

Maria M. Parzychowska-Kurpiewska, Stanisław Tadeusz Kurpiewski

Koncepcje zmniejszania skali bezrobocia

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 2,
85-102

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Koncepcje zmniejszania skali bezrobocia

Od 1990 roku, kiedy to po raz pierwszy w powojennej Polsce pojawiło się zjawisko bezrobocia w formie jawnej, do chwili obecnej jest ono jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemem społecznym, ekonomicznym i politycznym.¹ Lata dziewięćdziesiąte to początek okresu transformacji od gospodarki centralnie planowanej, która zapewniała pełne zatrudnienie aczkolwiek przy pewnym poziomie bezrobocia ukrytego, do gospodarki rynkowej. Konsekwencją tych właśnie przemian ustrojowych i gospodarczych był między innymi spadek zatrudnienia w wielu gałęziach przemysłu oraz wpisujący się na stałe nowy element sytuacji gospodarczej i społecznej - szybko rosnące bezrobocie. Od czasu kiedy to ustawę z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (Dz.U.1982 nr 35 poz.229) zastąpiono ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu później ustawą z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu, następnie ustawą z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i wreszcie obecnie obowiązują od 1 czerwca 2004 roku ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99 poz.1001) nie rozwiązano skutecznie tego problemu i różne są poglądy na temat zmniejszania skali tego zjawiska.

W krajach transformacji problemy z pracą są większe niż w zamożnym świecie krajów zachodnich, bo szybka modernizacja oraz budowa gospodarki rynkowej zwiększają ryzyko utraty dotychczasowej pracy oraz braku pracy dla wielu grup ludności. Wywołane jest ono także trudnościami dostosowawczymi do nowych technologii, firm, zawodów i form pracy. W Polsce problem ten jest spotęgowany, bo podaż pracy jest relatywnie wyższa na skutek aktualnie większego przyrostu młodych zasobów niż w innych krajach europejskich. Ponadto struktura tej podaży nie dostosowuje się w odpowiednim tempie do nowych i nadchodzących potrzeb gospodarczych. Dotyczy to szczególnie kwalifikacji oraz mobilności przestrzennej.²

1. Teoretyczne podstawy różnych form bezrobocia

Ekonomiści zwykle rozróżniają następujące rodzaje bezrobocia:³ frykcyjne, strukturalne, wynikające z niedostatku popytu na produkty pewnych działów gospodarki oraz klasyczne.

W kwestii przyczyn powstawania bezrobocia nierównowagi, tj. bezrobocia związanego z nadwyżką globalnej podaży pracy nad globalnym popytem na pracę toczy się w ekonomii spór.⁴ Wylaniają się dwa główne stanowiska: klasyczne i keynesistowskie. Zgodnie z ujęciem klasycznym w gospodarce wolnorynkowej istnieje tendencja do ustalania się równowagi na rynku pracy pod wpływem mechanizmu zmian płac realnych. W myśl tej teorii gdyby na rynku pracy powstała nadwyżka podaży pracy nad popytem na pracę, to konkurencja między bezrobotnymi doprowadziłaby do obniżki płac realnych, co w rezultacie zmniejszyłoby podaż a zwiększyło popyt na pracę, likwidując w ten sposób nierównowagę na rynku pracy. Zjawisko bezrobocia występujące w gospodarce teoria ta tłumaczy ograniczeniami

w swobodnym działaniu mechanizmu rynkowego na rynku pracy a przede wszystkim istnieniem ustawowej gwarancji płacy minimalnej i działalnością związków zawodowych opierających się redukcjom płac i wymuszającym przez strajki lub ich groźbę wyższe stawki płac niż te, jakie kształtowałyby się w wyniku wolnej konkurencji. We współczesnej rozwiniętej gospodarce rynkowej prawo reguluje nie tylko wysokość minimalnego wynagrodzenia, ale również warunki zatrudnienia dotyczące czasu pracy, bezpieczeństwa a także ogranicza dyskryminację pracowników ze względu na płeć, wiek itp. W myśl tej teorii przy takim ujęciu przyczyn i charakteru bezrobocia wnioski dla polityki ograniczania bezrobocia są następujące: likwidacja ograniczeń swobodnego działania mechanizmu rynkowego (w szczególności osłabienie monopolu związków zawodowych i uelastycznienie płac), stwarzanie producentom korzystniejszych ekonomicznych warunków rozwijania produkcji oraz działania państwa usprawniające funkcjonowanie rynku pracy.

Keynesowska teoria przyczyn bezrobocia upatruje w niewystarczającym popycie konsumpcyjnym i inwestycyjnym, powodującym niski stopień wykorzystania istniejących zdolności produkcyjnych. Ponieważ skala popytu globalnego ulega koniunkturalnym wahaniom, ten typ bezrobocia nazywany jest bezrobociem koniunkturalnym. Niewystarczający popyt na towary w gospodarce rynkowej występuje wówczas, gdy suma zamierzonych inwestycji w gospodarce jest mniejsza od sumy oszczędności odpowiadających dochodowi przy pełnym zatrudnieniu. Nie uznają keynesiści tezy klasyków, że zmiany stopy procentowej gwarantują zrównanie inwestycji i oszczędności na pożądanym poziomie. Głoszą natomiast, że jeśli popyt na towary ukształtuje się poniżej poziomu koniecznego do zakupienia wytworzonej produkcji, to producenci zmuszeni będą obniżyć produkcję, a w związku z tym również zatrudnienie do poziomu wyznaczanego przez efektywny popyt, co w konsekwencji prowadzi do powstania przymusowego bezrobocia o dosyć trwałym charakterze. Nie zgadzają się, keynesiści z tezą klasyków, że obniżki płac są w stanie zlikwidować bezrobocie, ponieważ obniżenie płac powoduje zmniejszenie dochodów pracowników, a te z kolei ograniczają ich wydatki konsumpcyjne, co prowadzi do dalszego ograniczenia produkcji a w związku z tym również do powiększania szeregów bezrobotnych. Przyjmują założenie o sztywności płac nominalnych, natomiast za konieczność uznają aktywną ingerencję państwa w procesy gospodarcze polegającą w szczególności na regulowaniu popytu na dobra za pomocą instrumentów fiskalnych i pieniężnych.⁵

Bezrobocie frykcyjne jest wynikiem niedostosowania posiadanych kwalifikacji i miejsca zamieszkania do wymaganych miejsc pracy. Do tej kategorii zalicza się także te osoby, które z różnych powodów zmieniają pracę i przejściowo z różnych powodów pozostają bezrobotnymi.⁶ Jest to zjawisko naturalne w gospodarce, w której struktura siły roboczej oraz liczba oferowanych miejsc pracy zmieniają się nieustannie.

Bezrobocie strukturalne dotyczy takiego rodzaju bezrobocia, które powstaje w rezultacie niedopasowań struktury podaży siły roboczej i popytu na siłę roboczą, przede wszystkim w aspekcie kwalifikacyjnym, zawodowym i regionalnym. U podstaw tych niedopasowań leżą procesy upadku lub rozwoju pewnych branż i gałęzi, związane z tendencjami postępu technicznego i kierunkami międzynarodowego podziału pracy.⁷ Robotnicy mogą być zmuszani do przekwalifikowania się i zdobycia umiejętności bardziej poszukiwanych w aktualnej sytuacji gospodarczej. Przedsiębiorstwa mogą jednak nie chcieć zatrudniać i szkolić starszych pracowników. Stają się oni wówczas ofiarami bezrobocia strukturalnego.⁸

2. Negatywne konsekwencje bezrobocia

Bezrobocie wywołuje wiele negatywnych skutków mających wymiar zarówno ogólny -dla gospodarki jako całości jak i indywidualny - dla osób bezrobotnych i ich rodzin; stwarza szereg problemów natury ekonomicznej jak i społecznej. W płaszczyźnie makroekonomicznej głównym skutkiem występowania bezrobocia jest strata stanowiąca różnicę między wielkością PKB (produktu krajowego brutto) możliwą do osiągnięcia w warunkach pełnego zatrudnienia, a wielkością PKB osiąganą w warunkach niepełnego wykorzystania siły roboczej. Kolejne negatywne konsekwencje bezrobocia w skali makroekonomicznej wiążą się z trudnościami zrównoważenia budżetu państwa. Z jednej, bowiem strony zjawisko to zmniejsza wpływy budżetowe w wyniku spadku aktywności gospodarczej, z drugiej zaś zwiększa obciążenia budżetu państwa po stronie wydatków z tytułu zwalczania bezrobocia np. zasiłków, dotacji, kosztów szkoleń i innych.

Skutki bezrobocia w skali mikroekonomicznej polegają na pogorszeniu się sytuacji materialnej bezrobotnych i ich rodzin w rezultacie utraty dochodów z pracy w okresie beczynności zawodowej. Realizowane programy ochrony socjalnej w niewielkim tylko stopniu przeciwdziałają pogarszaniu się sytuacji ekonomicznej.

Tabela 1. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 1993-2000

Granice ubóstwa	1993	1994	1994	1996	1997	1998	1999	2000
Procent osób poniżej granicy ubóstwa								
Relatywna ¹	12,0	13,5	12,8	14,0	15,3	15,8	16,5	17,1
Urzędowa ²	-	-	-	-	13,3	12,1	14,4	13,6
Minimum egzystencji ³	-	6,4	-	4,3	5,4	5,6	6,9	8,1
Subiektywna ⁴	40,0**	33,0**	30,8**	30,5**	30,8**	30,8**	34,8**	34,4**

Źródło: Hrynkiewicz J.(red.),Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy europejskie, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s.22.

* Dane dotyczą IV kwartału. ** Procent gospodarstw domowych

¹połowa średnich wydatków ekwiwalentnych ogółu gospodarstw domowych w kraju;

²miesięczny dochód netto w gospodarstwie domowym uprawniający do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej na podstawie ustawy z 1990 roku;

³wartość koszyka żywności , odzieży chroniącej przed zimmem, podstawowej pomocy leczniczej oraz możliwie niskiej opłaty mieszkaniowej(absolutna linia ubóstwa);

⁴Niezbędny dochód „wiązania końca z końcem” ustalony na podstawie ocen gospodarstw domowych.

Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych, których wydatki nie przekraczały połowy średnich wydatków ekwiwalentnych, wynosił 12% w 1993 roku i podniósł się do 17,1% w 2000 roku. Wyraźny i systematyczny wzrost tego wskaźnika postępował od 1996 roku (14,0%). W 1993 roku aż 40% gospodarstw domowych sytuowało się poniżej subiektywnej linii ubóstwa. W kolejnych dwóch latach 1994 i 1995 odsetek ten obniżył się do poziomu około 30% i utrzymywał się na tym poziomie do 1998 roku, aby ponownie wzrosnąć do ponad 34% w 2000 roku. Widać, więc wyraźnie, że w okresie ożywienia gospodarczego (1994-1997) i spadku stopy bezrobocia (1994-1998) postrzeganie biedy było mniejsze.⁹

Wysokie bezrobocie szczególnie dotyka grup zagrożonych, takich jak osoby młode, osoby

starsze, mniej wykwalifikowane, niepełnosprawne. Szczególnie niepokojące jest bezrobocie osób młodych (w wieku od 15 do 24 lat), które osiągnęło 60 mln w skali światowej.¹⁰ Pojawić się może także „luka płci”, przez co kryzys w zatrudnieniu odbija się bardziej na osobach jednej płci, w większości krajów są to kobiety. Ponadto, szanse na powrót do zatrudnienia maleją wraz z długością czasu pozostawania bez pracy. W rezultacie, wysokie bezrobocie tworzy dużą grupę osób długotrwale bezrobotnych, których szanse na powrót do zatrudnienia są niewielkie bez pomocy państwa.¹¹

Oprócz ekonomicznych skutków bezrobocia, istotne są również negatywne konsekwencje społeczne i psychologiczne tego zjawiska. Utrata pracy wywołuje stres i frustracje oraz rozczarowanie z powodu niezrealizowanych aspiracji zawodowych. W wymiarze ogólnospołecznym bezrobocie wywołuje degradację społeczną i poczucie krzywdy w wielu środowiskach, co prowadzi do pojawienia się niepokojów społecznych, strajków itp.

Niepokojącą tendencją obserwowaną w ostatnich latach jest narastająca polaryzacja pomiędzy bogatymi a biednymi, zarówno pomiędzy krajami, jak i wewnątrz nich. Częściowo wynika to z wyższego bezrobocia, które jak już wskazaliśmy, może uwięzić ludzi na długo w pułapce ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ale ubóstwo nie omija również tych, którzy pracują. Od lat osiemdziesiątych XX w. zwiększyło się w krajach OECD zróżnicowanie płac pomiędzy pracownikami wysoko a nisko kwalifikowanymi.¹²

Pogarszająca się sytuacja na rynku pracy w Polsce stanowić będzie zagrożenie ekonomiczne i socjalne dla różnych środowisk zawodowych i grup społecznych, zaś wzrastające bezrobocie wpłynie będzie na utrwalanie się jego negatywnych cech, jak:

- poszerzanie się sfery ubóstwa wśród osób długotrwale bezrobotnych,
- zagrożenie marginalizacją zawodową i społeczną bezrobotnej młodzieży i kobiet,
- pauperyzacja i dalsze pogłębianie się różnic ekonomicznych i edukacyjnych między mieszkańcami wsi i miast,
- utrwalanie się regionalnego zróżnicowania bezrobocia i problemów strukturalnych.

I Aktywność ekonomiczna ludności w latach 1992-2003

Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności liczba osób pracujących w Polsce w 1992 r. wynosiła ok. 15,2 mln, w 1994 roku zmniejszyła się do 14,7 mln., następnie wzrastała do 1998 roku, kiedy to osiągnęła poziom 15,4 mln osób. Od 1998 r. następował już tylko szybki spadek zatrudnienia w wyniku, którego liczba pracujących zmniejszyła się do poziomu 13,6 mln w 2003 r.¹³ Znaczny spadek liczby pracujących w ostatnich latach przełożył się na wzrost stopy bezrobocia oraz liczby biernych zawodowo. Przyczyn wzrostu bezrobocia należy szukać w czynnikach koniunkturalnych (spowolnienie i stagnacja gospodarcza lat 2000-2001) oraz intensyfikacji procesów restrukturyzacyjnych. Jednocześnie następował wzrost bierności zawodowej związany z polityką społeczno-gospodarczą ukierunkowaną w znacznym stopniu na kompensowanie dochodów osób pozostających bez pracy i ich wczesną dezaktywizację. Czynniki te doprowadziły do bardzo wysokiego wzrostu stopy bezrobocia od 13,5 % w 1992 do 19,3 % w 2003 roku.¹⁴

Szczególnie silny spadek aktywności zawodowej dotyczył osób powyżej 50 roku życia. Stało się tak w wyniku dominującej w latach dziewięćdziesiątych polityki ukierunkowanej na wcze-

sne wycofywanie z rynku pracy osób starszych za pomocą wcześniejszych emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy (przyznawanych do 1997 r. na bardzo korzystnych dla beneficjentów zasadach) czy zasiłków przedemerytalnych (w latach 1997-2001) i świadczeń przedemerytalnych (od 1997 r.). Działania te przyczyniły się do łagodzenia napięć społecznych, jednak ich ogólny efekt jest bardzo niekorzystny: nie tylko doprowadziło to do niebezpiecznej sytuacji finansów publicznych i dalszego wzrostu kosztów pracy, ale przede wszystkim usunęło z rynku pracy osoby, które nawet, jeśli miały szansę na pracę, wybierały stworzoną przez państwo możliwość dezaktywizacji.¹⁵ Obecnie, dzięki znacznemu ograniczeniu możliwości uzyskiwania świadczeń przedemerytalnych i likwidacji zasiłków przedemerytalnych możliwości wczesnej dezaktywizacji zostały poważnie ograniczone. Oprócz w/w czynników następował jednocześnie szybki wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym: tylko w ciągu ostatnich dwóch lat przybyło blisko 500 tys. osób w wieku 18-59 lat. Wzrost zasobów pracy jest generalnie pozytywnym zjawiskiem, jednak wobec istniejących barier strukturalnych hamujących wzrost zatrudnienia, powoduje dalsze pogarszanie się sytuacji na rynku pracy - wzrost bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży i obniżanie się wskaźnika zatrudnienia.

Należy również zauważyć, że sytuacja kobiet na rynku pracy jest gorsza niż mężczyzn: w 2003 r. różnica ta zaznaczała się niższym poziomem aktywności zawodowej kobiet niż mężczyzn (odpowiednio 47,9 % i 62,4 %) oraz niższym wskaźnikiem zatrudnienia (38,2 % wobec 50,4 % dla mężczyzn), a także nieco wyższym poziomem bezrobocia (20,3 % wobec 18,4 % dla mężczyzn).¹⁶

4. Charakter bezrobocia w Polsce

Zapoczątkowany w 1989 r. proces przebudowy polskiej gospodarki przyniósł, jak już wspomniano wcześniej, charakterystyczne dla gospodarki rynkowej zjawisko bezrobocia. Przyczyn tego bezrobocia było kilka: przede wszystkim ujawniło się tzw. zjawisko bezrobocia ukrytego, które było charakterystyczne dla gospodarki centralnie planowanej. Polegało ono na tym, że w przedsiębiorstwach państwowych zatrudniano więcej osób, niż było to konieczne z punktu widzenia techniki i organizacji produkcji. Z chwilą pojawienia się reguł rynkowych, przedsiębiorstwa zmuszone zostały do zwolnienia zbędnych pracowników. Inną, ważną przyczyną była zmiana w strukturze produkcji. W systemie rynkowym okazało się, że całe branże, oparte na starych technologiach, są nierentowne i zakłady produkcyjne tych branż należy zlikwidować, a pracowników zwolnić. Trzecim czynnikiem była zmiana popytu na pewne wyroby. Na przykład spadło znacznie zapotrzebowanie na produkcję przemysłu zbrojeniowego, co wymusiło redukcję zatrudnienia w tym sektorze gospodarki.¹⁷

Zasadnicze znaczenie dla polityki zwalczania bezrobocia ma ustalenie dominujących typów bezrobocia występujących w gospodarce. W szczególności chodzi o rolę bezrobocia związane z nadwyżką globalnej podaży pracy nad globalnym popytem na pracę (tzw. bezrobocia nierównowagi) oraz bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego. Pewne znaczenie dla tego rozstrzygnięcia ma tzw. krzywa Beveridge'a, wyjaśniająca zależności między bezrobociem a wolnymi miejscami pracy. Zgodnie z tą krzywą, jeśli wzrośtowi bezrobocia towarzyszy spadek liczby wolnych miejsc pracy, to mamy do czynienia z istnieniem negatywnego szoku ogólnej aktywności i dominacją bezrobocia związanego z nadwyżką globalnej podaży pracy nad popytem na pracę. Natomiast, gdy wzrost bezrobocia łączy się ze wzrostem liczby wolnych miejsc pracy, to

przyczyn wzrostu bezrobocia można doszukiwać się w tzw. szoku realokacyjnym, wskazującym na: istotną rolę bezrobocia związanego z niedopasowaniami strukturalnymi.¹⁸

Dwunastoletni okres transformacji polskiej gospodarki z punktu widzenia kształtowania się tempa wzrostu gospodarczego oraz sytuacji na rynku pracy, można ogólnie podzielić na trzy okresy:¹⁹

- lata 1990-1993 - okres ten obejmuje recesję transformacyjną a następnie stopniowe wyjście gospodarki z kryzysu ekonomicznego. W tym czasie zatrudnienie systematycznie malało a bezrobocie rosło.
- lata 1994-1997 - jako okres ekspansji gospodarczej, której towarzyszył wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia,
- lata 1998-2001 - stanowiące okres osłabienia dynamiki tempa wzrostu gospodarczego i zmniejszającego się zatrudnienia oraz wzrostu bezrobocia.

Analiza empiryczna potwierdza związek (dodatnią korelację) między poziomem produktu krajowego a zatrudnieniem i bezrobociem w pierwszych dwóch wymienionych okresach (lata 1990-1993 i lata 1994-1997). Warto przy tym zwrócić uwagę, że wolumen produktu krajowego obniżył się w większym stopniu niż liczba pracujących w porównaniu z okresem wyjściowym transformacji - rokiem 1989. W okresie wyjścia gospodarki z recesji transformacyjnej (lata 1992-1993) widoczny jest efekt histerezy - opóźnionej reakcji zatrudnienia i bezrobocia na zmiany PKB. Natomiast w okresie ekspansji gospodarczej (lata 1994-1997) rosło zarówno zatrudnienie jak i produkt krajowy, jednak tempo wzrostu PKB znacznie przewyższało dynamikę liczby pracujących. Był to więc wzrost gospodarczy oparty przede wszystkim na poprawie wydajności pracy. W ostatnim okresie (lata 1998-2001) dodatnia korelacja między PKB a zatrudnieniem kończy się, produkt krajowy rośnie (w coraz wolniejszym tempie), podczas gdy liczba zatrudnionych systematycznie maleje.

Wysoka stopa bezrobocia w Polsce ma zarówno podłoże koniunkturalne jako efekt recesji (niedobór miejsc pracy) jak i strukturalne. Głównym trzonem bezrobocia jest bezrobocie strukturalne, które wynika z realnych cech polskiego rynku pracy i innych współzależnych rynków, zachowań siły roboczej i pracodawców.²⁰ Odbiciem struktury odziedziczonego aparatu wytwórczego jest jeszcze dziś struktura kwalifikacji zarówno pracujących jak i bezrobotnych. W znacznej mierze nie są to kwalifikacje pożądane we współczesnej, nowoczesnej gospodarce. W Polsce struktura gospodarki w dalszym ciągu odbiega znacząco od obrazu jaki możemy zobaczyć w państwach bardziej rozwiniętych. Duża część bezrobotnych w Polsce jest efektem rozwijania w czasach PRL przemysłu ciężkiego oraz nacjonalizacji rolnictwa poprzez tworzenie tak zwanych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Co gorsze, badania socjologiczne pokazują, że właśnie byli pracownicy PGR-ów, hut czy kopalni, ze względu na ich poprzedni charakter pracy, nie wymagający jakiegokolwiek inicjatywy, stanowią grupę najmniej przygotowaną do szukania nowego miejsca pracy.

Nasi bezrobotni są przy tym niemobilni, przywiązani do miejsca zamieszkania i miejsca pracy. Jest to oczywiście skutek sztywności całego układu stosunków społeczno ekonomicznych w poprzednim ustroju oraz ubóstwa, niezdolności do poniesienia wydatków związanych ze zmianą miejsca pracy i zamieszkania.²¹

Cechą charakterystyczną polskiej gospodarki jest bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy. Polega on na tym, że obserwujemy systematyczny wzrost gospodarczy przy ciągle zwiększającym się bezrobociu. Może to stwarzać istotne trudności dla programu ograniczania bezrobocia, szczególnie w warunkach szybkiego demograficznego wzrostu zasobów pracy w latach 1996-2005²² Wstępne badania bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego sugerują, że źródła jego należy szukać w dwóch grupach czynników. Po pierwsze następuje zmniejszenie bezrobocia utajonego w przedsiębiorstwach, zwiększając produkcję przedsiębiorstwa sięgają po wewnętrzne rezerwy zatrudnienia a w dalszej kolejności będą zwiększały poziom zatrudnienia przez rekrutację nowych pracowników. Po drugie, niska skłonność do wzrostu zatrudnienia spowodowana jest zbyt wysokimi składkami na ubezpieczenie społeczne.²³ Mimo, że poziom płac jest w Polsce znacznie niższy niż w krajach OECD, to obciążenia w postaci podatku socjalnego są relatywnie bardzo wysokie, co hamuje wzrost zatrudnienia.

5. Polityka państwa oraz modele przeciwdziałania bezrobociu

Bezrobocie stanowi bardzo poważny problem ekonomiczny i społeczny a skala i skutki istniejącego bezrobocia są na tyle poważne, że dosyć powszechne stało się przekonanie o konieczności aktywnej ingerencji państwa zmierzającej do ograniczania tego zjawiska. Państwo w swej działalności dotyczącej rynku pracy może prowadzić politykę aktywną mającą na celu zmniejszanie skali bezrobocia oraz pasywną, mającą na celu pomoc socjalną dla osób bezrobotnych.²⁴

● Polityka aktywna (makro i mikroekonomiczna) ma na celu redukcję bezrobocia przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych.

W skali makroekonomicznej polega ona na wykorzystaniu instrumentów fiskalnych (podatki, wydatki budżetowe) oraz pieniężnych (stopy procentowe, podaż pieniądza). Instrumenty te mogą być skierowane na stymulowanie globalnego popytu na towary lub na stwarzanie procentom korzystniejszych ekonomicznych warunków rozwijania produkcji w zależności od tego, którą teorię przyjmie państwo, klasyczną czy keynesistowską, jako podstawę prowadzonej polityki. Celem polityki makroekonomicznej jest ograniczanie nierównowagi na rynku pracy.

W skali mikroekonomicznej jest to redukcja bezrobocia w określonych grupach siły roboczej oraz wpływanie na lepsze funkcjonowanie rynku pracy za pomocą takich instrumentów jak:

- usługi pośrednictwa pracy - pomoc bezrobotnemu i poszukującemu pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w uzyskaniu pracownika o właściwych kwalifikacjach,
- poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa - pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca pracy oraz informacje o możliwości szkoleń i kształcenia
- subsydiowanie zatrudnienia - czyli bezzwrotna pomoc finansowa przedsiębiorcom tworzącym nowe miejsca pracy lub rezygnującym z redukcji zatrudnienia,
- publiczne programy zatrudnienia - mające na celu tworzenie przez państwo dodatkowych miejsc pracy w tych dziedzinach, które nie cieszą się zainteresowaniem sektora prywatnego,
- dotacje i pożyczki dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy oraz bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą na własny rachunek,

- szkolenia zawodowe, które umożliwiają przekwalifikowanie lub zdobywanie nowych kwalifikacji przez bezrobotnych.

Wyżej wymienione instrumenty adresowane są przeważnie do określonych grup bezrobotnych (młodzieży, osób powyżej 50 lat czy długotrwale bezrobotnych), dzięki czemu mają podstawowe znaczenie w ograniczaniu bezrobocia strukturalnego czy frykcyjnego, ale też mogą mieć pewne znaczenie dla redukcji bezrobocia występującego w warunkach nierównowagi na rynku pracy.

● Pasywna polityka ma na celu zabezpieczenie socjalne osób bezrobotnych i ich rodzin. Podstawowe jej instrumenty to:

- zasiłki dla bezrobotnych,
- jednorazowe odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy,
- świadczenia przedemerytalne,
- wcześniejsze emerytury.

W Polsce wszystkie te instrumenty stosowane są jako część regulacji rynku pracy od początku procesu transformacji. Zmieniała się tylko ich konstrukcja. Przede wszystkim zmianie uległy kryteria przyznawania zasiłku - od liberalnych po restrykcyjne. Zmiana ta została wymuszona masowym rejestrowaniem się bezrobotnych i pobieraniem przez nich zasiłków. Aczkolwiek w przyjętej konstrukcji prawnej obecnie obowiązującej ustawy zasiłki będą przyznawane bezrobotnym bezwarunkowo, mając formę nieekwiwalentną i tylko częściowo pozostają zależne od dotychczasowego zatrudnienia bezrobotnego. Nie są również związane z wysokością dotychczasowego wynagrodzenia osoby bezrobotnej, ani z okresem pozostawania bez pracy. Wszystko to powoduje, że zasiłek nie ma charakteru motywującego do poszukiwania legalnej pracy.

Zasadnicze znaczenie dla redukcji bezrobocia mają instrumenty aktywnej polityki państwa na rynku pracy. Natomiast jak wynika z analizy wydatków Funduszu Pracy - który jest źródłem finansowania aktywnej i pasywnej polityki państwa na rynku pracy - największą pozycję w wydatkach aż 46% zajmują zasiłki i świadczenia przedemerytalne w dalszej kolejności 43 % zasiłki dla osób bezrobotnych, na aktywne formy pozostaje minimalna ilość - około 5%.²⁵

W krajach wysoko rozwiniętych zaobserwować można dużą różnorodność modeli przeciwdziałania bezrobociu, które przy pewnym uproszczeniu dają się sprowadzić do dwóch nurtów podstawowych:²⁶

- I - skupiający się na środkach i programach aktywnej polityki rynku pracy,
- II - akcentujący zintegrowaną, prozatrudnieniową politykę społeczno- gospodarczą, w której aktywna polityka rynku pracy jest istotnym, ale tylko jednym z elementów.

Te dwa nurty różnią się przede wszystkim oceną źródeł bezrobocia. Pierwszy główne źródło bezrobocia upatruje w małej aktywności osób bezrobotnych oraz niesprawnym funkcjonowaniu urzędów pracy. W drugim nurcie - za główną przyczynę bezrobocia przyjmuje się deficyt miejsc pracy. W obu przypadkach w ramach polityki rynku pracy stosuje się odmienne sposo-

by wpływania na równowagę tego rynku. Zastosowanie sposobów przeciwdziałania bezrobociu, które właściwe są nurtowi pierwszemu, prowadzi do wykształcenia substytucyjnego modelu polityki rynku pracy, właściwych zaś nurtowi drugiemu - komplementarnego (zintegrowanego) modelu polityki rynku pracy.²⁷

W modelu substytucyjnym polityka rynku pracy pełni rolę zastępczą względem polityki gospodarczej, która nie prowadzi do tworzenia wystarczającej liczby miejsc pracy. Głównym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu są wówczas programy rynku pracy finansowane ze środków publicznych, zatrudnienie zaś jest traktowane jako problem rezydualny (resztowy) procesów gospodarczych.

W modelu komplementarnym akcentuje się priorytetowe znaczenie promowania zatrudnienia i ograniczania ekonomicznych przyczyn destrukcji miejsc pracy. Programy polityki rynku pracy pełnią tu funkcję uzupełniającą względem prozatrudnieniowej polityki społeczno-gospodarczej.

Rzecz nieco upraszczając, oba modele można odnieść do dwóch podstawowych doktryn ekonomicznych: neoklasycznej i keynesowskiej, wraz z ich późniejszymi rozwinięciami.

Wyodrębnione na gruncie analiz teoretycznych i doświadczeń krajów wysokorozwiniętych modele polityki rynku pracy są konstrukcjami o charakterze skrajnym i rzadko w praktyce występują w czystej postaci.

Nie jest też łatwym zadaniem syntetyczne przedstawienie polityki rynku pracy w Polsce. Głębokie zmiany o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym, które nastąpiły w latach dziewięćdziesiątych objęły również rynek pracy jako jeden z czynników produkcji. Wymagało to zwłaszcza w pierwszym okresie stworzenia instytucjonalnych podstaw istnienia, wypracowania zakresu, form i procedur ingerencji państwa oraz wypracowania systemu osłon zwiększających bezpieczeństwo socjalne ludności. Rozwiązania polityki rynku pracy determinowane były przede wszystkim uwarunkowaniami gospodarczymi i społecznymi (na rynku pracy wystąpiła nierównowaga, wymagająca decyzji adekwatnych do skali jej konsekwencji, przede wszystkim społecznych). Rozwiązania polityki rynku pracy kształtowane pod presją społeczną nie mogły być optymalne z punktu widzenia wszystkich możliwych kryteriów, zmieniane były wielokrotnie a proces tworzenia polityki rynku pracy trwa nadal.²⁸

Na początku lat dziewięćdziesiątych można mówić o wyraźnym substytucyjnym modelu polityki rynku pracy w Polsce. W tym czasie w polityce gospodarczej działania koncentruje się na zagadnieniach pieniężno - finansowych, natomiast rynkowi pracy poświęca się niewiele uwagi (traktowany jest jako jedna z licznych instytucji gospodarki rynkowej). W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych można mówić o próbach przesunięcia polityki rynku pracy w kierunku modelu komplementarnego. Poszczególne rządy składają deklaracje ograniczania nierównowagi na rynku pracy jako ważnego celu polityki ekonomicznej oraz stosowania instrumentów wpływających na zwiększenie popytu na pracę. W konsekwencji jednak działania podejmowane w ramach polityki gospodarczej, skierowane na zapobieganie bezrobociu i jego zwalczanie, miały w tym czasie (z wyjątkiem względnie konsekwentnie realizowanej polityki rynku pracy) często charakter żywiołowy, dostosowywany do bieżących napięć na rynku pracy; bywały zwykle reakcją na bieżące konflikty i spektakularnie nagłośnione elementy nierównowagi.²⁹

Pierwszym od 1990 roku dokumentem rządowym, który pozwalał na realizację w Polsce modelu komplementarnego polityki rynku pracy była „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010”³⁰ Jako główne wyzwanie, stojące przed polską gospodarką,

w Strategii przyjęto trwałe rozwiązanie problemu bezrobocia poprzez stworzenie 3 do 4 milionów nowych miejsc pracy. Jako jeden z dwóch głównych celów Strategii uznano wyraźne zwiększenie zdolności i skłonności przedsiębiorstw do tworzenia produktywnych miejsc pracy, tak aby można było obniżyć poziom bezrobocia jawnego i ukrytego. W Strategii określono główne czynniki rozwoju gospodarczego oraz narzędzia realizacji celów (instrumenty polityki ekonomicznej), do których zaliczono, między innymi:

- przyspieszenie procesu prywatyzacji i przedsiębiorstw państwowych;
- wzrost efektywności i elastyczności rynku pracy (m.in. poprzez zmniejszenie kosztów pracy, decentralizację negocjacji płacowych, uelastycznienie systemu płac oraz ograniczenie roli płacy minimalnej);
- zrównoważenie wydatków z dochodami sektora finansów publicznych;
- zmianę struktury wydatków publicznych (redukcja wydatków o charakterze socjalnym, wzrost wydatków na realizację podstawowych funkcji państwa oraz finansowanie dziedzin rozwojowych);
- reformę systemu podatkowego (niższe podatki bezpośrednie, dostosowanie podatków pośrednich do wymagań i standardów Unii Europejskiej, stabilność i prostota systemu);
- poprawę efektywności kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych.

Niestety, „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010” nigdy nie została wdrożona w oczekiwanym zakresie.

6. Działania systemowe na polskim rynku pracy

Działania systemowe na polskim rynku pracy wyznaczają przede wszystkim regulacje prawne Ustawy Zasadniczej, wśród których najistotniejsze są postanowienia określające obowiązki państwa, zawarte w art.65 ust. 5 „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.” oraz określające prawa socjalne, które państwo powinno gwarantować zawarte w art.67 ust.2 „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

Szczegółowe regulacje prawne zawarte były najpierw w ustawie z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, później w ustawie z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu, następnie w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i w obecnie obowiązującej od 1 czerwca 2004 roku ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99 poz.1001). System uregulowań prawnych nakierowany jest na: zmniejszanie skali bezrobocia, pomoc w znajdowaniu pracy, podejmowanie pracy na własny rachunek. Uwzględnia też potrzebę łagodzenia skutków braku środków utrzymania dla pozostających bez pracy w postaci zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń.

Zgodnie z obowiązującą ustawą podstawowymi usługami na rzecz rynku pracy są³¹:

- > pośrednictwo pracy polegające na pomocy bezrobotnemu i poszukującemu pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w uzyskaniu pracownika o poszukiwanych kwalifikacjach,
- > usługi EURES niosące pomoc w uzyskaniu zatrudnienia na terenie Unii Europejskiej, zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników,
- > poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa mające na celu pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca pracy oraz informacje o możliwości szkoleń i kształcenia),
- > pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy: umożliwienie dostępu do baz danych służących uzyskaniu umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia, uczestnictwo w szkoleniach z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych, tworzenie tzw. klubów pracy,
- > organizacja szkoleń umożliwiających nabycie poszukiwanych kwalifikacji w szczególności z wykorzystaniem umów szkoleniowych zawieranych między starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową.

Ustawa daje prawo staroście oraz marszałkowi województwa samodzielnie lub we współpracy z innymi organami inicjacji i realizacji projektów lokalnych oraz regionalnych na rzecz promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych. Projekty lokalne są realizowane przez powiatowe urzędy pracy, a regionalne współfinansowane przez Fundusz Pracy.

Zgodnie z przywołaną ustawą do podstawowych instrumentów państwa ukierunkowanych na aktywizację osób bezrobotnych należą:

> Staże zawodowe

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zwiększa dostępność staży pracy. Poprzednio obowiązujące regulacje pozwalały na odbywanie staży finansowanych przez urzędy pracy jedynie absolwentom. Od 1 czerwca br. z tej formy aktywizacji mogą korzystać wszystkie osoby bezrobotne do 25 roku życia. Ustawa przewiduje również, możliwość skorzystania ze staży osobom powyżej 25 roku życia (do 27 roku życia). Osoby te mogą zostać skierowane na staż w okresie 12 miesięcy od ukończenia wyższej uczelni. Oznacza to, iż np. osoba kończąca studia mając lat 26, przez okres następnych 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej, może starać się o skierowanie na staż. O ile w „starej ustawie” staż mógł trwać od 3 do 12 miesięcy o tyle nowe regulacje znoszą dolną granicę i wyznaczają jedynie maksymalny czas trwania stażu, który zostaje na tym samym poziomie tj. 12 miesięcy.

Podczas odbywania stażu przysługuje stypendium stażowe, równe kwocie zasiłku dla bezrobotnych. Stażysta ma możliwość otrzymania płatnych dni wolnych. Na wniosek bezrobotnego odbywającego staż, pracodawca jest obowiązany do udzielenia stażysty dni wolnych w wymiarze 2 dni za każde 30 dni odbywania stażu. Za dni wolne osobie odbywającej staż przysługuje stypendium.

> Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy

- tak nazywa się kolejna propozycja aktywizacji, która znalazła się w ustawie. Z tego elementu także będą mogły skorzystać bezrobotne osoby do 25 roku życia. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy odbywa się prawie na identycznych zasadach jak staż. Różnice pomiędzy tymi formami aktywizacji dotyczą jedynie długości korzystania z nich, a także ich dostępności. W przypadku przygotowania zawodowego katalog grup mogących do takiej pracy zostać skierowanych obejmuje także bezrobotnych powyżej 50 roku życia oraz długotrwale bezrobotnych. Przygotowanie zawodowe może trwać do 6 miesięcy, a osoby, które będą z niego korzystały otrzymają stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Te same zasady jak przy stażu obowiązują przy ubieganiu się o dni wolne.

> Bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej

„Stara” ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pozwalała bezrobotnym na uzyskanie niskoprocentowanych pożyczek z urzędu pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Od 1 czerwca nowa ustawa pozwala osobom bezrobotnym starać się o bezzwrotną dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej. O dotacje mogą starać się wszystkie osoby bezrobotne. Jej wysokość nie może przekroczyć 500 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Ten nowy element promujący postawy przedsiębiorcze został dodatkowo uzupełniony o możliwość refundacji kosztów na pomoc prawną, doradztwo i konsultacje dotyczące podjęcia działalności gospodarczej. Wysokość refundacji może wynieść do 80 proc. udokumentowanych kosztów nie więcej jednak niż przeciętne wynagrodzenie.

> Możliwości zwrotu kosztów dojazdu i zakwaterowania dla osób skierowanych przez urząd pracy na staż lub do pracy

W obu przypadkach zwroty mogą być dokonywane przez okres 12 miesięcy. Mogą się o nie starać (w przypadku zwrotów za przejazd) osoby, które na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, szkolenie, staż lub zostały skierowane na zajęcia z zakresu poradnictwa zawodowego poza miejscem zamieszkania. Drugim warunkiem uzyskania zwrotu jest osiągnięcie wynagrodzenia w wysokości nieprzekraczającej 200 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę.

O zwroty kosztów zakwaterowania mogą się starać osoby, które na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub szkolenie poza miejscem zamieszkania w miejscowości, do której czas dojazdu i powrotu do miejsca stałego zamieszkania wynosi łącznie ponad 3 godziny dziennie. Zwrot za zakwaterowanie będzie, więc zwracany osobie, mieszkającej w hotelu lub wynajętym mieszkaniu w miejscowości, w której jest zatrudniona, wykonuje inną pracę zarobkową, odbywa staż lub przygotowanie zawodowe, uzyskiwane przez tę osobę wynagrodzenie - nie może przekroczyć 200 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę.

> Stypendia na naukę dla osób bezrobotnych do 25 roku życia i bezrobotnych bez kwalifikacji

Jeśli w ciągu 6 miesięcy od zarejestrowania się w urzędzie pracy, osoba bezrobotna podejmie dalszą naukę w szkole ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej dla dorosłych albo

w szkole wyższej w systemie studiów wieczorowych lub zaocznych, to może ona liczyć na pomoc finansową z urzędu pracy w postaci stypendium.

Stypendium przysługuje pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości dochodu na osobę w rodzinie w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej, a podstawą wypłaty stypendium jest zaświadczenie wystawione przez szkołę, potwierdzające kontynuowanie nauki. Stypendium nie przysługuje w przypadku przerwania nauki lub utraty statusu bezrobotnego.

Wysokość takiej pomocy wynosi 40 proc. kwoty zasiłku dla bezrobotnych i jest przyznawana przez 12 miesięcy. Jednocześnie urząd pracy może podjąć decyzję o wypłacaniu stypendium przez następne lata nauki, aż do ukończenia nauki zgodnie z programem nauczania.

> Prace interwencyjne

Zamiast dawnych „umów absolwenckich”, bezrobotni do 25 roku życia mogą zostać skierowani do prac interwencyjnych, którymi w myśl ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa się zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą. Zgodnie z nowymi przepisami starosta może w ramach prac interwencyjnych dokonywać refundacji kosztów wypłacanego wynagrodzenia, nagród oraz opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Okres refundacji może trwać do 6, 12 lub w przypadku refundacji za co drugi miesiąc 18 miesięcy, a jej wysokość uzależniona jest od długości refundacji .

> Roboty publiczne

Robotami publicznymi w myśl ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa się zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac mających na celu reintegrację zawodową i społeczną, określoną na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym, organizowane przez ośrodki pomocy społecznej lub organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony zdrowia, kultury, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki.

Z tego instrumentu rynku pracy mogą także skorzystać bezrobotni do 25 roku życia. Skierowanie do wykonywania pracy na zasadach robót publicznych następuje na wniosek lub za zgodą samego bezrobotnego. Roboty publiczne mogą trwać do 6 miesięcy lub - w przypadku refundacji za co drugi miesiąc - do 18 miesięcy, a rodzaj pracy nie może być związany z wyuczonym zawodem.

Pracodawcy, którzy zatrudnią bezrobotnych w ramach robót publicznych mogą liczyć na zwrot poniesionych kosztów na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne w uzgodnionej wcześniej wysokości. Pracodawcy mogą starać się o zaliczki na poczet wypłat wynagrodzeń oraz opłacania składki na ubezpieczenie społeczne. Na wniosek organizatora robót publicznych starosta może przyznać zaliczki ze środków Funduszu Pracy na poczet wypłat wynagrodzeń oraz opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Wykonaniem postanowień art. 3 opisywanej ustawy oraz zapisów art. 125 i art. 128 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jest opracowanie *Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok*.³² Jest on tym dokumentem, który potwierdza podjęcie przez

rząd Rzeczypospolitej realizacji polityki zatrudnieniowej zgodnie z wytycznymi Rady Europy.

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia, kieruje się zasadami *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* oraz definiuje zadania naszego państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Stanowi on dopełnienie wcześniejszych programów - takich jak *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006*³, *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*⁴, *Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych*.⁵

Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 roku Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok wyznacza zadania grupujące się wokół następujących priorytetów polskiej polityki zatrudnienia:

- Ograniczenie instytucjonalnych barier wzrostu zatrudnienia, poprzez zwiększenie dostępu do usług instytucji rynku pracy o lepszej jakości, wsparcie zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich oraz promocję rozwiązań zwiększających atrakcyjność pracy.
- Rozwijanie aktywnych polityk rynku pracy na szczeblu regionalnym i lokalnym, wspieranych przez efektywną realizację sektorowych i regionalnych programów operacyjnych.
- Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności poprzez szkolenie i doskonalenie zawodowe i ogólne.
- Wzmocnienie koordynacji instytucjonalnej i zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych.

W przyjętym w dniu 22 czerwca 2004 roku przez Radę Ministrów Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006 (Dz.U. 2004 Nr 149 poz.1567) za priorytet polskiej polityki gospodarczej uznano utrzymanie kraju na ścieżce szybkiego rozwoju gospodarczego oraz poprawę sytuacji na rynku pracy. Zakłada się, że od 2004 roku powinien znacząco zwiększać się popyt na pracę, co pozwoli na stopniowe zmniejszanie bezrobocia i w końcu 2006 roku bez pracy według w/w planu pozostanie ok. 2,6 mln osób, a stopa bezrobocia ukształtuje się na poziomie około 15%. Pomimo poprawy sytuacji (w I połowie 2004 roku odnotowano zmniejszenie tempa spadku zatrudnienia) realizacja tego celu nie będzie łatwa.

Na poprawę wskaźnika zatrudnienia będą miały wpływ nie tylko efekty działań zapobiegających bezrobociu, ale także realizowanie takiego modelu polityki społecznej, który preferuje rozwiązania wzmacniające znaczenie pracy i zatrudnienia. Udział pracujących w ogólnej liczbie osób, w wieku aktywności zawodowej, zależeł będzie przede wszystkim od aktualnego tempa i poziomu rozwoju gospodarczego, ale też w dużej mierze od potencjału kwalifikacyjnego zasobów pracy, od elastyczności rozwiązań instytucjonalnych, od sprawności funkcjonowania instytucji obsługi rynku pracy i gotowości społeczeństwa do zmian. A zatem, z jednej strony konieczne jest pobudzanie powstawania nowych miejsc pracy w gospodarce, z drugiej zaś pożądane są działania zachęcające do podejmowania pracy, zwiększające elastyczność rynku pracy, podwyższające jakość zasobów ludzkich. Aby jednak oba te kierunki działań dały pożądany efekt, muszą być ze sobą zsynchronizowane. Rozwiązanie problemów bezrobocia w oderwaniu od całokształtu polityki zatrudniania i rynku pracy nie jest możliwe.

CONCEPTION OF REDUCING UNEMPLOYMENT LEVEL.

(Summary)

The authors of the article are analyzing the economic activity of Polish population in the years 1992-2003. They are describing two main theories of unemployment sources: namely classical and Keynes theory and negative results of this phenomenon as well as country's policy concerning labour market and legislative regulations represented in the act accepted on the 20th of April, 2004 about the promotion of employment and labour market institutions.

Bibliografia

- Beeg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- Belka M. (red.), *Ekonomia Stosowana*, Fundacja Młodzieżowej Przedsiębiorczości, Warszawa 2002.
- Galinowska S., Wawelski M. (red.), *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, CASE, Warszawa 2000.
- Thuy P., Hansen E., Price D., *Rynek pracy, Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy*, Dwumiesięcznik Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Numer specjalny, październik 2004.
- Hryniewicz J. (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy europejskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002
- Jarmołowicz W., *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, WAE, Poznań 2003.
- Karpiński J., *Koniunktura gospodarcza a kształtowanie się zatrudnienia i bezrobocia (w latach 1999-2001)*, Materiały konferencyjne Sympozjum naukowego-Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych, Poznań 6 grudnia 2002.
- Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa 2001.
- Kryńska E. (red.) *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji*. IPISS, Warszawa 2000.
- Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2002, s.543-547.
- Nasiłowski M., *System rynkowy*, Wydawnictwo Key Test, Warszawa 2004, s. 326
- Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Szyłko-Skoczny M. (red.) *Różne oblicze bezrobocia*, Instytut Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
- *Roczniki statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa.

Akty Prawne:

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu. (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 446)
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. (Dz.U. 1991 nr 106 poz. 457)
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmia-

- nie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. (Dz.U. 1994 nr 108 poz. 516)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. (Dz.U. 1995 nr 1 poz. 1)
 - Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw. (Dz.U. 1996 nr 5 poz. 34)
 - Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. (Dz.U. 1996 nr 100 poz. 459)
 - Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw. (Dz.U. 1996 nr 147 poz. 687)
 - Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. (Dz.U. 1998 nr 108 poz. 684)
 - Ustawa z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. (Dz.U. 2000 nr 31 poz. 384)
 - Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. (Dz.U. 2000 nr 70 poz. 820)
 - Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej. (Dz.U. 2001 nr 89 poz. 973)
 - Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół. (Dz.U. 2001 nr 122 poz. 1325)
 - Ustawa z dnia 26 kwietnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 675)
 - Ustawa z dnia 23 maja 2002 r. o zmianie ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół. (Dz.U. 2002 nr 112 poz. 975)
 - Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 marca 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 2003 nr 58 poz. 514)
 - Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99 poz. 1001)
 - Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 2004 (Dz.U. 2004 Nr 149 poz. 1567)
 - Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000-2006, przyjęta przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 r.
 - Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na 2005 rok, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r.
 - Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 października 2003.

Przypisy

- 1 Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.
- 2 Galinowska S., Wawelski M. (red.), *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, CASE, Warszawa 2000.

- 3 Beeg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s. 232.
- 4 Milewski R (red.), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2002, s.543-547.
- 5 Milewski R (red.), op.cit., s.543-547.
- 6 Nasilowski M., *System rynkowy*, Wydawnictwo Key Test, Warszawa 2004, s. 326
- 7 Milewski R (red.), op.cit., s.543-547.
- 8 Beeg D., Fischer S., Dornbusch R., op.cit., s. 232.
- 9 Hrynkiewicz J. (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy europejskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s.18.
- 10 Szyłko-Skoczny M. (red.) *Różne oblicze bezrobocia*, Instytut Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
- 11 Thuy P., Hansen E., Price D., *Rynek pracy, Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy*, Dwumiesięcznik Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Numer specjalny, październik 2004. s.41.
- 12 Tamże, s.42.
- 13 Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na 2005 rok, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r.
- 14 Rocznik statystyczny RP 2004, GUS, Warszawa 2004, s.249.
- 15 Jarmolowicz W., *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, WAE, Poznań 2003.
- 16 Rocznik statystyczny RP 2004, GUS, Warszawa 2004, s. 230-250.
- 17 Belka M. (red.), *Ekonomia Stosowana*, Fundacja Młodzieżowej Przedsiębiorczości, Warszawa 2002
- 18 Milewski R. (red.), op.cit.
- 19 Karpiński J., *Koniunktura gospodarcza a kształtowanie się zatrudnienia i bezrobocia (w latach 1999-2001)*, Materiały konferencyjne Sympozjum naukowego-Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych, Poznań 6 grudnia 2002.
- 20 Socha M., Szanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- 21 Kryńska E. (red.) *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji*. IPiSS, Warszawa 2000.
- 22 Kabaj M. *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu*, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa 1998, s. 63.
- 23 Tamże, s. 64.
- 24 Milewski R (red.), op.cit., s.543-547.
- 25 Rocznik statystyczny RP 2004, GUS, Warszawa 2004.
- 26 Kryńska E., op.cit.,s. 37.
- 27 Tamże, s.37.
- 28 Tamże, s.43.
- 29 Tamże, s.50.
- 30 Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, kwiecień 1999 r.
- 31 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99 poz.1001)

- 32 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r.
- 33 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.
- 34 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 2004 r.
- 35 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 października 2003 r.