

Rajmund Gębura

Bezrobocie jako problem polityki społecznej

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne 5 (1), 53-68

2015

Artykuł został 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.

RAJMUND GĘBURA

doktorant w Zakładzie Samorządów i Polityki Lokalnej
Wydział Politologii
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

BEZROBOCIE JAKO PROBLEM POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNEMPLOYMENT AS A PROBLEM OF SOCIAL POLICY

Streszczenie: Jednym z niezwykle ważnych obszarów działania polityki społecznej jest zwalczanie negatywnych skutków bezrobocia. Celem artykułu jest wszechstronna analiza zjawiska bezrobocia i związanych z nim komplementarnych działań w zakresie polityki społecznej. Bezrobocie zostało uznane za zjawisko jawne, trwałe. Z okresu transformacji systemowej stało się ono jednym z problemów makroekonomicznych i makrospołecznych Polski. Zjawisko bezrobocia można rozpatrywać w aspekcie wywołanych przez to zjawisko skutków pozytywnych, oraz negatywnych. Bezrobocie to niezwykle ważny problem polityki społecznej. Jest zjawiskiem wielowątkowym, wywierającym głównie negatywny wpływ na wszystkie najważniejsze sfery życia politycznego, gospodarczego i społecznego.

Słowa kluczowe: bezrobocie, zasoby ludzkie, zrównoważony rynek, polityka społeczna, polityka zatrudnienia

Abstract: One of the most crucial areas of social policy is fighting against unemployment. The aim of the article is a profound analysis of the unemployment phenomenon and the consequent complementary activities of social policy. Unemployment has been considered as a durable phenomenon. In the times of the political system transformation, it became one of the micro and macro-economic problems in Poland. The phenomenon of unemployment can be perceived through the positive and negative consequences it caused. Unemployment is an unusually important problem of social policy which is a multi-layered phenomenon exerting negative influence on many spheres of political, social, and economic life.

Key words: unemployment, human resources, market balancing, social policy, employment policy

Received: 04.2014

Accepted: 06.2015

POJĘCIE PRACY I BEZROBOCIA

Jednym z niezwykle ważnych obszarów działania polityki społecznej jest zwalczanie negatywnych skutków bezrobocia. Jest to bardzo wrażliwe społecznie zagadnienie wywierające zróżnicowane -głównie negatywne- skutki. Celem artykułu jest wszechstronna analiza zjawiska bezrobocia i związanych z nim komplementarnych działań w zakresie polityki społecznej.

Na wstępie należy odnieść się jednak do samego pojęcia „bezrobocie”, oraz zaprezentować krótki rys historyczny, charakteryzujący wartość i znaczenie pracy dla człowieka, jako jednostki funkcjonującej w ogromnym organizmie, któremu na imię społeczeństwo. Jest to bardzo ważne, ponieważ praca była, jest i zapewne zawsze będzie czymś szczególnym, decydującym o losie ludzi, ich rodzin oraz całych społeczeństw. Natomiast brak pracy -czyli bezrobocie- może stać się potężną siłą destrukcyjną, wymagającą podejmowania szczególnych działań, m.in. z zakresu makroekonomii i polityki społecznej, obejmujących swym zasięgiem nawet całą gospodarkę globalną.

Przyjmuje się, że pojęcie „praca” pojawiło się dużo wcześniej niż termin „bezrobocie”. Odnajdujemy je we wszystkich mitach i legendach znanych nam, dawnych cywilizacji. Jako dowód tej tezy, najbliższy naszemu kręgowi kulturowemu, można przytoczyć biblijną przypowieść o stworzeniu świata, gdzie -jako dylemat człowieka- określony został stosunek człowieka do pracy.

Praca została przedstawiona jako kara za grzech pierworodny, dolegliwość, ale również jako powołanie i przeznaczenie człowieka [Borowski, Marcinkowski 1999, 9]. Na przestrzeni dziejów najwięksi filozofowie poddawali analizie wzajemne relacje na linii praca-człowiek, wyciągając z nich coraz to nowe wnioski. Na przykład w czasach Reformacji twierdzono, że ten, który nie pracuje nie powinien jeść, oraz potępiano beczynność i próżniactwo.

Jean Jacques Rousseau, będący jednym z najwybitniejszych umysłów XVIII wiecznej Europy, postrzegał pracę jako przymus, będący następstwem odejścia człowieka od abstrakcyjnego i wyidealizowanego stanu natury. Proces odchodzenia człowieka od stanu natury wiązał on z pojawieniem się społeczeństwa, i tym samym różnych instytucji i sytuacji społecznych. Praca staje się nieszczęściem wtedy, gdy mnożą się potrzeby, określane przez Rousseau jako sztuczne i wynikające z samego faktu istnienia społeczeństwa [Borowski, Marcinkowski 1999, 11]. Wiek XIX jest

czasem przełomu, jeśli chodzi o wzajemne relacje dotyczące funkcjonowania człowieka, jako podstawowego podmiotu wytwórczego ówczesnej wielkiej rewolucji przemysłowej. Burzliwie rozwijający się przemysł, związany głównie z zastosowaniem maszyny parowej w procesie wytwórczym, spowodował całkowite przewartościowanie pojęcia pracy w życiu człowieka. Rozwijająca się industrializacja doprowadziła do powstania nowej warstwy społecznej-klassy robotniczej, bardzo silnie uzależnionej od cykli koniunkturalnych nieodłącznie związanych z ekonomią i przemysłem. Od XIX wieku można odnotować także pierwsze rozważania teoretyczne, związane z pojawiającym się wówczas problemem bezrobocia - czyli nadmiarem osób chętnych do pracy w różnych gałęziach gospodarek narodowych.

Przyjmuje się, że termin „bezrobocie” wprowadził angielski ekonomista J.A. Hobson, w połowie lat dziewięćdziesiątych XIX wieku. Zdefiniował on bezrobocie jako „przymusową bezczynność robotników”, podkreślając jego negatywne konsekwencje zarówno z punktu widzenia jednostek oraz całego społeczeństwa [Kwiatkowski 2002, 13]. Jak wynika z tej pierwszej definicji, już wtedy dostrzegano negatywne oddziaływanie bezrobocia w dwóch, najbardziej istotnych płaszczyznach: jednostkowej i ogólnej. Rozważania na temat bezrobocia pochodzące z tego okresu, nazywane są dzisiaj przez ekonomistów „tradycyjnym ujęciem neoklasycznym tego zagadnienia”. Niezwykle ważną postacią neoklasycznego podejścia do problematyki bezrobocia był A. C. Pigou, który analizował bezrobocie poprzez obserwacje rynku pracy, oraz charakterystycznych dla gospodarki rynkowej, ciągle zmieniających się relacji na linii podaży pracy i popytu na pracę [Kwiatkowski 2002, 100].

Pigou -tak jak i inni neoklasycy- uważał, że najważniejszym czynnikiem zmniejszającym poziom bezrobocia może być utrzymywanie płac realnych na jak najniższym poziomie, akceptowanym zarówno przez pracowników jak i pracodawców. Takie podejście do tej kwestii nazwano prawem Saya - od nazwiska francuskiego ekonomisty Jeana Baptiste Saya (1767-1832), twórcy teorii nazywanej „prawem rynków”.

Ważnym aksjomatem neoklasycyzmu była silna wiara w to, że naturalne relacje ekonomiczne, którymi rządzi się gospodarka rynkowa, są mechanizmami uniwersalnymi oraz samoregulującymi się i dlatego nie należy w nie ingerować, ponieważ mogą one uporać się z wszelkimi problemami - z bezrobociem włącznie. Wielki kryzys gospodarczy z lat 1929-1933 pokazał, że nie jest to pogląd do końca prawdziwy.

Z analizy tej sytuacji wynikała wówczas inna bardzo ważna teoria, która utworzyła całą szkołę ekonomiczną zajmującą się (między innymi) pracą i bezrobociem, nazywa-

ną do dnia dzisiejszego „keynesizmem”. Została ona ogłoszona przez słynnego ekonomistę z Cambridge - Johna Maynarda Keynesa. W 1936 roku wydał on książkę pod tytułem „Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza”, w której skrytykował neoklasycyzm ekonomiczny i stwierdził, że odpowiednio prowadzona polityka interwencyjna państwa w sferze gospodarczej może niwelować zaburzenia gospodarki kapitalistycznej i doprowadzić całe społeczeństwo do dobrobytu [Encyklopedia 1998, 370].

Dzięki Keynesowi i jego zwolennikom rozwinęła się ekonomia polityczna nowoczesnego kapitalizmu, i straciła dużo na znaczeniu bezgraniczna wiara w tzw. „magiczną rękę wolnego rynku”, rozumianą jako jedyne remedium na wszystkie problemy.

Jest to niezwykle istotne, ponieważ całkowity brak zainteresowania państwa najważniejszymi procesami zachodzącymi w kraju nie zawsze prowadzi do pożądanych efektów. Racjonalnie prowadzona polityka w sferze ekonomii, oraz szeroko rozumiana polityka społeczna i polityka rynku pracy, a także polityka zatrudnienia, mogą dać o wiele lepsze efekty niż „ślepy żywioł” ekonomiczno - społeczny.

W samym sednie pojęcia „bezrobocie” mieszczą się jego dwa zasadnicze i trwale łączące się ze sobą aspekty: ekonomiczny i społeczny. Prezentowane podejście do tego zagadnienia znalazło swoje uzasadnienie w przyjętych dzisiaj standardach, dzięki którym analizuje się ten problem. Ogólnie uważa się, że pojęcie bezrobocia można analizować w dwóch zasadniczych aspektach: przedmiotowym i podmiotowym [Mlonek 1999, 8].

W ujęciu przedmiotowym bezrobocie traktowane jest jako problem ekonomiczny, a dokładniej jako kategoria analityczna rynku pracy i oznacza niezrealizowaną podaż pracy, będącą rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej (czyli zasobami pracy), a popytem na pracę (miejscami pracy). W takim rozumieniu, wskazującym na przyczyny tego zjawiska, jest to problem ekonomiczny.

W ujęciu podmiotowym, bezrobocie rozpatrywane jest od strony jednostek dotkniętych brakiem pracy i oznacza stan bezczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy. To określenie odnosi się do społecznych aspektów bezrobocia, wskazując, że jest ono niezwykle ważną kwestią społeczną [Mlonek 1999, 8].

Należy założyć, że podejście podmiotowe jest dużo bardziej charakterystyczne dla osób badających problematykę bezrobocia w aspekcie nauk społecznych, ponieważ umożliwia ono analizowanie społecznego wymiaru i konsekwencji bezrobo-

cia. Bezrobocie jest pojęciem złożonym, dynamicznym i trudnym do jednoznacznego określenia. W celu typowo eksplanacyjnego zdefiniowania tego terminu przyjęło się uważać, że mamy z nim do czynienia wtedy, gdy ilość wolnych stanowisk pracy jest mniejsza niż ilość osób chętnych do ich objęcia.

W takiej sytuacji zawsze będzie istniała pewna liczba ludzi zdolnych do pracy, chcących pracować i akceptujących istniejący poziom wynagrodzeń, pozostających bez pracy [Encyklopedia biznesu 1995, 71].

Zarówno pojęcie pracy jak i braku zatrudnienia -czyli bezrobocie- postrzegane w aspekcie historycznym i analitycznym, są wartościami o bardzo szczególnym znaczeniu. Wywierają one przecież niezaprzeczalny, decydujący wpływ na ogólnie rozumianą sytuację bytową i tym samym na przyszłość oraz los poszczególnych jednostek ludzkich, a także całych społeczeństw będących ich sumą.

PRZYCZYNY BEZROBOCIA

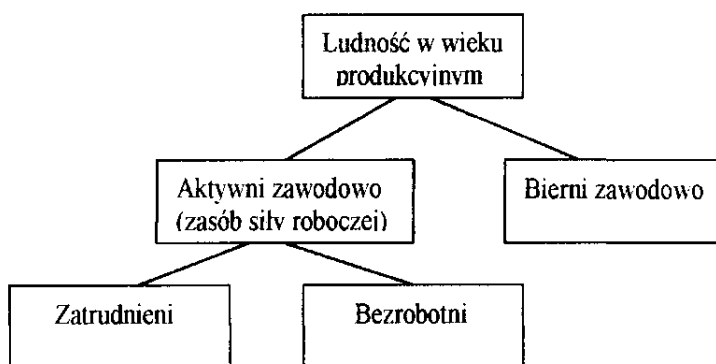
W wyjaśnianiu przyczyn bezrobocia nieodzowne jest wprowadzenie pojęcia „rynek pracy”. Jak można się domyśleć, stosując - w tym przypadku - jako pierwszy człon tego wyrażenia słowo rynek, mamy tu do czynienia z dwiema nieodłącznymi cechami tego zjawiska, a mianowicie podażą i popytem, oraz ich wzajemnymi relacjami ilościowymi.

W związku z tym przyjęło się uważać, że najważniejszą determinantą przyczyn bezrobocia jest brak równowagi między podażą pracowników, a popytem wolnych miejsc pracy. W takiej sytuacji nierównowaga pomiędzy tymi czynnikami (ze szczególnym wskazaniem na stronę podażową) jest najistotniejszym czynnikiem warunkującym istnienie bezrobocia, a skala tej nierównowagi jest miarą bezrobocia na danym rynku pracy.

Ta nierównowaga, jednoznaczna z wystąpieniem bezrobocia, może być wywołwana przez wiele czynników, takich jak:

- ciągły postęp technologiczny, wywołujący zmniejszone zapotrzebowanie na pracowników, a pozwalający na utrzymanie takiego samego poziomu produkcji, zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym;
- wadliwa organizacja rynku pracy, spowodowana błędną polityką w tej dziedzinie;

- zbyt niskie kwalifikacje osób, poszukujących pracy, w stosunku do istniejącego zapotrzebowania;
- oferowanie za niskich stawek płacowych, w porównaniu -na przykład- z kwotami pomocy (zasiłku) dla bezrobotnych;
- problemy mieszkaniowe uniemożliwiające przepływ nadwyżek osób chcących podjąć pracę do miejsc, gdzie znalezienie pracy jest możliwe;
- sezonowe wahania poziomu zatrudnienia;
- tak zwane „przeludnienie agrarne”, czyli nadmiar osób zamieszkających na terenach wiejskich, które mogą być efektywnie zatrudnione w rolnictwie.



Rys. 1. Zasoby ludzkie związane z rynkiem pracy.

Źródło: E. Kwiatkowski, *Bezrobocie podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 27.

Innym ważnym pojęciem związanym z rynkiem pracy jest termin „zasoby ludzkie”. Dzięki niemu wyjaśniane są wzajemne powiązania strukturalne osób będących podmiotem rynku pracy. Pojęcie to można zaprezentować poprzez rysunek 1.

W przypadku Polski pojawienie się problemu bezrobocia związane było z wprowadzeniem ćwierć wieku temu reform gospodarczych w ramach tzw. programu Balcerowicza, wspieranego pod względem merytorycznym przez amerykańskiego ekonomistę Jeffreyja Sachsa. Plan ten wszedł w życie 1 stycznia 1990 roku i miał na celu przezwycięzenie istniejącej wtedy katastrofalnej sytuacji ekonomicznej oraz wprowadzenie w Polsce systemu gospodarki rynkowej. Cały szereg radykalnych posunięć, które były ukierunkowane na ustabilizowanie gospodarki, poprzez zdła-

wienie hiperinflacji, o trzycyfrowym wskaźniku, oraz zrównoważenie rynkowego popytu z podażą dały oczekiwane efekty, ale wywołały nieuniknione skutki uboczne, z których najgorszym okazało się bezrobocie

Zrównoważenie rynku zostało osiągnięte poprzez obniżenie realnych dochodów ludności, co doprowadziło do obniżenia popytu. Przyczyniło się to jednak do znacznego obniżenia poziomu produkcji w przemyśle, zwłaszcza w gałęziach zależnych od popytu, szczególnie w przemyśle lekkim i rolno-spożywczym (o 30-40%). Zakłady należące do tych gałęzi natrafiły na trudności ze zbytem swoich wyrobów spowodowanym rosnącą konkurencją, powstała w wyniku otwarcia gospodarki naszego kraju dla importu różnych towarów, ułatwionego przez zniesienie wymaganych (wcześniej) pozwoleń i przez liberalizację taryf celnych.

Poza tym import bardzo przyczynił się do nasycenia rynku towarami konsumpcyjnymi pochodzenia zagranicznego [Winiarski 2002, 203]. Definitywnie postanowiono zerwać z zapisaną w konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zasadą pełnego zatrudnienia, która w efekcie doprowadziła do gigantycznych przerostów kadrowych (bezrobocia ukrytego) sięgających np. w 1985 roku 50% ogółu zatrudnionych w sektorze uspołecznionym [Nowicki 1990, 70].

W wiek produkcyjny zaczęły wchodzić osoby z tzw. drugiego powojennego wyżu demograficznego. Zapoczątkowano restrukturyzację najważniejszych gałęzi gospodarki okresu PRL - przemysłu ciężkiego i górnictwa. Stopniowo zaczęła upadać większość zupełnie nierentownych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Wystąpiła także pogłębiająca się recesja. To wszystko w sumie stało się zasadniczymi przestankami powstania zjawiska bezrobocia w III RP.

W grudniu 1989 roku uchwalone zostały dwie ważne ustawy, które usankcjonowały (pod względem prawnym) fakt pojawienia się bezrobocia:

- Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy, z dnia 28 grudnia 1989 roku, Dz. U. 1989, nr 4, poz. 19, która między innymi, normowała sprawy związane z upadłością zakładów pracy i tzw. zwolnieniami grupowymi – zjawiskami zupełnie wcześniej nieznanymi.
- Ustawa o zatrudnieniu z dnia 29 grudnia 1989 r. Dz. U. 1989, nr 75, poz. 446, która głównie precyzowała kwestie rejestrowania się bezrobotnych

w urzędach pracy i sprawy związane z uprawnieniami do zasiłku dla bezrobotnych.

Bezrobocie zostało uznane za zjawisko jawne, trwałe. Co gorsze, stało się ono powszechne i -niestety- masowe. Większość ówczesnych „początkujących” bezrobotnych wierzyła w to, że kiedyś (w krótkim okresie czasu) wraz z oczekiwanym i zapowiadany wówczas bardzo szybkim i dynamicznym rozwojem gospodarczym kraju, poziom bezrobocia będzie taki jak w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej - to znaczy kilka procent. Dzisiaj -z odległej perspektywy czasowej- można uznać, że takie oczekiwania były dużą naiwnością.

Bezrobocie z okresu transformacji systemowej stało się jednym z zasadniczych problemów makroekonomicznych i makrospołecznych Polski. Nie miało ono precedensu wcześniej i było określane jako recesyjno - transformacyjne [Mlonek 2002, 103].

Zjawisko bezrobocia tego typu stało się prawdziwym wyzwaniem dla specjalistów z zakresu polityki społecznej i ekonomii, którzy (niczym na żywej tkance) uczyli się dopiero jak można z nim skutecznie walczyć. Niestety, bardzo dotkliwy ból towarzyszący tym działaniom był znoszony z wielkim trudem przez ogromną rzeszę polskich bezrobotnych.

RODZAJE BEZROBOCIA

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka zasadniczych rodzajów bezrobocia [Mlonek 2002, 94]. Oznaką normalnie funkcjonującego rynku pracy jest bezrobocie frykcyjne (naturalne, płynne), które ma związek z naturalnymi przemieszczeniami siły roboczej warunkowanych mechanizmami rynku pracy i pełną swobodą zmiany miejsca pracy. Oznacza ono stan okresowej dezaktywacji zawodowej ludności spowodowanej nie brakiem miejsc pracy, ale przejściowym niedostosowaniem struktury podaży pracy do potrzeb rynku pracy, małą ruchliwością zawodową i przestrzenną siły roboczej oraz niewydolnością systemu pośrednictwa pracy. Bezrobocie frykcyjne jest trwałym elementem dynamicznie rozwijającej się gospodarki, a jego umiarkowany poziom (około 3-5% całości osób czynnych zawodowo), jest nawet stanem pożądanym i może pełnić pozytywną rolę motywującą [Mlonek 1999, 95].

Następnym typem bezrobocia wywołanym przez ogólny brak równowagi między popytą zasobów siły roboczej, a popytem na pracę jest bezrobocie strukturalne.

Jak sama nazwa wskazuje, ten rodzaj bezrobocia spowodowany jest zmianami bieżącej struktury danego rynku pracy, czyli np. nadmiarem osób poszukujących zatrudnienia, które posiadają kwalifikacje nieadekwatne do aktualnych wymagań zmieniającego się pod względem zapotrzebowania na tzw. siłę roboczą rynku pracy. Jest ono symptomatyczne dla okresów przemian gospodarczych, kiedy transformacja ekonomiczna wymusza likwidację pewnych gałęzi gospodarki i powoduje wzrost wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do osób poszukujących pracy. Innymi przyczynami wywołującymi ten typ bezrobocia mogą być także czynniki demograficzne, geograficzne i nieuczciwa konkurencja zagraniczna. Bezrobocie strukturalne przybiera charakter masowy i ma tendencje do utrwalania się.

Kolejnym rodzajem bezrobocia -opisywanym i łączonym z pewnymi cyklicznymi fazami funkcjonowania gospodarki rynkowej- jest bezrobocie koniunkturalne. Powtarzające się, co pewien czas okresy wysokiej koniunktury gospodarczej powodują wzrost zatrudnienia.

Natomiast wywołane różnymi czynnikami momenty kryzysu i recesji implikują spadki zatrudnienia, powodując właśnie bezrobocie koniunkturalne. Ten typ bezrobocia jest zazwyczaj przejściowy i zanika w okresach koniunktury i ożywienia gospodarczego.

Czwartym rodzajem bezrobocia jest bezrobocie sezonowe, nazywane także okresowym. Charakteryzuje się ono pewną cyklicznością i spowodowane jest sezonowością produkcji bezpośrednio lub pośrednio uzależnionej od warunków klimatycznych w takich dziedzinach jak rolnictwo, przemysł spożywczy, budownictwo, turystyka, a także bezrobocie absolwentów, których wejście na rynek pracy dokonuje się stopniowo i jest związane z terminem zakończenia nauki w szkołach [Mlonek 2002, 10].

Oprócz wymienionych powyżej czterech głównych typów bezrobocia, wyróżnia się jeszcze dwie jego podstawowe formy [Mlonek 1999, 10]:

- bezrobocie jawne, które jest ustalane na podstawie ewidencji prowadzonej przez urzędy pracy i określane, jako bezrobocie rejestrowane (statystyczne), lub też na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności (BA-EL), czyli bezrobocie faktyczne. Jego skalę kształtują bieżące ustalenia prawne określające kryteria rejestrowania osób poszukujących pracy

i uprawnień do zasiłku. Ta forma bezrobocia występuje przede wszystkim w miastach i częściowo, również na wsi;

- bezrobocie utajone, czyli nieewidencjonowane wymaga do swego rozpoznania specjalnych badań statystycznych, metod szacunkowych lub badań ankietowych. Ten typ bezrobocia jest charakterystyczny dla wiejskich indywidualnych gospodarstw rolnych i uwzględnia osoby niewykorzystywane w procesie produkcji rolnej-głównie są to członkowie rodzinnych gospodarstw chłopskich.

Należy wspomnieć o bardzo niepokojącym zjawisku, które należałoby określić mianem „bezrobocia dziedzicznego” polegającym na tym, że następne pokolenia wyrastając w „tradycji bezrobocia”, nie wiedzą już czym jest stała praca zarobkowa i tym samym zanika w nich poczucie szacunku dla pracy.

SKUTKI BEZROBOCIA

Zjawisko bezrobocia można rozpatrywać w aspekcie wywoływanych przez to zjawisko skutków pozytywnych oraz negatywnych. Z punktu widzenia problemów jakie niesie ono dla zagadnień związanych z obszarami analizowanymi przez politykę społeczną przyjęło się uważać, że wywołuje ono o wiele więcej skutków negatywnych [Frąckiewicz 2002, 180].

Do pozytywów można zaliczyć sytuację występowania bezrobocia frykcyjnego, na poziomie 4-6% ogółu ludzi czynnych zawodowo, kiedy ogólne bezrobocie długookresowe nie jest wyższe niż 2-3%. Dodatkowo efekty tego rodzaju bezrobocia można podzielić na ekonomiczne i psychospołeczne.

Do pozytywów rozpatrywanych w kontekście ekonomicznym należy zaliczyć to, że:

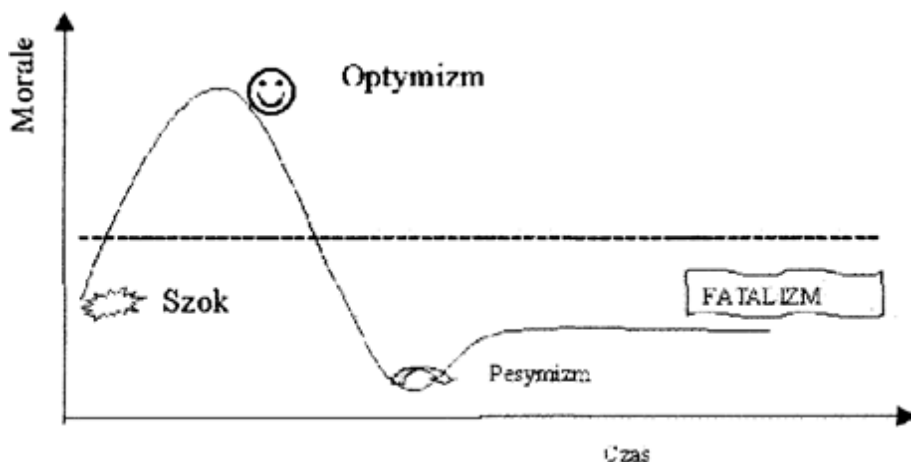
- nadwyżka siły roboczej warunkuje procesy inwestycji i restrukturyzacji gospodarki, które wymagają tzw. realokacji zasobów pracy pod względem kwalifikacyjno-zawodowym i przestrzennym, zarówno w skali przedsiębiorstw, jak i całych branż i gałęzi gospodarki;
- racjonalizacja struktury zatrudnienia umożliwia prowadzenie właściwej polityki kadrowej, sprzyjającej wzrostowi wydajności i efektywności.

Do dodatknych psychospołecznych skutków bezrobocia frykcyjnego można zaliczyć również:

- konieczność podnoszenia kwalifikacji zawodowych w wyniku wzrostu konkurencji na rynku pracy;
- podnoszenie dyscypliny pracy, poszanowania pracy i wzmacnianie etosu pracy.

Występowanie zjawiska bezrobocia frykcyjnego pełni rolę czynnika mobilizującego i regulacyjnego na ustabilizowanym i dynamicznym rynku pracy, w warunkach niskiego współczynnika bezrobocia. W zdecydowanej większości przypadków, skutki bezrobocia wywołują jednoznacznie negatywne skojarzenia.

Wiąże się to z występowaniem bezrobocia chronicznego, które należy uznać za zjawisko patologiczne, świadczące o ułomności całego systemu gospodarczego. Pozbawia ono człowieka możliwości zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb, jaką jest potrzeba pracy, oraz uniemożliwia realizację podstawowych funkcji zatrudnienia, czyli ekonomicznej, dochodowej i społecznej [Frąckiewicz 2002, 180].



Rys. 2. Fazy skutków bezrobocia

Źródło: www.apraca.pl/frps/posrednictwo_pracy_II.htm#Skutki%20bezrobocia. Dostęp 10.02.2015.

Stan niemożności zaspokojenia najważniejszych potrzeb przypisanych jednostce ludzkiej nieuchronnie powoduje olbrzymią frustrację i prowadzi do zachwiania całej struktury osobowości człowieka. Badania prowadzone przez angielskiego psychologa Richarda Harrisona wykazują, iż pozostawanie bez pracy niesie za sobą skutki w aspekcie moralnym i emocjonalnym. Bezrobotni podlegają wyraźnej sekwencji nastrojów: szoku-optimizmu - fatalizmu. Ma to miejsce w czterech głównych obsza-

rach: finansowym, rytmu codziennego życia i szans otrzymania nowej pracy. Zilustrowano to na rysunku 2.

Podczas pierwszej fazy po utracie pracy (szoku) morale drastycznie spada, żeby w drugiej fazie (optymizmu) wyraźnie wzrosnąć, często przekraczając poziom sprzed utraty pracy. W trzeciej fazie (pesymizmu) morale znów spada bardzo wyraźnie, często do poziomu znacznie niższego niż przed utratą pracy. W czwartej fazie (fatalizmu) znowu wzrasta, utrzymując się jednak na poziomie niższym niż przed utratą pracy.

Każda osoba dłużej pozostająca bez pracy doświadcza wszystkich faz tego cyklu, choć ich wymiar czasowy może być różny u poszczególnych osób. Jedni przechodzą przez to szybko, drudzy powoli. Jest to uwarunkowane indywidualnymi predyspozycjami i okolicznościami. Przechodzenie przez te fazy może objawiać się biernością, frustracją, nadmiernym optymizmem, agresywnością, złośliwością lub apatią. Wiele osób, które poczuły się zmarginalizowane w wyniku bezrobocia, przechodzi w obszar patologii społecznych: alkoholizmu, narkomanii oraz różnych form przestępczości. Jest to szczególnie groźne wśród młodzieży dotkniętej bezrobociem chronicznym, gdyż ostatecznie prowadzi do wyobcowania się tej grupy społecznej [Bezrobocie i ... 181]. Wśród osób długotrwale bezrobotnych obserwuje się wiele przypadków samobójstw.

Analiza skutków bezrobocia w kontekście psychologicznym, a także psychospołecznym jest niezwykle istotna z punktu widzenia polityki społecznej, gdyż właśnie podejście podmiotowe jest główną kategorią analityczną tego zjawiska. Przecież oprócz osób bezpośrednio dotkniętych bezrobociem, negatywne konsekwencje ponoszone są przez całe rodziny pozbawione w ten sposób zaplecza materialnego, i zagrożone perspektywą braku środków materialnych na zaspokojenie najbardziej elementarnych potrzeb. W takim przypadku odpowiednio prowadzona polityka społeczna państwa jest jedynym sposobem na rozwiązywanie tego typu problemów, chociaż z punktu widzenia przedmiotowego, a więc ekonomiczno-fiskalnego prowadzi do wzrostu wydatków budżetu państwa na zasiłki i świadczenia socjalne. Ujemnie należy także rozpatrywać to, że wydatki budżetowe tego typu są pomniejszane o planowane, a nie uzyskane wpływy z podatków od wynagrodzeń i składek ubezpieczeniowych, oraz o niewytworzony produkt krajowy brutto [Frąckiewicz 2002, 181]. Wysoka stopa bezrobocia chronicznego może stać się czynnikiem destabilizującym wewnętrzną sytuację polityczną. Może bowiem promować partie i ruchy populistyczne, które za wszelką cenę chcą zdobyć władzę.

Mogą oni wykorzystywać w tym celu np. niepokoje społeczne, strajki, demonstracje, czy nawet rozruchy żeby –dzięki zdeterminowanym, biednym ludziom- przejąć ster władzy.

Aby zapobiec lub chociaż złagodzić powyższe -negatywne- skutki bezrobocia, państwo powinno prowadzić racjonalną politykę społeczną i komplementarną do niej politykę zatrudnienia.

POLITYKA SPOŁECZNA I POLITYKA ZATRUDNIENIA WOBEC BEZROBOCIA

Całościowa polityka wewnętrzna współczesnych państw obligatoryjnie uwzględnia niezwykle istotne dziedziny oddziaływania, jakimi są: polityka społeczna i wchodząca w jej skład (na zasadzie polityki szczegółowej) polityka zatrudnienia. Mają one na celu zwalczanie przyczyn, skali i skutków bezrobocia. Powinny one -na zasadzie komplementarności- efektywnie rozwiązywać najważniejsze problemy dotyczące egzystencji osób, rodzin i grup społecznych dotkniętych bezrobociem.

Ogólnie można stwierdzić, że polityka zatrudnienia może być rozumiana jako czynne oddziaływanie władz państwowych na rynek pracy pod kątem potrzeb gospodarki kraju, oraz godzenia interesów pracodawców i osób zatrudnionych. Rozwinięła się ona w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego, przełomu lat 20. i 30. XX wieku [Gogolewska 2002, 466].

Tradycyjnie wyróżnia się dwie podstawowe funkcje polityki zatrudnienia:

- funkcję społeczną, wyznaczaną przez obecne i przyszłe warunki rozwoju społecznego;
- funkcję ekonomiczną, związaną z rozwojem gospodarczym.

Niekiedy wymieniane są również inne funkcje, takie jak: poznawczo - normatywna, dotycząca systemu kształcenia, a także dochodowa, związana z zapewnieniem uczestnictwa ludzi w tworzeniu i podziale dochodu narodowego.

W zakresie szeroko rozumianej funkcji polityki ekonomicznej i społecznej, polityka zatrudnienia podejmuje następujące zadania szczegółowe [Gogolewska 2002, 467]: redukcję bezrobocia, likwidację ubóstwa, wypełnianie luki zatrudnieniowej, reorientowanie instytucji rynku pracy. Ważnym momentem przełomowym w rozwoju polityki zatrudnienia był oparty na teorii Keynesa model aktywnego oddziaływania państwa na rynek pracy, oparty na pośrednich i bez-

pośrednich działaniach, w celu zwiększenia liczby miejsc pracy i podwyższenia poziomu produkcji, poprzez system robót publicznych.

Roboty publiczne stosowane na szeroką skalę w latach 30. XX wieku i później (w okresach dużego bezrobocia), skutecznie poprawiały sytuację na rynkach pracy. W warunkach współczesnej gospodarki rynkowej, można wyróżnić trzy główne obszary oddziaływania polityki zatrudnienia na rynek pracy: aktywne, pasywne, mieszane.

Obszar aktywny jest ukierunkowany na szeroko rozumianą sferę ekonomiczną, zarówno w dziedzinie makro jak i mikroekonomii. W aspekcie makroekonomicznym ważne jest dążenie do pobudzania popytu, np. poprzez wykorzystywanie elementów fiskalnych. W odniesieniu do działań z zakresu mikroekonomii należy głównie uwzględnić te elementy, które tworzą warunki do polepszenia sytuacji na rynku pracy i niwelują zagrożenia związane z bezrobociem w pewnych –określonych– grupach zawodowych.

Pasywny charakter nosi polityka przeciwdziałania bezrobociu, ograniczona głównie do wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Charakter mieszany mają środki zaradcze, odwołujące się zarówno do instrumentów polityki aktywnej, jak i pasywnej. Z powyższych przykładów wynika główna różnica między środkami aktywnymi i pasywnymi polegająca na tym, że celem tych pierwszych jest stymulowanie przyrostu miejsc pracy w gospodarce, zaś drugich-finansowa lub innego rodzaju pomoc udzielana bezpośrednio osobom bezrobotnym. Forma mieszana łączy w sobie obie te funkcje – w różnych proporcjach.

Bezrobocie to jak widać niezwykle ważny problem polityki społecznej. Jest zjawiskiem wielowątkowym, wywierającym głównie negatywny wpływ na wszystkie najważniejsze sfery życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Osoby, rodziny, a nawet całe grupy społeczne wyłączone z aktywnego życia społeczno - zawodowego mogą odczuwać frustrację i poczucie zupełnego braku nadziei oraz perspektyw. Bezrobocie stawia ich w sytuacji obywateli ostatniej kategorii-można nawet powiedzieć, zbędnej subkultury. Osoby takie po to, aby móc zaspokoić swoje najbardziej elementarne potrzeby życiowe -w większości- są zmuszone do korzystania z dostępnego dla nich zakresu świadczeń pomocy społecznej będąc kolejnym, niezwykle istotnym elementem działania współczesnej polityki społecznej, a jej funkcje (uwzględniając realia ekonomiczno-społeczne), muszą być komplementarne do sytuacji związanej z występowaniem zjawiska bezrobocia.

SPIS LITERATURY

- Auleytner J., *Polityka społeczna czyli ujarzmienie chaosu społecznego*, Wyd. Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2002.
- Begg, Fischer, Dornbusch, *Ekonomia-Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1994.
- Bezrobocie i formy jego łagodzenia* [w:] *Polityka społeczna - zarys wykładu wybranych problemów*, pod redakcją L. Frąckiewicz, "Śląsk" Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2002.
- Błędowski P., *Polityka społeczna*, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Warszawa 2003.
- Błędowski P., *Pomoc społeczna* [w:] *Polityka społeczna*, pod redakcją Adama Kurzynowskiego, Szkoła Główna Handlowa Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa 2002.
- Borowicz R., Łapińska-Tyszka K., *Syndrom bezrobocia*, Polska Akademia Nauk - Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1993.
- Borowski T., Marcinkowski A.S., *Programy przeciwdziałania bezrobociu* [w:] *Socjologia bezrobocia*, pod redakcją E. Marynowicz-Hetka, "Śląsk" Wydawnictwo Naukowe, Katowice 1999.
- Borowski T., Marcinkowski A.S., *Bezrobocie w perspektywie socjologicznej* [w:] *Socjologia bezrobocia*, pod redakcją E. Marynowicz-Hetka, "Śląsk" Wydawnictwo Naukowe, Katowice 1999.
- Encyklopedia biznesu*, tom 1, Fundacja Innowacja, Warszawa 1995.
- Encyklopedia popularna PWN*, wydanie dwudzieste ósme, PWN, Warszawa 1998.
- Frieske K.W., *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*, "Polityka Społeczna" nr 11-12/2002.
- Giermanowska E. Raclaw-Markowska M. Postrzeganie problemu bezrobocia młodzieży przez władze lokalne, "Polityka Społeczna" nr 7/2003.
- Gogolewska J., *Regulowanie rynku pracy* [w:] *Polityka gospodarcza*, pod redakcją B. Winiarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Mlonek K., *Bezrobocie* [w:] *Polityka społeczna*, pod redakcją A. Kurzynowskiego, Szkoła Główna Handlowa, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa 2002.
- Mlonek K., *Bezrobocie w Polsce XX wieku w świetle badań*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1999.

Nowicki J., *Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce*, PWE, Warszawa 1990.

Ratajczak Z., *Bezrobocie. Strategie zaradcze i wzorce pomocy psychologicznej* [w:] *Psychologia, Badania i aplikacje*, Tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998.

www.apraca.pl

www.barka.org.pl

www.econom.pl

www.wspolnota.org.pl

Żukiewicz A., *Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego - przykład Polski*, "Polityka Społeczna", nr 2/2003.