicznych służb zatrudnienia – najbardziej efektywny instrument polityki rynku pracy. Badania ewaluacyjne po wprowadzeniu reform Hartz'a pokazują jednak znaczny wzrost efektów netto doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem.

Określenie roli doskonalenia zawodowego dla bezrobotnych staje się bardzo istotne, gdyż w tocznej dyskusji programom zatrudnieniowym przypisuje się często zadania znacznie przekraczające ich możliwości. Wykorzystują to później oponenty, którzy podważają efektywność polityki rynku pracy i celowość jej finansowania. Trzeba jednak podkreślić, że szkolenie zawodowe nie jest żadnym „złotym środkiem” umożliwiającym przewyższenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ono ukierunkowane na tworzenie nowych miejsc pracy. Jego rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa.

Reasumując, można wskazać cztery podstawowe rekomendacje zmierzające do zwiększenia efektywności programów szkolenia zawodowego dla bezrobotnych.

Po pierwsze, decydujące znaczenie ma właściwa ocena programu. Najczęściej ewaluacja posiada pobieżny charakter. Ze względu jednak na duże rozmiary wydatków na doskonalenie zawodowe bezrobotnych bardzo istotna jest właściwa ocena efektów. Często bowiem mamy do czynienia z sytuacją, że pod nową

nazwą przemycane są stare programy, które się nie sprawdziły i są nieefektywne.

Po drugie, istniejący konsensus co do tego, że instrumentami szkolenia zawodowego powinny być objęte grupy problemowe (*targeting*), związany jest z pewnym ryzykiem. Z jednej strony zmniejsza się w ten sposób rozmiary programów zatrudnieniowych i powoduje wzrost ich efektywności, ale z drugiej może to stworzyć zły wizerunek szkolonych bezrobotnych u pracodawców i nie będą oni zainteresowani ich zatrudnianiem. Trzeba mieć zatem na uwadze tę granicę i postępować racjonalnie.

Po trzecie, duże możliwości w procesie selekcji kandydatów do programu stwarza wykorzystanie *unemployment profiling* (Hasluck 2004, Rudolph 2001). Profilowanie bezrobotnych, szczególnie z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego, pozwala zidentyfikować we wczesnym stadium bezrobocia osoby zagrożone długookresowym bezrobociem. Jest ono nowym instrumentem wspierania decyzji służb zatrudnienia, pozwalającym efektywniej wykorzystać ograniczone środki na aktywne programy zapobiegania bezrobociu.

Po czwarte, pozytywne rezultaty może przynieść wprowadzenie nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnienia i konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych (*job brokering, activation measures*). Implementacja tych systemów musi być powiązana z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań w zakresie zarządzania poprzez cele i solidną oceną zapobiegającą manipulacji. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia mogą bowiem w procesie rekrutacji uczestników programów zatrudnieniowych wybierać tylko tych, którzy mają najlepsze perspektywy uzyskania pracy, po to, by w sztuczny sposób wykazać się bardzo dobrymi rezultatami.

<sup>1</sup> Według obliczeń Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung łączne koszty bezrobocia wynosiły w 2004 r. niemal 86 mld euro.

<sup>2</sup> Dane Eurostatu za 2005 r.

<sup>3</sup> Według badań efekt substytucji miejsc pracy występuje tylko we wschodniej części Niemiec. (Hohendanner 2007).

<sup>4</sup> Na ten problem zwraca się uwagę także w innych krajach. Por. (Calmfors i in. 2001).

## LITERATURA

- Bach H.U., Spitznagel E. (1992), *Arbeitsmarktpolitische Massnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, w: Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt*, pod red. Ch. Brinkmanna i K. Schober, Nürnberg.
- Biewen M., Fitzenberger B., Osikominu A., Völter R. (2006), *Beschäftigungseffekte ausgewählter Massnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*, „Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung” nr 3–4.
- Blaschke D., Nagel E. (1992), *Arbeitslosigkeit nach Massnahmen der beruflichen Weiterbildung niedriger als erwartet*, IABWerkstatbericht nr 14.
- Büchtemann Ch. (1983), *Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf – Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978–1982*, Forschungsberichte, t. 85, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Bundesagentur für Arbeit (2005), *Arbeitsmarkt 2005*, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007), *Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, Nürnberg*.
- Calmfors L., Forslund A., Hemström M. (2001), *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, „Swedish Economic Policy Review” nr 2.
- Damelang A., Haas A. (2006), *Schwieriger Start für junge Türken*, „IAB-Kurzbericht” nr 19.
- Fitzenberger B., Speckesser S. (2000), *Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” 2000, Heft 33.
- Hasluck C. (2004), *Targeting services in the individual customer strategy: The role of profiling. A review of research evidence*, Warwick Institute for Employment Research, Warwick.
- Hofbauer H., Dadzio W. (1987), *Mittelfristige Wirkung beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern nach Beendigung der Massnahme*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” nr 2.
- Hohendanner Ch. (2007), *Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozia- lversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?*, „IAB-Discussion Paper” nr 8.
- Hujer R., Fitzenberger B. (2002), *Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, „Perspektiven der Wirtschaftspolitik”, Heft 2.
- Kruppe T. (2006), *Private Vermittlung als Unterstützung eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*, „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” nr 301.
- Lechner M., Miquel R., Wunsch C. (2005a), *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*, IZA Discussion Paper No. 1443, Bonn.
- Lechner M., Miquel R., Wunsch C. (2005b), *The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification*, Discussion Paper, Universität St. Gallen.
- Lechner M., Wunsch C. (2006), *Are the effects of training programmes in Germany sensitive to the choice and measurement of labour market outcomes?*, „Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung” nr 3–4.
- Mertens D., red. (1988), *Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB*, BeitrAB 70, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Rudolph H. (2001), *Profiling as an instrument for early identification of people at risk of long-term unemployment*, w: *Employability: From theory to practice*, pod red. P. Weinert, M. Baukens, P. Bollerot, M. Pineschi-Gapenne, U. Walwei, Library of Congress, Washington.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Jahresgutachten 2006/2007*, Wiesbaden.
- Statistischer Bundesamt (2006), *Im Blickpunkt: Deutschland in der Europäischen Union 2006*, Wiesbaden.

## SUMMARY

This paper examines further training of the unemployed in Germany throughout the period of 1991–2005, with a particular focus on the effects caused by the Hartz reform. The analysis inquires into the instruments and evaluation methods used, as well as the employment effects. In the 90s further training of the unemployed was a controversial issue. It was characterized by a negative lock in effect in the short-run, whereas the positive effects could be observed in medium- to long-run and were more evident in the Western Germany. Following the Hartz reform, the effects of further training are markedly better, especially in the Western part. This positive tendency is accompanied by a drastic reduction in spending on further training.