

Ireneusz Antoni Lemański

Spółeczno-ekonomiczne implikacje bezrobocia

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 3,
85-114

2006

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.

Ireneusz Antoni Lemański
Słuchacz V Edycji Programu Doktoranckiego
w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych
w Warszawie

SPOŁECZNO-EKONOMICZNE IMPLIKACJE BEZROBOCIA

Wstęp

Wynik wyborów do parlamentu polskiego z dnia 04 czerwca 1989 roku dał początek przeobrażeniom społecznym, gospodarczym i politycznym. W okresie minionych piętnastu lat zaszły głębokie zmiany związane z przemianami gospodarczymi, z wprowadzeniem bądź wprowadzaniem reform: w administracji, w służbie zdrowia, w ubezpieczeniach, jak również w szkolnictwie. Proces ten miał różny wpływ na tempo rozwoju gospodarczego i spowodował różne skutki społeczne. Powstały nowe pozycje na mapie problemów społecznych, między innymi bezrobocie.

Przechodzeniu z gospodarki planowej na rynkową towarzyszyło nie tylko zjawisko szybkiego bogacenia się jednostek przedsiębiorczych, ale również ubożenie całych grup społecznych spowodowane zamykaniem nierentownych zakładów, likwidowaniem nadmiernego zatrudnienia, podejmowaniem decyzji politycznych niezależnie od rachunku ekonomicznego, jak to miało miejsce w przypadku likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych. Wielkość zasobów materialnych zaczęła w coraz większym stopniu zależeć od posiadanych kwalifikacji, umiejętności wykorzystywania wiedzy, przewidywania koniunktury, pracowitości, przedsiębiorczości i zajmowanej pozycji na rynku pracy.

Obok szybko rodzących się fortun powstawały enklawy biedy i ubóstwa. Radykalnemu zwrotowi w strategii rozwoju kraju nie towarzyszyła spójna i możliwa do urzeczywistnienia wizja polityki społecznej, uwzględniająca realia polityczne i społeczno - ekonomiczne. W polityce społecznej następowały ciągłe zmiany preferencji. Co pewien czas ogłaszano doraźne programy działań osłonowych, realizowanych pod hasłem zastąpienia dotychczasowej powszechnej nadopiekuńczości państwa - osłonowymi selektywnymi działaniami,

chroniącymi przede wszystkim grupy najsłabsze. Jednocześnie systematycznie podejmowane były próby ożywienia samopomocy i dobroczynności społecznej. Nie potrafiono połączyć działań osłonowych z aktywizowaniem zawodowym osób bezrobotnych.

W miarę dokonujących się zmian w gospodarce pogłębiały się różnice w zamożności wielu osób i grup społecznych. Środowiska dotknięte bądź zagrożone spadkiem poziomu życia spontanicznie zaczęły wyrażać swoje niezadowolenie organizując wiece i strajki, np. górnicy czy też pielęgniarki.

Tempo i rodzaj reform nie zawsze były i są dostosowane do możliwości adaptacyjnych społeczeństwa. Dlatego zdaniem niektórych polityków nadal w ograniczonej formie powinna być utrzymana odpowiedzialność socjalna państwa za swoich obywateli.

Niezależnie od haseł głoszonych przez polityków to jednak realia ekonomiczne i polityczne wyznaczają pole wyboru rozwiązań społecznych. Obecnie w coraz większym wymiarze zaostrzają się kwestie społeczne, czyli problemy społeczne o najwyższym stopniu dolegliwości. Bez krótko i długookresowych, zdecydowanych i jednoznacznych działań mających na celu usuwanie tych dolegliwości, program uzdrowienia gospodarki i demokratyzacji życia publicznego może okazać się niemożliwy do zrealizowania. Gospodarka nie może być autonomiczna wobec potrzeb społecznych. Mając na uwadze interes narodowy powinien istnieć, za pomocą mechanizmów ekonomicznych, wpływ na kierunki działalności rynkowej, w tym szczególnie na ochronę obecnych i tworzenie nowych miejsc pracy, a tym samym na zmniejszenie bezrobocia. *„Bezrobocie dla osób dotkniętych problemem oznacza nie tylko pozbawienie kogoś dochodów, ale także izolację społeczną i brak perspektyw. Zwłaszcza bezrobocie długotrwałe oznacza utratę własnej wartości, standardu życiowego i jakości życia”*¹. Stąd też tak duże znaczenie mają wszelkie działania podejmowane przez różne podmioty życia społecznego i gospodarczego na rzecz ograniczenia rozmiarów bezrobocia, pomimo, że *„ W każdym społeczeństwie istnieje grupa bezrobocia socjalnego. Są to ludzie niezdolni do pracy przez kumulację kilku cech: niskich kwalifikacji, złej kondycji zdrowotnej, często uzależnionych oraz pozbawionych wsparcia rodziny i otoczenia społecznego. Ta grupa wymaga innego charakteru działań socjalnych i sytuuje się raczej w systemie pomocy społecznej niż w obszarze instrumentarium rynku pracy”*².

W sprawie bezrobocia przyjęto wiele ustaw i wydano dużo rozporządzeń i zarządzeń. Spośród wielu ustaw do jednych z ważniejszych można zaliczyć pierwszą

-
- 1 Jolanta Gontarczyk „Liderzy Aktywizacji Zawodowej Terenów Wiejskich” w „Szkolenie Liderów Aktywizacji Zawodowej Terenów Wiejskich” pod redakcją Jolanty Gontarczyk, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej oraz Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu, Radom 2001 r., s. 37.
 - 2 Stanisława Golinowska, „Polityka Społeczna, koncepcje – instytucje – koszty”, Poltext, Warszawa 2000r., s. 48.

ustawę z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, która tworzyła podstawę prawną do działań na rynku pracy, takich jak: przyznawanie zasiłków dla bezrobotnych, wykonywanie usług pośrednictwa pracy, szkolenie, przekwalifikowanie bezrobotnych, udzielanie pożyczek dla bezrobotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej, udzielanie kredytów dla pracodawców na tworzenie nowych miejsc pracy, organizację robót publicznych i prac interwencyjnych oraz systemu pomocy dla absolwentów szkół. Zgodnie ogólnymi przepisami, ustawa regulowała działalność państwa w zakresie zatrudnienia. Wprowadziła pojęcie bezrobotnego oraz określiła wysokość zasiłków dla bezrobotnych.

Ważną ustawą regulującą funkcjonowanie polskiego rynku pracy była ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu. W przepisach ogólnych sformułowano, iż określa ona zadania państwa w zakresie zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków. Ustawa umożliwiła udzielanie upoważnień do prowadzenia pośrednictwa pracy nie tylko organom i organizacjom, ale także osobom fizycznym oraz pobieranie opłat za świadczone usługi przez prowadzących pośrednictwo pracy. Wprowadzono też obowiązek informowania przez zakłady pracy rejonowych urzędów pracy o wszystkich wolnych miejscach pracy i miejscach przygotowania zawodowego. W ustawie przyjęto rozwiązania poprawiające relacje między wynagrodzeniem zapracę a wysokością zasiłków dla bezrobotnych, ograniczające dostęp do zasiłków i świadczeń dla bezrobotnych oraz ograniczające okres pobierania zasiłku (do 12 miesięcy).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu określała zadania państwa w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy. Ustawa zmieniła dysponenta Funduszu Pracy, którym stał się Krajowy Urząd Pracy. Wiele nowych rozstrzygnięć przyniosła ustawa w stosunku do bezrobotnych absolwentów. Wprowadzono nowe instrumenty rynku pracy oparte na systemie zachęt dla pracodawców zatrudniających tę kategorię bezrobotnych. Ustawa dopuściła możliwość opracowania specjalnych programów przeciwdziałania bezrobociu³.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określiła funkcje i zadania instytucji rynku pracy, w tym instytucji dialogu społecznego i instytucji partnerstwa lokalnego. Wyselekcjonowała grupę bezrobotnych w stosunku do której mogą być stosowane prace interwencyjne. Dostosowała przepisy do aktualnych realiów ekonomicznych państwa i kompetencji

3 Henryk Zarychta „Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990 – 1996”, w „Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych”, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, nr zeszytu 12, Warszawa 1998r., pod redakcją Elżbieta Kryńska, Egeniusz Kwiatkowski, Henryk Zarychta, s. 135.

władz samorządowych. Lecz jak to bywa w polskim prawodawstwie nim ustawa na dobre weszła w życie, przygotowany jest już projekt zmian.

Biorąc pod uwagę powyższy szeroki kontekst społeczny problemu bezrobocia oraz bardzo duży jego wpływ na życie jednostek i grup społecznych, jak też stosowne w tej sprawie regulacje prawne, w niniejszej pracy tylko w skróconej formie zasygnalizuje problemy, zjawiska i wydarzenia natury społecznej oraz pojęcia (definicje), które mają z nim związek. Są to zagadnienia związane z: rynkiem pracy i pracą, wielkością i strukturą bezrobocia w Polsce, definicją bezrobotnego, przyczynami powstawania bezrobocia, rodzajami bezrobocia, obszarami problemowymi powstałymi w wyniku bezrobocia w tym: psychologicznymi i społeczno - ekonomicznymi skutkami bezrobocia, sposobami przeciwdziałania i łagodzenia społecznych skutków bezrobocia, rolą rad zatrudnienia.

Zakończenie pracy zawiera ogólne refleksje dotyczące przyczyn i skutków bezrobocia.

1. Rynek pracy, a rola i znaczenie pracy jako czynnika produkcji i źródła dochodów

Jedną z cech charakteryzujących gospodarkę wolnorynkową jest funkcjonowanie rynku pracy ze wszystkimi jego konsekwencjami wynikającymi z występowania popytu i podaży na czynniki produkcji Rynek pracy obejmuje całokształt zagadnień związanych z popytem i podażą na pracę. Jest jednym z czterech rynków w ekonomii, oprócz niego funkcjonuje rynek dóbr i usług, rynek kapitału i rynek pieniądza. Rynek pracy „...pełni dwie zasadnicze funkcje w gospodarce. Dla ludzi występujących z podażą pracy stwarza on możliwość otrzymania dochodów, a dla firm zgłaszających popyt na pracę jest on źródłem tego podstawowego czynnika wytwórczego. Płace otrzymywane ze sprzedaży pracy stanowią źródło utrzymania dla ogromnej większości ludzi. Inne dochody, jak na przykład renty dla właścicieli ziemi czy odsetki dla właścicieli kapitału, odgrywają znacznie mniejszą rolę. Oczywiście nie ma jednego rynku pracy, lecz jest ich tyle, ile zawodów czy rodzajów wykonywanych prac”⁴. Na rynku pracy, praca jako przedmiot wymiany jest towarem szczególnym, tym różniącym się „...od towarów materialnych , że w wyniku użycia („nabycia”) go przez pracodawcę nie zmienia właściciela, lecz nadal pozostaje własnością świadczącego pracę”⁵. Dochody ze sprzedaży pracy noszą nazwę płacy, która dla firm jest jednym z elementów kosztów. Stąd pracodawcy są zawsze zaintereso-

4 Ewelina Nojszewska „ Podstawy Ekonomii” , Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Spółka Akcyjna, Warszawa1995 r., s.164.

5 Jerzy Unolt „Ekonomiczne Problemy Rynku Pracy”, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999 r., s.22.

wani, by były one jak najniższe, bowiem tym samym przy tych samych nakładach rośnie im zysk. Elementem walki o niższe koszty są między innymi zachowania na rynku pracy.

Producenci konkurują między sobą o jak najkorzystniejszy zakup czynników produkcji. Oferujący czynniki konkurują między sobą o jak najkorzystniejszą ich sprzedaż. Równocześnie kupujący konkurują ze sprzedającymi. Rynek czynników produkcji ma istotne znaczenie dla charakteru konkurencji. Określa on parametry, na które kupujący i sprzedający mają większy lub mniejszy wpływ. Popyt na czynniki produkcji, w tym na pracę jest wynikiem decyzji właścicieli firm. Kupujący czynniki produkcji musi brać pod uwagę co najmniej dwa elementy. Pierwszy z nich jest związany oczywiście z kształtowaniem się kosztów, natomiast drugim elementem są przychody ze sprzedaży wytworzonych produktów, których wielkość zależy od rozmiarów produkcji oraz od cen rynkowych. Dla kondycji przedsiębiorstwa (firmy) istotne znaczenie posiada więc charakter rynku czynników produkcji i rynku produktów. „Celem przedsiębiorstwa jest maksymalizacja zysku. **Warunkiem realizacji zysku maksymalnego jest zrównanie się kosztu marginalnego z przychodem marginalnym.** Przedsiębiorstwo kupuje czynniki produkcji biorąc pod uwagę możliwości spełnienia warunku maksymalizacji zysku. Postępując w ten sposób przedsiębiorstwo wyznacza optymalne wielkości zakupu czynników produkcji, czyli wyznacza popyt na czynniki produkcji.”⁶ Natomiast celem konsumenta jest maksymalizacja zadowolenia z konsumpcji dóbr. Maksymalizując zadowolenie konsument uwzględnia swoje preferencje oraz ekonomiczne ograniczenia wyboru (dany dochód konsumenta i ceny rynkowe dóbr). Konsument posiada do dyspozycji daną ilość czasu oraz umiejętności i wiedzę. „W wyniku podjętej decyzji konsument oferuje na rynku określoną ilość godzin pracy (dziennie, tygodniowo, miesięcznie, rocznie). Konsument dokonuje wyboru między dwoma specyficznymi dobrami: między dochodem z pracy (suma dóbr, które może zakupić) oraz czasem wolnym od pracy.”⁷ Taka swoboda wyboru przez konsumenta ma raczej znaczenie teoretyczne niż w sytuacji masowego bezrobocia praktyczne zastosowanie. Natomiast z punktu ekonomicznego, relacja płaca – czas pracy stanowi funkcję podaży każdej pracy. Wraz ze wzrostem płacy przy tej samej liczbie godzin pracy pracownik otrzymuje większy dochód. Wzrost dochodu powoduje zwiększenie konsumpcji dóbr normalnych, w tym również czasu wolnego, ograniczając tym samym czas pracy. Wzrost płacy oznacza także wzrost ceny czasu wolnego. „Czas wolny staje się dobrem droższym w porównaniu do innych dóbr. Pracownik zastępuje dobro droższe (czas wolny) dobrami stosunkowo tańszymi (dochodem z pracy). Efekt substytucji związany ze wzrostem płacy powoduje ograniczenie czasu wolnego i zwiększenie czasu pracy. Efekt dochodowy i substytucji działa-

6 Marek Rekowski, „Wprowadzenie do mikroekonomii”, WROKOPA Sp. z o.o., Poznań 2002 rok, s.290.

7 tamże, s. 300.

ją w przeciwnych kierunkach. W wypadku wzrostu płacy efekt substytucji zmniejsza czas wolny i zwiększa czas pracy, natomiast efekt dochodowy zwiększa czas wolny i zmniejsza czas pracy. Efekt ostateczny zależy od tego, który z efektów, dochodowy czy substytucji, przeważa w danym momencie⁸. Przy niskich płacach i niskich dochodach czas wolny jest dobrem mniej poszukiwanym w porównaniu do dochodów z pracy i związanej z nimi konsumpcji produktów i usług. W takiej sytuacji raczej przeważa efekt substytucji. Moim zdaniem jako skutek niskich płac i dochodów wystąpił on w 2004 roku. Wysoki wzrost gospodarczy nie przełożył się na spadek bezrobocia. Oczywiście na ewentualny spadek bezrobocia mogą też mieć wpływ inne, poza produkcyjne czynniki.

Wolny rynek pracy stwarza więc przedsiębiorcom warunki do zatrudnienia pracowników w takiej ilości, czasie, strukturze kwalifikacyjnej i wiekowej jaka jest optymalna z punktu widzenia ich interesów. Decyzje o poziomie i strukturze zatrudnienia oraz kosztach pracy są podejmowane niemal wyłącznie na podstawie kryteriów efektywności z wykorzystaniem wyników rachunku ekonomicznego. Tylko nieliczni pracodawcy i to najczęściej przedsiębiorstw państwowych, przy podejmowaniu decyzji o zwolnieniu biorą pod uwagę negatywne skutki pozostawania bez pracy. W badaniach przeprowadzonych w małych miastach w różnych regionach kraju stwierdzono, że kolejność stosowana przy redukcjach załóg była we wszystkich regionach taka sama. „W pierwszej kolejności zwalniani byli bumelan-ci, pracownicy bazy socjalnej i usługowej, chłopo – robotnicy, osoby dojeżdżające do pracy, pracownicy o krótkim stażu pracy, kobiety. Z zakładów najszybciej pozbywano się osób kwalifikujących się na wcześniejsze emerytury i renty. W dalszej kolejności wszystkie pozostałe kategorie pracowników”⁹.

Praca nie tylko zapewnia środki utrzymania. Łączy ona ludzi, nadaje ich działaniom kierunek i sens. Praca jest trwałym elementem ładu i życia. Zapewnia ludziom stabilność, pewność i poczucie bezpieczeństwa. „Praca ludzka stanowi klucz i to chyba najistotniejszy klucz, do całej kwestii społecznej, jeżeli staramy się ją widzieć naprawdę pod kątem dobra człowieka. Praca ludzka nabiera znaczenia podstawowego i decydującego” – Jan Paweł II – encyklika *Laborem exerceres*.

Te względy przesądzają o znaczącej roli pełnego zatrudnienia, „... które jest dobrowolną, lecz instytucjonalną i na mocy zawartego kontraktu, regulowaną wymianą między dwiema stronami, z których jedna chce sprzedać pracę, a druga kupić ją w zamian za określoną kwotę pieniężną lub inne dobra. Jest to zatem związek, który wymaga od obydwu stron przestrzegania pewnych praw i obowiązków. Praca jest zatem formą aktywności, której celem nie jest stan przyjemności osiągniany przez jej wyko-

8 Marek Rekowski, „Wprowadzenie do...”, cyt. s. 302.

9 M. Szyłko - Skoczny, „Społeczne skutki bezrobocia w wymiarze lokalnym. Raportz badań empirycznych”, Warszawa 1992, *Polityka Ekonomiczna i Społeczna*, zeszyt nr 24, s.195.

nawcę (Jahoda, 1982), ale wzbogacenie zasobów natury, człowieka lub idei z punktu widzenia możliwości przyszłego wykorzystania”¹⁰.

Posiadanie pracy nie oznacza, że dana jednostka osiągnęła stan pełnego zadowolenia. Prawie z każdą wykonywaną pracą związane jest napięcie emocjonalne. Pewien jego rodzaj jest niezbędny dla uzyskania większej wydajności i sprawności. Takie napięcie jest źródłem siły. Jeżeli ma się jej w odpowiedniej ilości, praca wykonywana jest szybko i skutecznie. Przeciążenie pracą powoduje zaburzenie funkcjonowania organizmu. Stan ten nazywamy stresem.

Jednak dla wielu ludzi jedyną sytuacją bardziej stresującą niż praca jest jej brak. „Sytuacja utraty pracy jest równoznaczna ze świadomością utraty praw i obowiązków”¹¹. Ma to bezpośredni wpływ na stan zdrowia fizycznego i psychicznego – niezatrudnieni częściej chorują. Okazuje się jednak, co potwierdzają badania, że problemy zdrowotne zaczynają się w okresie braku zatrudnienia, natomiast powrót do pracy poprawia stan zdrowia. Wykonywanie pracy ma więc istotne znaczenie psychologiczne, „...zaspokaja potrzebę osiągnięć, ćwiczy zdolności jednostki, pobudza zainteresowania, stawia wymagania, których spełnienie podtrzymuje zdrowie psychiczne jednostki”¹².

2. Definicja osoby bezrobotnej oraz wybrane przyczyny powstania bezrobocia

2.1 Definicja osoby bezrobotnej i bezrobocia

Bezrobocie jest efektem braku równowagi między podażą pracy, a popytem na nią wykazywanym przez producentów (właścicieli firm). W przypadku jednostki bezrobocie oznacza przymusowe pozostawanie w bezczynności zawodowej z powodu braku możliwości znalezienia pracy odpowiadającej kwalifikacjom i predyspozycjom zawodowym. Bezrobocie jest zatem równoznaczne z całkowitym brakiem możliwości zarobkowania.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99 poz. 1001) „**bezrobotnym** – oznacza osobę, która jest członkiem rodziny obywatela polskiego, niezatrudnioną i niewykonywującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym

10 Augustyn Bańka „ Jak definiuje się bezrobocie z perspektywy psychologicznej” w „Bezrobocie – podręcznik pomocy psychologicznej”, Praca zbiorowa pod redakcją Augustyna Bańki, Poznań 1992, s.21.

11 Augustyn Bańka „ Jak definiuje się bezrobocie z perspektywy psychologicznej” w „Bezrobocie...”, cyt., s.23.

12 tamże, s.25.

wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, bądź jeśli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nie ucząca się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- ukończyła 18 lat,
- nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna,
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego,
- nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,
- nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie,
- nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności albo nie podlega na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,
- nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności,
- nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego,

- nie pobiera na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnego na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,
- *nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego*¹³ „... przyznanego przez pracodawcę na wniosek pracownika przysługującego nawet po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego na czas udziału pracownika w szkoleniach w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy”¹⁴.

*„Bezrobocie to sytuacja, w której istnieje grupa pracowników zdolnych do pracy oraz gotowych ją podjąć, lecz nie znajdujących możliwości zatrudnienia. Zjawisko to jest mierzone procentem siły roboczej, która nie znajduje zatrudnienia.”*¹⁵

Bezrobocie jest różnie definiowane, chociaż jako zjawisko społeczne zawsze będzie oznaczało brak pracy dla określonej grupy osób. Według podejścia ekonomicznego bezrobocie oznacza niepełne wykorzystanie jednego z czynników wytwórczych (niezrealizowania podaży siły roboczej, stan nierównowagi między podażową / zasoby pracy/, a popytowa / miejsca pracy / stroną zatrudnienia).

Podejście socjologiczne każe traktować bezrobocie jako stan beczynności zawodowej jednostek zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość jej podjęcia z podkreśleniem, że chodzi przede wszystkim o jednostki, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy.

Bezrobocie jest okresowym pozostawianiem bez pracy osób w wieku produkcyjnym, które są zdolne do pracy. Wskazuje ogólną liczbę osób zarejestrowanych w instytucjach powołanych do obsługi bezrobotnych.

Bezrobocie nie jest zjawiskiem statecznym. Nawet przy bezrobociu długotrwałym w grupie bezrobotnych zachodzą zmiany co do jej składu osobowego. Pomijam sytuacje patologiczne, związane często z utrwaleniem się zjawiska marginalizacji i reprodukcji wewnątrz grupowej. Rozmiary długookresowego bezrobocia w wielu krajach europejskich znacznie wzrosły w latach osiemdziesiątych (w Polsce w latach dziewięćdziesiątych) i utrzymują się. Zmiany poziomu bezrobocia są wynikiem zarówno znacznego dopływu, jak i odpływu bezrobotnych.¹⁶ Bezrobocie w Polsce pod wieloma względami różni się od bezrobocia w krajach Europy Zachodniej. Charakterystyczne dla polskiego bezrobocia jest to, że jest to zjawisko stosunkowo nowe,

13 art.2, ust.1, pkt.2, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001 z dnia 01.05.2004 roku).

14 art. 70, ust. 6, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia..., cyt

15 Wojciech Jakubowski „ Gospodarka i Polityka – wybrane zagadnienia ekonomiczno – społeczne współczesnej Polski” , Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1997 r., s.65.

16 Peter Smith i Dawid Begg „ Ekonomia – zbiór zadań”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999 r., s.369

które oficjalnie pojawiło się nagle i tym samym było wielkim kontrastem społecznego krajobrazu w porównaniu do minionego okresu. Również ubożenie bezrobotnych zaczęło się od niższego poziomu zamożności niż w krajach Europy Zachodniej. Brak systemu indywidualnych ubezpieczeń od bezrobocia i fakt, że ma ono charakter długotrwały, przy obecnie funkcjonujących przepisach powoduje utratę prawa do otrzymywania zasiłku, co niesie za sobą specyficzne problemy psychiczne i społeczne.¹⁷

2.2. Przyczyny powstania bezrobocia

Istnieje wiele teorii dotyczących przyczyn powstawania bezrobocia. Wśród nich, wskazywane są przede wszystkim czynniki ekonomiczne. Kryzys zatrudnienia w krajach zachodnich wystąpił w okresie głęboko zachodzących zmian w gospodarce światowej, takich jak: wzrost produkcji światowej, handlu międzynarodowego, przepływu inwestycji zagranicznych, postępu technologicznego, i automatyzacji. Głęboko zmieniła się struktura produkcji i zatrudnienia. Dużego znaczenie nabrały te czynniki produkcji, w których występuje wysoki poziom wiedzy i umiejętności technicznych. Postępujący proces globalizacji sprzyja upowszechnianiu nowych technologii, które likwidują stare miejsca pracy, ale jednocześnie tworzą nowe. „Nie jest to jednak prosta kompensacja, ponieważ nowe miejsca pracy wymagają innych umiejętności (powstają nowe branże wytwórcze, np. przemysł komputerowy, oprogramowania, mikroelektryczny)¹⁸.

W opinii uczestników V Programu Doktoranckiego z Ekonomii Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie wyrażonej w grudniu 2004 roku przyczynami bezrobocia w Polsce są:

- „1) transformacja gospodarcza , prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw,
- 2) wysokie podatki i koszty pracy,
- 3) brak skutecznej polityki przeciwdziałania bezrobociu,
- 4) niedostosowany system kształcenia,
- 5) system wartości reprezentowany przez bezrobotnych,
- 6) skomplikowany i zmienny system prawny,
- 7) mała aktywność urzędów pracy,
- 8) relatywnie niskie tempo wzrostu gospodarczego,
- 9) czynniki demograficzne,
- 10) dyskryminacja pracowników,

17 Bożena Wrońska „ Aktywne formy zwalczania bezrobocia w województwie rzeszowskim”, w Praca Socjalna, kwartalnik Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, Rok XV, Warszawa 2000 r., s.15-16.

18 Małgorzata Szyłko – Skoczny, „Kwestia społeczna bezrobocia. Współczesne problemy i tendencje” w „ Kwestie społeczne na przełomie stuleci”, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998 r., s.33.

- 11) brak miejsc pracy i ofert na rynkach lokalnych,
- 12) kryzys budownictwa,
- 13) ukryte bezrobocie na wsi,
- 14) niska konkurencyjność przedsiębiorstw,
- 15) wieloletowość,
- 16) niskie wynagrodzenia,
- 17) duża importochłonność gospodarki i przenoszenie produkcji na Wschód,
- 18) pozorne bezrobocie,
- 19) niska mobilność,
- 20) spadek inwestycji zagranicznych,
- 21) bariery biurokratyczne,
- 22) postęp technologiczny,
- 23) tradycyjna struktura gospodarki.¹⁹

W zasadzie powyższe zestawienie wyczerpuje gamę przyczyn znaną zarówno z badań naukowych, jak też potocznych opinii. Niemniej jednak, z punktu rozwoju gospodarczego i społecznego, wyżej wymienione przyczyny można uzupełnić o takie, jak:

- zaniedbanie rozwojowe: dekapitalizacja i tzw. zużycie moralne środków produkcji (w jakimś stopniu ma to związek z tradycyjną strukturą gospodarki, lecz nie jest z nią równoznaczną),
- słabość strategicznej polityki gospodarczej w makroskali i mikroskali, z tym wiąże się zarówno niska konkurencyjność przedsiębiorstw, jak też duża importochłonność gospodarki i przenoszenie produkcji na Wschód,
- zmniejszenie zatrudnienia socjalnego, likwidacja tzw. bezrobocia ukrytego, nie tylko na wsi,
- pasywność postaw i bierne zachowanie wielu podmiotów świadczące o niewystarczającym merytorycznym i psychologicznym przygotowaniu do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej, z czym oczywiście związana jest długo utrzymująca się niska mobilność wielu grup zawodowych,
- wadliwy sposób ograniczania funduszu płac przedsiębiorstw kreujących bezrobocie.

Istnieje możliwość dokonywania różnych podziałów i charakterystyk przyczyn powstania i utrzymywania się wysokiego w Polsce bezrobocia. Moim zdaniem wyżej wymienione w zasadzie wyczerpują najważniejsze, niemniej jednak dla potwierdzenia tej tezy hasłowo przytoczę te przyczyny, które w swoim artykule pt. „

19 Karolina Sędzimir – Domanowska i Ewa Zygnerska, „Wyniki ankiety – wybrane przyczyny bezrobocia oraz rozwiązania zmniejszające bezrobocie i stymulujące zatrudnienie”, Warszawa, 18 grudnia 2004 rok, s. 12. Sondaż i opracowanie materiału przeprowadzono zrealizowano pod kierunkiem profesora Mieczysława Kabaja.

O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania - głos w debacie”, wymienia profesor Stanisława Golinowska z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” w Warszawie, a mianowicie:

1. Po stronie podaży pracy:
 - a) wzrost napływu ludności w wieku produkcyjnym,
 - b) niedostosowania kwalifikacyjne,
 - c) niedostosowania przestrzenne,
 - d) przewrotny efekt wpływu procesów migracyjnych na rynek pracy,
 - e) ograniczenia we wchodzeniu do systemu ubezpieczeń społecznych.
2. Po stronie popytu na pracę:
 - a) osłabienie wzrostu gospodarczego,
 - b) restrukturyzacja gospodarki,
 - c) deficyt bilansu handlowego,
 - d) efekty zatrudnieniowe zagranicznych inwestycji bezpośrednich,
 - e) koszty pracy jako czynnik równoważący rynek pracy,
 - f) działanie instytucji rynku pracy i dialogu społecznego,
 - g) prawo pracy – deregulacja rynku pracy,
 - h) dialog społeczny – różna rola związków zawodowych,
 - i) aktywna polityka zatrudnienia – zbiór instrumentów stosowanych przez państwo, nastawionych na włączenie bezrobotnych do rynku pracy.
3. Inne, wybrane z treści artykułu:
 - a) erupcja programów przeciwdziałania bezrobociu,
 - b) proces globalizacji gospodarczej.²⁰

Według komunikatów Głównego Urzędu Statystycznego zaprezentowanych w dniu 23 lutego 2005 roku na falach polskiego radia, co siódmy dorosły Polak w wieku aktywności zawodowej nie ma pracy. Jest to wystarczający powód by systematycznie wracać do przyczyn bezrobocia i szukać możliwości jego zwalczania, bądź tylko nawet sposobów i możliwości łagodzenia jego skutków.

3. Rodzaje bezrobocia

Można wyróżnić **bezrobocie dobrowolne** i **bezrobocie przymusowe**. **Bezrobocie dobrowolne** występuje wówczas, gdy poszukujący pracy podjęliby ją jedynie przy określonym poziomie płac realnych, aniżeli aktualnie oferowanym, natomiast przy aktualnym poziomie płac nie wyrażają zgody na zatrudnienie. Przy **bezrobo-**

²⁰ Profesor Stanisława Golinowska, O przyczynach powstania bezrobocia i polityce jego zwalczania – głos w debacie”, w Polityce Społecznej, Miesięcznik poświęcony pracy i sprawom socjalnym, Rocznik XXVIII (324), nr 3 Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2001 rok, s.13-18.

ciu przymusowym poszukujący pracy nie mogą jej uzyskać, pomimo iż przy danym poziomie płac realnych chcieliby ją podjąć

Poza wyżej wymienionymi wyróżniamy jeszcze kilka innych rodzajów bezrobocia:

1. **Bezrobocie frykcyjne** - przyjmuje się, że osiągnięcie pełnego zatrudnienia nie jest możliwe. Dopuszcza się istnienie bezrobocia wynikającego z konieczności przeznaczenia pewnego czasu na szukanie odpowiednich pracowników lub lepszego miejsca pracy. Jest to bezrobocie na poziomie 5 % zawodowo czynnych.
2. **Bezrobocie strukturalne** - wywołane jest najczęściej gwałtownymi przemianami w gospodarce, powstaje wtedy, gdy upadają całe gałęzie przemysłu, a duże grupy pracownicze pozostają bez pracy. Jest to pogłębienie się bezrobocia frykcyjnego w sytuacji, kiedy zapotrzebowanie na pewne konkretne dobra i usługi zmniejsza się. Zachodzi wtedy niedostosowanie podaży do popytu na pracę w sensie jakościowym – pracownicy oferują „niechodliwe” umiejętności, i zwykle mija trochę czasu, zanim się zorientują w braku możliwości znalezienia pracy i zaczną się przekwalifikowywać.
3. **Bezrobocie cykliczne** – związane jest z koniunkturalnym charakterem rozwoju gospodarczego. W czasach gospodarczej prosperity zapotrzebowanie na siłę roboczą rośnie, natomiast w czasie recesji – maleje, rośnie bezrobocie.
4. **Bezrobocie długookresowe** – dotyczy osób, które pozostają bez pracy dłużej niż 12 miesięcy. Umiejętności długoterminowego bezrobotnego powoli się zmniejszają i można mówić o procesie dekwalfikacji.
5. **Bezrobocie krótkotrwałe** – trwające do 1 roku.

4. Obszary problemowe powstałe w wyniku bezrobocia, w tym: psychologiczne i społeczno - ekonomiczne skutki bezrobocia

4.1. Psychologiczne skutki bezrobocia

Utrata pracy - w odniesieniu do jednostki - oznacza uniemożliwienie zaspokojenia potrzeby działania w grupie oraz kontaktów ze środowiskiem pozarodzinnym. Zanika dotychczasowa tożsamość jednostki i możliwość kontynuowania aktywności zawodowej i towarzyskiej. Brak pracy powoduje, że dotychczas wykształcone bodźce aktywizujące daną jednostkę dezaktualizują się i zaczynają przynosić ujemny skutek. Zmianie ulega także hierarchia potrzeb, jak również ich treść. Cała uwaga kieruje się szczególnie na zaspokajaniu potrzeb przedmiotowych (nabywanie, posiadanie, gromadzenie). Fakt pozostawania bez pracy nie sprzyja możliwości ich

zaspokojenia. To powoduje, że stają się źródłem frustracji. Praca narzuca plan dnia, natomiast jej brak powoduje apatię, brak celu.

Poza wyżej wymienionymi skutkami do jednych z bardziej dokuczliwych dotyczących sfery psychicznej mających wpływ na jednostkę można również zaliczyć:

- 1) ograniczenie możliwości indywidualnego rozwoju i ćwiczenia społecznych umiejętności,
- 2) zanik inicjatywy i powstanie poczucia zagrożenia autonomii,
- 3) zaburzenie procesów poznawczych,
- 4) wystąpienie różnego rodzaju zaburzeń psychicznych,
- 5) zachwianie równowagi psychicznej,
- 6) powstanie braku zaufania do samego siebie,
- 7) spadek kondycji intelektualnej,
- 8) powstanie poczucia obniżenia statusu oraz potępienia społecznego.

To, w jakim stopniu brak pracy jest stresujący, zależy więc od wielu czynników, a przede wszystkim od tego, jak bardzo ktoś pragnie pracować. Jest mała grupa ludzi, którzy czują się lepiej nie mając pracy. Zależy to od wieku: brak pracy jest bardziej stresujący w średnim wieku niż dla absolwentów szkół, którzy mają mniej zobowiązań finansowych niż ludzie tuż przed emeryturą.

Utrata pracy jest dużo trudniejsza do zaakceptowania przez szeregowych pracowników, nawet wykwalifikowanych niż przez osoby pracujące na kierowniczych stanowiskach. Uzasadnia się to mniejszymi zasobami finansowymi takich pracowników i mniejszymi możliwościami znalezienia zajęć zastępczych. Na psychologiczne reakcje na bezrobocie mają wpływ również takie czynniki jak:

- wiek bezrobotnego,
- płeć,
- postawa wobec pracy,
- rodzina.²¹

Dla społeczeństwa jako całości, bezrobocie w obszarze psychologii społecznej oznacza pojawienie się i zaostrzenie zjawisk z zakresu patologii społecznej: alkoholizmu, narkomanii, prostytucji, przestępstw kryminalnych. Wynika to z braku legalnych możliwości zdobycia środków do życia oraz z rozchwiania całej sfery poglądów i przekonań.

W takiej sytuacji, niezależnie od tego jaki byśmy nie próbowali uruchomić mechanizm wytwarzania oraz kształtowania potrzeb na miarę aktualnej sytuacji, w pierwszej kolejności należy stworzyć warunki na określenie przez bezrobotnego społecznie akceptowanego „sensu życia”. Znajomość sensu życia jest „naczelną”

21 Agustyn Bańka, „Jak definiuje się bezrobocie z perspektywy psychologicznej” w „Bezrobocie - ...”, cyt., s.30.

potrzebą człowieka. „Sens życia to znaczy nadanie przez osobę racji własnej egzystencji, odgrywa centralną rolę wśród czynników mających wpływ na kształt biografii, i na samopoczucie zarówno samego człowieka, jak i osób z nim współpracujących”.²²

Uświadomienie sobie przez bezrobotnego własnego sensu życia (np. dążenie do stworzenia własnego warsztatu pracy, ukończenia kursu, szkoły, wybudowania domu) uodparnia na trudności. Stwarza cel, a jego osiągnięcie umożliwia uzyskanie satysfakcji. Bez określenia celu, trudne jest przyjęcie realnych i stabilnych planów życiowych, i raczej niemożliwe jest wypracowanie metod skutecznego działania. Sens życia – to jednocześnie przyjęcie optymalnej strategii życia. Realizacja jej może sprzyjać ukształtowaniu właściwych cech osobowości niezbędnych dla radzenia sobie w obecnym okresie pogłębiających się różnic materialnego poziomu życia jednostek i grup społecznych. Cel w życiu jest realizowany przez stawianie sobie zadań. Sprzyjać bądź przeszkadzać realizacji zadań może szereg uwarunkowań (np. stan zdrowia, sytuacja na giełdzie, zdarzenie losowe, itd.).

Nie każda formuła sensu życia, bądź sposób stawiania zadań może być korzystny dla danej osobowości i społeczeństwa. Sens życia i w związku z tym stawiane zadania powinny wynikać z uznawanych wartości oraz sposobu i stylu życia. Stąd duże znaczenie mają wszystkie programy pomocowe dla osób bezrobotnych, które z jednej strony mają cel ekonomiczny – pomoc w znalezieniu pracy, jako stałego źródła dochodu, a z drugiej strony rozbudzają chęć działania poprzez stawianie prostych zadań na miarę możliwości osoby bezrobotnej, wyrывая ją tym samym ze społecznej izolacji.

4.2. Społeczno - ekonomiczne skutki bezrobocia

Długookresowe bezrobocie w dużym wymiarze, w odbiorze społecznym, niweluje wszelkie jego elementy motywacyjne. Osoby pozostające bez pracy tracą umiejętności zawodowe, wiarę we własne siły, obniża się ich poczucie własnej godności i przydatności dla społeczeństwa. Nierzadko powiększają margines społeczny. Bezrobocie prowadzi do gwałtownego spadku dochodów rodzin i wszelkich związanych z tym faktem negatywnych skutków. Szczególnie trudna jest sytuacja rodzin niepełnych, głównie matek samotnie wychowujących dzieci. Większość z nich żyje w stanie skrajnego ubóstwa i w poczuciu beznadziejności.

Im większe bezrobocie, tym większy drenaż pieniędzy publicznych. Zwiększają się wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia socjalne oraz wydatki na realizację programów przeciwdziałania bezrobociu. Osoby bezrobotne nie otrzymując wynagrodzenia, nie płacą podatków jak również na fundusz ubezpieczeń spo-

22 Kazimierz Obuchowski, „Psychologia dążeń ludzkich”, PWN, Warszawa 1993 rok, wydanie IV, s.247.

lecnych. Zmniejsza się przychód budżetu państwa. Wysokie bezrobocie powoduje wzrost deficytu budżetowego. Osoby nie pracujące nie wytwarzają produktu narodowego. Duże straty powstają w związku z emigracją ludności, zwłaszcza młodych, wysoko wykwalifikowanych kadr nie mogących znaleźć pracy w kraju. Problem ten trudno jest jednoznacznie potraktować. Oddzielnie należy rozważać zjawisko emigracji czasowej – sprzyja napływowi kapitału do kraju i oddzielnie trwałą – powoduje drenaż wykształconej siły roboczej.

Jak pokazują badania i statystyki, im dłużej ktoś pozostaje bez pracy, tym mniej staje się interesujący dla potencjalnych pracodawców, ponieważ jego umiejętności i doświadczenia stopniowo się dezaktualizują. Nawet gdy bezrobocie ogólne ulega zmniejszeniu, pojawiające się nowe miejsca pracy otrzymują przeważnie osoby bezrobotne dopiero od niedawna.

Do zdobycia pracy nie wystarcza też opanowanie nowych umiejętności. Im dłużej dana osoba pozostaje bez pracy tym wspinanie się z powrotem po drabinie kariery zawodowej staje się coraz trudniejsze. Jeśli np. w jakimś stopniu poprawia się koniunktura w gospodarce i na rynku pracy, nie należy stwarzać złudzeń, że doświadczenie i kwalifikacje wystarczą by powrócić do pracy. Istotne jest posiadanie poczucia własnej wartości, dobrego zdrowia psychicznego i fizycznego oraz kontaktów społecznych.

W rodzinach już z jedną osobą bezrobotną w większym zakresie występują problemy opiekuńczo – wychowawcze. Rodziny osób bezrobotnych częściej rezygnują z usług żłobków i przedszkoli. Na skutek pojawienia się osoby bezrobotnej w rodzinie ulegają deformacjom wewnętrzne stosunki i zależności. Zaniżona samoocena rodziców, której przyczyną jest gorsza sytuacja materialna, wpływa na przekazywany młodszemu pokoleniu system wartości i norm postępowania. Dzieci z takich rodzin bardziej postrzegają świat przez pryzmat nierówności społecznych. Kształtuje się i utrwała podział na „swoich” i „obcych”, gdzie „obcymi” są bogatsi, lepiej usytuowani. Skutki tego widzenia mają negatywny wpływ na pokolenie, które wchodzi w „układ ograniczonych szans” z powodu trudniejszej sytuacji materialnej w rodzinie.

Ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia bezrobocie może mieć więc wpływ na takie niekorzystne zjawiska jak:

- 1) bardziej ograniczony dostęp do rynku dóbr materialnych,
- 2) mniejsze możliwości komunikacyjne – brak środków na zakup biletu,
- 3) przemoc w rodzinie,
- 4) brak kontaktu z ludźmi mogącymi poinformować o okazjach znalezienia pracy,
- 5) wzrasta ryzyko pogorszenia zdrowia fizycznego,
- 6) brak możliwości rozwijania umiejętności zawodowych,
- 7) niewystarczający stopień mobilności zawodowej,
- 8) wydatki socjalne wymuszają potrzebę podwyższenia podatków,

- 9) niewykorzystany potencjał ludzkiej pracy,
- 10) poczucie zagrożenia bezrobociem ludzi pracujących,
- 11) obniżenie popytu na towary,
- 12) powszechne pogorszenie standardu życia,
- 13) problemy z zagospodarowaniem czasu wolnego,
- 14) ograniczenie lub zaniechanie uczestnictwa w życiu politycznym i kulturalnym społeczności lokalnej.
- 15) wykluczenie i marginalizacja społeczna,
- 16) niższe dochody państwa, przy jednoczesnym wzroście wydatków publicznych – duże koszty świadczeń publicznych.

Bardzo boleśnie bezrobocie przeżywają dzieci i młodzież. W ich odczuciu występują takie niekorzystne zjawiska, jak:

- 1) brak możliwości zaspokojenia potrzeb takich, jak ich rówieśników: wyposażenie do szkoły, odzież, zabawki, wyposażenie w sprzęt audiowizualny, wyjazdy na wakacje, wycieczki, itp.
- 2) ograniczenie w formie zmiany planów edukacyjnych, obniżenia aspiracji edukacyjnych, rozwijania ich uzdolnień w drodze dalszej nauki oraz możliwości dalszego kształcenia poza domem ze względu na koszty związane z zakwaterowaniem / internaty, stancje, akademiki / i utrzymaniem, dojazdem, itp.,
- 3) rezygnacja z kształcenia i rozwijania uzdolnień z powodu rosnących cen np. książek, sprzętu sportowego, itp.,
- 4) izolacja środowiskowa i ograniczenie kontaktów koleżeńskich,
- 5) pojawiają się sytuacje konfliktowe w szkole, gorsze traktowanie przez nauczycieli,
- 6) następuje osłabienie autorytetu rodziców,
- 7) zachwianie systemu wartości.

Bezrobocie, powodując wyżej wymienione ograniczenia, prowadzi do wykluczenia społecznego jednostek i grup społecznych, a w rezultacie do ich trwałej marginalizacji.

Marginalizacja powstaje w skutek wyłączenia (wykluczenia) jednostek, grup i wspólnot społecznych z głównego nurtu życia społecznego. Najczęściej rozpoczyna się od utraty pracy. Brak dochodów powoduje ubożenie, a tym samym ograniczenie dostępu do materialnego i duchowego dorobku społeczeństwa.

Ubóstwo samo w sobie nie jest jeszcze wykluczeniem, ale jest istotną przesłanką do jego powstania, a tym samym i narodzenia się marginalizacji.

Marginalizacja jest nie tylko stanem, ale też dynamicznym procesem społecznym, wchodzenia i wychodzenia ze stanu ubóstwa. Utrwalaniu się biedy i jej reprodukcji sprzyja frustracja i zjawisko wycofywanie się. Reprodukacja biedy oznacza ugrun-

towanie się niskiego poziomu życia. Tworzy się wówczas wyizolowana podgrupa społeczna, w której w sposób szczególnie rozległy kumulują się negatywne zjawiska związane z biedą, przekazywane z pokolenia na pokolenie. Wokół tej podgrupy tworzy się instytucjonalna pustka będąca wyrazem wykluczenia ze społeczeństwa. W polskich warunkach taką typową podklasą są zbiorowości byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych. W rejonach tych występuje największe bezrobocie, a całe rodziny żyją z zasiłków. Wiele dzieci przerywa naukę w wieku szkolnym lub jej nie kontynuuje, a na kobietach spoczywa obowiązek organizowania codziennej egzystencji rodziny.

Wyżej zaprezentowane psychiczne i społeczne skutki bezrobocia jednoznacznie wskazują na potrzebę podejmowania działań zmierzających nie tylko do łagodzenia jego społecznych skutków, ale przede wszystkim do ograniczenia do minimum jego rozmiarów.

5. Sposoby przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków

5.1 Ogólne cele i potrzeby wynikające z przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków

W Polsce podejmowano już wiele prób opracowania i wdrożenia różnych sposobów przeciwdziałania bezrobociu. Przygotowywały je organy państwowe, instytuty naukowe, organizacje pozarządowe, samorządy, jak też osoby fizyczne. Były one prezentowane w formie ustaw rozporządzeń, zarządzeń, strategii, programów, stanowisk, lub głosów w dyskusji podczas konferencji, sesji, w postaci artykułów w czasopismach naukowych bądź dziennikach. Biorąc pod uwagę obecny rozmiar bezrobocia w tym znaczny w nim udział bezrobocia długookresowego odniesione rezultaty są raczej mniej jak skromne. Najczęściej przygotowywane strategie i programy zawierały następujące niedociągnięcia. **Po pierwsze**, najczęściej wykazywały brak dostatecznie sporządzonej diagnozy, która potwierdzałaby potrzebę zastosowania proponowanych form i metod oraz środków dla osiągnięcia założonych celów. **Po drugie**, proponowane formy nie zawsze były dostosowane do możliwości organizacyjnych wykonawcy. **Po trzecie**, proponowane programy wskazywały na wyraźny brak wyobraźni ich autorów, co do społecznych konsekwencji. Ograniczały powrót do aktywności zawodowej, nie pozwalając łączyć zasiłków z częściową aktywnością zawodową. Problem ten występuje do dnia dzisiejszego. **Po czwarte**, nie były pełne, tj nie wyczerpywały istniejących możliwości wynikających z zasobów materialnych, tradycji kulturowej, i nie uwzględniały biologicznych i socjalnych potrzeb człowieka jako jednostki społeczeństwa aspirującego do bycia wśród najle-

piej rozwiniętych w Europie. **Po piąte** mało czytelnie wskazywały na potrzebę dotyczącą zmian istniejących przepisów zbyt zagniatanego prawa, nie sprzyjającego uzyskiwaniu samodzielności ekonomicznej przez osoby bezrobotne lub zagrożone bezrobociem.

Nie oznacza to jednak, że ich realizacja była bezzasadna i niecelowa. Pozwoliły one utworzyć wiele stanowisk pracy i udzielić pomocy osobom najbardziej potrzebującym. Przykładem mogą być programy dla długotrwale bezrobotnych kobiet²³ i absolwentów. Jest to jednak stanowczo za mało w stosunku do rzeczywistych w tym zakresie potrzeb.

Najbardziej wyczerpujący i kompleksowy był i nadal pozostaje „Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu” przygotowany w 2000 roku przez profesora Mieczysława Kabaja z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Odnosi się on do ubóstwa strukturalnego, a także do tych grup ludzi ubogich i bezrobotnych, które są zdolne do pracy, mają szanse aktywizacji zawodowej i ucieczki ze sfery ubóstwa. Głównym celem programu było opracowanie elementów nowej strategii, polityki oraz metod aktywnego i skutecznego przeciwdziałania ubóstwu i marginalizacji społecznej w Polsce na lata 2000 – 2005. Program został oparty na przeprowadzonych badaniach empirycznych oraz na sondażu opinii kierowników ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy w sprawie możliwości i metod ograniczania ubóstwa i długookresowego bezrobocia. Jest wyważonym i racjonalnym dokumentem. Jego pełne wdrożenie wymagało jednak środków, narzędzi organizacyjnych i prawnych oraz konsekwencji ze strony decydentów i potencjalnych wykonawców. Jest to tym ważniejsze, że ograniczanie ubóstwa ciągle nie jest integralnym elementem polityki społeczno – gospodarczej państwa. „*Skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu wymaga bowiem opracowania zintegrowanego systemu polityki społeczno – gospodarczej, aktywnych działań państwa, ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy i władz lokalnych. Doniosłe znaczenie spełnić powinna aktywizacja działań na rzecz wyeliminowania źródeł i obniżenia skali ubóstwa na szczeblu lokalnym. W programie zostały przedstawione niektóre sposoby zmniejszenia bezrobocia, marginalizacji i patologii społecznej w gminach i miastach. Przewiduje się zwiększenie roli samorządów terytorialnych, władz lokalnych i organizacji społecznych, a także rozwój samoorganizacji i partycypacji społecznej na szczeblu lokalnym w celu stworzenia warunków do aktywizacji ludzi ubogich*”.²⁴ Program niczym nie stracił na swojej aktualności również w warunkach dnia dzisiejszego. Nadal bowiem by skutecznie zmniejszyć skalę ubóstwa, należy ograniczyć podsta-

23 Katalog programów rynku pracy dla długotrwale bezrobotnych kobiet, Departament Aktywizacji Zawodowej i Programów Rynku Pracy w Krajowym Urzędzie Pracy, Wydawnictwo i Zakład Poligrafii Instytutu Technologii Eksploatacji w Radomiu, Warszawa 1999 rok.

24 Mieczysław Kabaj „Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu”, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, „MATRIX” s.c. Nowa Iwiczna, Warszawa 2000 rok, s. 9.

wową przyczynę a mianowicie bezrobocie i to bezrobocie długookresowe. Program zakłada obniżenie bezrobocia do 2010 roku o połowę w stosunku do roku 2000. Nie będzie to jednak możliwe bez rozwinięcia przez rząd i rządowe oraz samorządowe instytucje skuteczniejszej polityki przeciwdziałania ubóstwu i marginalizacji społecznej. Zachodzi pilna potrzeba pogłębienia wiedzy polityków i decydentów o konsekwencjach wzrostu tych zjawisk. Ułatwiłoby to wdrożenie nowego ujęcia pomocy społecznej polegającej na znacznym rozszerzeniu działań i środków aktywizujących lokalne środowiska. Pozwoliłoby to zmniejszyć uzależnienie ubogich od pomocy społecznej i zasiłków. Istotne znaczenie ma większy udział aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w strukturze wydatków na programy rynku pracy (szkolenie, przekwalifikowanie, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw). Działania te powinien zamykać prozatrudnieniowy i przyjazny ubogim wzrost gospodarczy.²⁵ Żeby osiągnąć cele założone w Programie przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu niezbędna byłaby zmiana: „**przejdźcie od walki ze skutkami bezrobocia do promowania produktywnego zatrudnienia, od traktowania zatrudnienia jako „reszty” procesów gospodarczych do budowania zintegrowanej prozatrudnieniowej strategii**”. Jeżeli tak, to zatrudnienie i bezrobocie powinny być integralnym elementem wszystkich ważnych decyzji gospodarczych w państwie. Oznacza to, że, podejmując takie decyzje w resortach gospodarczych lub w Radzie Ministrów lub w organizacjach gospodarczych, trzeba bezwzględnie analizować ich wpływ na zatrudnienie, bezrobocie i rynek pracy, a więc także na sferę ubóstwa.”²⁶. Niemniej jednak dominować powinien prymat aktywnej polityki tworzenia nowych miejsc pracy nad funkcją osłonową i towarzyszący jej sprawny system przeciwdziałania bezrobociu składający się z czterech wzajemnie powiązanych i współzależnych podsystemów: polityki mikroekonomicznej, sprzyjającej tworzeniu nowych miejsc pracy, aktywnej polityki rynku pracy, efektywnego systemu koordynacji (realizacji) programu przeciwdziałania bezrobociu oraz sprawne pośrednictwo pracy.²⁷ W dotychczasowych działaniach urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej przeważa podejście ratownicze, instrumentalne, które raczej chroni społeczeństwo przed bezrobotnymi, ubogimi i bezdomnymi, aniżeli rzeczywiście pomaga we włączeniu ich w najważniejsze procesy życia społecznego zgodnie z następującymi zasadami:

- „1) *prymatu pracy nad bezrobociem (prymat wszelkiej pracy – stałej, czasowej w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy),*
- 2) *prymatu dochodu z pracy nad zasiłkiem,*
- 3) *prymatu szkolenia nad bezrobociem,*

25 Mieczysław Kabaj „ Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu”, Raport..., cyt., s. 10.

26 tamże, s. 52.

27 tamże, s. 55.

- 4) łączenia pracy (aktywizacji zawodowej i społecznej) z zasiłkiem, umożliwiającego długotrwale bezrobotnemu zachowanie więzi (kontaktu) ze środowiskiem pracy,
- 5) aktywności społecznej i zawodowej zasiłkobiorców (praca społeczna na rzecz gminy, osiedla itp.). Realizacja tych zasad wymaga spełnienia trzech warunków: (a) utworzenia dostatecznej liczby nowych miejsc pracy, (b) większej aktywności długotrwale bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia, (c) aktywniejszej pomocy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej udzielanej bezrobotnym w uzupełnianiu kwalifikacji i znalezieniu pracy.²⁸ Prozatrudnieniowe podejście powinno zmierzać do pełniejszego wykorzystania czynników wytwórczych. Uwzględniać powinno zarówno rozwój dziedzin o nowoczesnej technice, jak też, przynajmniej w określonej perspektywie czasowej, gałęzie pracochłonne, wykazujące zapotrzebowanie na prostą pracę. „Sfery te powinny rozwijać się równolegle; pierwsza z nich prowadzić będzie do zmniejszenia zatrudnienia lub tylko niewielkiego jego wzrostu (inwestycje modernizacyjne), druga umożliwi absorpcję wolnych zasobów pracy i obniżenie stopy bezrobocia. W przedsiębiorstwach o wysokim technicznym uzbrojeniu pracy wzrost produkcji będzie następował przez wzrost wydajności. W małych przedsiębiorstwach o niskim technicznym uzbrojeniu pracy w przemyśle, budownictwie, rolnictwie i usługach zwiększenie zatrudnienia będzie głównym czynnikiem wzrostu produkcji dóbr i usług. Tak pojęty dualizm polityki zatrudnienia nabiera szczególnego znaczenia w najbliższym dziesięcioleciu, a więc w okresie dużego bezrobocia i wyżu przyrostu zasobów pracy.”²⁹

Podsumowując w skróconej formie powyższe wywody oraz inne części omawianego „Programu przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu” profesora Mieczysława Kabaja można przyjąć, że największe znaczenie w walce z bezrobociem mają następujące formy i sposoby działania:

1. Makroekonomiczne elementy ograniczania strukturalnego ubóstwa przez promowanie zatrudnienia:
 - 1) pobudzanie procesów gospodarczych przez nieinflacyjny wzrost popytu efektywnego,
 - 2) lepsze wykorzystanie zdolności wytwórczych przemysłu i rolnictwa dla produkcji towarów akceptowanych przez rynek i na eksport,
 - 3) stymulowanie inwestycji,
 - 4) promowanie eksportu i optymalizacja importu przez zwiększenie konkurencyjności polskich produktów,
 - 5) ograniczenie importu,
 - 6) opracowanie i wdrożenie programu budownictwa mieszkaniowego,

28 tamże, s. 53.

29 tamże, s. 53.

- 7) stymulowanie rozwoju małych przedsiębiorstw i zatrudnienia na własny rachunek (rozwój rzemiosła),
 - 8) racjonalną ochronę miejsc pracy,
 - 9) wzrost zatrudnienia przez obniżenie jego opodatkowania,
2. Aktywna polityka rynku pracy:
 - 1) szkolenie,
 - 2) przekwalifikowanie,
 - 3) prace interwencyjne,
 - 4) roboty publiczne,
 - 5) pożyczki na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw),
 3. Stosowanie elastycznych form zatrudnienia:
 - 1) dzielenie stanowisk pracy i czasu pracy,
 - 2) zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy,
 - 3) zatrudnienie krótkookresowe i doraźne
 4. Stworzenie warunków realizacji polityki ograniczenia ubóstwa i długookresowego bezrobocia:
 - 1) wypracowanie i wdrożenie zintegrowanego i kompleksowego programu gospodarczego obejmującego zatrudnienie i opiekę społeczną na wszystkich szczeblach decyzyjnych: w skali makro, w skali branż, regionów gospodarczych i na lokalnych rynkach pracy,
 - 2) nadanie wyższej rangi aktywnemu przeciwdziałaniu bezrobociu poprzez powołanie w Urzędzie Rady Ministrów pod kierownictwem wicepremiera międzyresortowego zespołu ds. bezrobocia i zatrudnienia złożonego z wiceministrów i ekspertów, który będzie regularnie analizował wpływ różnych decyzji gospodarczych na rynek pracy, skuteczność stosowanych środków i metod dla przeciwdziałania bezrobociu oraz przygotowywał programy i projekty odpowiednich decyzji dla Rady Ministrów.
 - 3) zaktywizowanie terenowych rad zatrudnienia,
 - 4) odejście od syndromu zasiłków,
 - 5) kształtowanie aktywnej postawy bezrobotnych wobec pracy i szkolenia,
 - 6) rozwinięcie aktywnego pośrednictwa pracy,
 - 7) zintegrowanie działań powiatowych urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej, szczególnie w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych.
 5. Przebudowanie systemu zasiłków:
 - 1) dopuszczenie możliwości łączenia zasiłku z pracą w niepełnym wymiarze,
 - 2) ustalenie wielkości zasiłków do takiej wysokości, która byłaby dostosowana do funkcji jakie powinien on spełniać:
 - a) motywacyjną do szukania zatrudnienia ,
 - b) ekonomiczną – dająca możliwość przeżycia bezrobotnemu (czyli częściowa rekompensata za utratę zarobków z pracy) jednocześnie powstrzymu-

jąca przed całkowitą degradacją fizyczną i psychiczną osobę bezrobotną i członków jego rodziny,

- 1) odrzucenie sztywnej ich substytucyjności (albo zasiłek albo dochód z pracy), zasiłek musi być przyjazny zatrudnieniu,
 - 2) pomoc społeczna powinna nadal dysponować środkami na aktywizację zawodową lub społeczną zasiłkobiorców,
 - 3) w ośrodkach pomocy społecznej powinny być wydzielone stanowiska pracy, których głównym celem byłoby aktywizowanie zasiłkobiorców,
 - 4) przyjęć należy zasadę stopniowego i częściowego obniżania zasiłku w miarę wzrostu dochodów z pracy, np. o 1/3 lub 1/2 . Rozwiązanie to jest korzystne zarówno dla budżetu państwa, jak i dla zasiłkobiorców, gdyż zachęca do podejmowania zatrudnienia.
6. Uściślenie współpracy urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej oraz z lokalnymi władzami.

Urzędy pracy krytykuje się za niedostateczną współpracę z ośrodkami pomocy społecznej. Osoby bezrobotne tracące prawo do zasiłku bardzo często szukają wsparcia w ośrodkach pomocy społecznej. Często bezrobotnych w urzędach pracy nie informuje się o możliwościach i warunkach uzyskania świadczeń z pomocy społecznej. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej inaczej się zachowują niż klienci urzędów pracy. Wynika to stąd, że *„Część bezrobotnych powstrzymuje od ubiegania się o pomoc uczucie wstydu i zniechęcające opinie lokalnego środowiska. Bezrobotni świadczeniobiorcy są starsi i mają niższy poziom wykształcenia niż ogół bezrobotnych. Przeważają wśród nich kobiety, których sytuacja materialna często jest gorsza niż mężczyzn, które rzadziej niż mężczyźni są dotknięte alkoholizmem i które mają mniej skrupułów przy ubieganiu się o pomoc, zwłaszcza gdy mają na utrzymaniu dzieci.”*³⁰

Pomoc społeczna poza urzędami pracy jest drugą ważną instytucją walki z ekonomicznymi, społecznymi i psychologicznymi skutkami bezrobocia.

Jednak tylko spójny system urzędów pracy oraz pomocy społecznej, może zapewnić i być gwarancją pełnej gamy usług świadczonych na rzecz bezrobotnych i pracodawców. Dlatego powinien między innymi dysponować i stosować:

- wykwalifikowaną i ciągle szkoloną kadra,
- marketingowy system zarządzania,
- partnerskie działania na rzecz pobudzania aktywności gospodarczej, promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia,

30 Irena Reszke, „ Wobec bezrobocia: opinie, stereotypy, Biblioteka Pracownika Socjalnego „Śląsk”, Katowice 1999 r., s. 45

- narzędzia dla oceny efektywności i skuteczności realizowanych programów rynku pracy, a więc efektywne i racjonalne zarządzanie nimi,
- siecią podmiotów typowych usług jak: kluby pracy, centra informacji o zawodach i pracy, centra pracy, biura karier, kluby samopomocy społecznej, ośrodki wsparcia, itd.

Pracownicy ośrodków pomocy społecznej często spotykają się z faktem występowania wyuczzonej bezradności u ubogich osób. Jej skutki w pierwszej kolejności dotyczą dzieci. Jednak udzielanie im pomocy poprzez rodziców, którzy niezdolni są do zorganizowania się umożliwiającego zmianę swojego statusu społecznego jest raczej niecelowe. Narażałoby to niejednokrotnie na marnotrawienie niezbędnych środków przewidzianych na wychodzenie dzieci poza obręb wykluczonej grupy. Dlatego istotnym elementem ograniczania rodzącego się wykluczenia wyraźnie prowadzącego do marginalizacji jest nie tylko wielkość zasiłków dla bezrobotnych, czy też zasiłków z pomocy społecznej przekazywanych ubogim rodzinom, ale także stworzenie takiego systemu, który pozwoli na prowadzenie działań wyrównawczych poprzez usługi trafiające w dużej mierze bezpośrednio do najmłodszych członków społeczeństwa – dzieci, np. stypendia, darmowe posiłki w szkołach, zakup podręczników, ubrań i inne. System wsparcia będzie wtedy skuteczny gdy obok środków pieniężnych prowadzone będzie także wsparcie psychiczne wzbudzające aktywność do samopomocy.³¹ Stąd bardzo ważne jest by między powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej prowadzona była ścisła współpraca. Jest ona wprost niezbędna również przy organizowaniu prac dla osób z grup zagrożonych wykluczeniem i marginalizacją, zgodnie z ustawą z dnia 14 lipca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym.

5.2. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia realizowane za pośrednictwem rządów pracy

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia, zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, zwanego dalej „Krajowym Planem Działania”, oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych.³²

Powyższe działania prowadzić powinny do:

-
- 31 Monika Oliwa – Ciesielska, „Marginalizujący charakter instytucji pomocy społecznej a pomoc bezdomnym”, w *Pracy Socjalnej*, Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, rok XVII, Warszawa, lipiec – wrzesień 2002 rok, nr 3, s. 63
 - 32 art.3, ust.1, pkt.2, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ..., cyt.

- 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- 2) rozwoju zasobów ludzkich,
- 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy,
- 4) wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej³³.

Instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w ustawie są:

- 1) publiczne służby zatrudnienia,
- 2) Ochotnicze Hufce Pracy,
- 3) agencje zatrudnienia,
- 4) instytucje szkoleniowe,
- 5) instytucje dialogu społecznego,
- 6) instytucje partnerstwa społecznego.

Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą.³⁴

Publiczne służby zatrudnienia mogą zlecać jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom pozarządowym, instytucjom szkoleniowym, organizacjom związków zawodowych, organizacjom pracodawców oraz agencjom zatrudnienia niektóre zadania określone w ustawie.³⁵ Instytucje rynku pracy mogą wykonywać następujące usługi rynku pracy:

- 1) pośrednictwo pracy,
- 2) usługi EURES,
- 3) poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa,
- 4) pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,
- 5) organizacja szkoleń.

Podstawowe usługi rynku pracy dodatkowo są wspierane takimi instrumentami rynku pracy jak:

- 1) finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, szkolenia lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego poza miejscem stałego zamieszkania w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy,
- 2) finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu

³³ tamże, art.1, ust. 1.

³⁴ tamże, art.6, ust. 1.

³⁵ tamże, art.6, ust.8.

- pracy lub szkolenie poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy,
- 3) dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa,
 - 4) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego,
 - 5) finansowanie dodatków aktywizacyjnych.³⁶

W stosunku do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a mianowicie:

- 1) bezrobotnych do 25 roku życia,
 - 2) bezrobotnych długotrwale,
 - 3) bezrobotnych powyżej 50 roku życia,
 - 4) bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych,
 - 5) bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia,
 - 6) bezrobotnych niepełnosprawnych,
- mogą być dodatkowo stosowane różne działania ochronne, które są dokładnie sprecyzowane w artykułach od 50 do 61 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku.

Bezpośrednio z osobami bezrobotnymi za pośrednictwem powiatowych urzędów pracy. pracują samorzady powiatowe. Zadania samorządu powiatu w zakresie rynku pracy określa artykuł 9 wyżej wymienianej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

6. Rola i znaczenie rad zatrudnienia

Skuteczność działania na lokalnych rynkach zależy od stopnia zorganizowania i aktywności partnerów polityki rynku pracy oraz od ich wzajemnych stosunków. Współpraca ta najlepiej przebiega podczas pracy rad zatrudnienia. Są to organy opiniotwórczo – doradcze odpowiednio: ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy marszałków oraz starostów. Zgodnie z artykułem 22 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rady mają spełniać rolę inspirującą przedsięwzięcia zmierzające do pełnego i racjonalnego zatrudnienia i opiniotwórczą w określonych sprawach zatrudnienia i rynku pracy. Rady zatrudnienia składają się z osób spośród przedstawicieli: organizacji związków za-

³⁶ tamże, art. 44 .

wodowych, organizacji pracodawców, organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego, nauki, organizacji pozarządowych. Rady zatrudnienia są elementem i formą celowej działalności państwa w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenia potrzeb społecznych i zapewnienia ładu społecznego.

Zachowana reprezentatywność wielu środowisk ma niewątpliwie duży wpływ na kształtowanie właściwych proporcji wydatkowanych skromnych środków przeznaczanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz styl i jakość obsługi klientów, którymi są osoby bezrobotne, poszukujące pracy i pracodawcy. Na treść podejmowanych uchwał ma wpływ nie tylko wielkość środków przeznaczanych na walkę ze skutkami bezrobocia, ale także jego struktura i rozmiar. Dobrze funkcjonująca rada zatrudnienia może w sposób istotny wspierać w działaniach na rzecz wypracowania i realizacji lokalnych i regionalnych projektów (programów) mających na celu promocję zatrudnienia, aktywizację bezrobotnych i wspieranie poszukujących pracy.

Projekty pozwalają kompleksowo łączyć przewidywane ustawą usługi rynku pracy z instrumentami rynku pracy. Mogą stanowić działania samodzielne powiatu lub być elementem programów regionalnych.

Przyjmuje się, że projekty powinny być przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerstwa, polegającego w szczególności na stworzeniu odpowiednich warunków organizacyjnych dla ich realizacji z udziałem partnerów społecznych oraz na zapewnieniu wsparcia finansowego. Programy mogą być współfinansowane ze środków Funduszu Pracy przyznawanych na finansowanie zadań w województwie lub powiecie oraz z innych źródeł³⁷.

ZAKOŃCZENIE

Bezrobocie w Polsce jest największym kosztem przekształcenia systemu gospodarczego, jednak zainteresowanie nim – zarówno polityków, jak i władz państwowych odpowiedzialnych za politykę w tym zakresie – jest nieproporcjonalne do jego wagi. Powstało w wyniku braku koncepcji rozwiązywania kwestii społecznych wśród nowych rządzących polityków zafascynowanych zdobyciem władzy, a nie przygotowanych do rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych. Jawne i masowe bezrobocie jest zjawiskiem nowym dla ogromnej większości Polaków. Wyżej dokonane rozważania zwracają uwagę na potrzebę nie tylko wypracowania strategii, czy też programów działania, ale także dużej konsekwencji w ich wdrażaniu przy jednoczesnej elastyczności ze względu na zmieniające się warunki ekonomiczne i polityczne.

³⁷ art.63 - 66, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i...”, cyt.

Istotną częścią programów powinny być aktywne formy walki z bezrobociem. Istnieje również potrzeba dostosowania polityki zwalczania bezrobocia do warunków regionalnych oraz adresowania jej do określonych kategorii społecznych: kobiety, mężczyźni, osoby młode, osoby powyżej 50 roku życia, osoby o różnym poziomie wykształcenia, mieszkańcy wsi i miast itp. Postępowanie takie jest szczególnie ważne w przypadku młodzieży. Działania powiatowych urzędów pracy, jak też ośrodków pomocy społecznej powinny być bardziej ze sobą zintegrowane i zmierzać do takiego pobudzenia aktywności osób bezrobotnych, by sami bezrobotni aktywnie zaczęli dążyć do zmiany swej sytuacji. Pomocne w tym zakresie mogą się okazać kluby pracy, w których możliwe jest prowadzenie warsztatów z zakresu aktywnego poszukiwania pracy. Jednocześnie odpowiednie warunki lokalowe pozwoliłyby w szerszym zakresie rozwijać idee samopomocy.

Bezrobocie jest zjawiskiem negatywnym nie tylko dla osób nim dotkniętych, ale odbija się na funkcjonowaniu całego społeczeństwa. Trwały brak pracy jest czynnikiem, który ma decydujący wpływ na zaspokajanie ważnych potrzeb społecznych w różnych sferach życia. Bezrobocie prowadzi do narastania takich kwestii, jak: ubóstwo, problemy edukacyjne, problemy zdrowotne itd. Bezpośrednia konsekwencja bezrobocia to: rozszerzanie się zjawisk patologicznych, pogłębianie się niepewności społecznej, wzrost poczucia zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego jednostki, rodziny, określonych grup społecznych, a także całego społeczeństwa. Związane z bezrobociem pogłębiające się wykluczenie, a następnie marginalizacja wielu jednostek i grup społecznych prowadzi do rozwarstwienia społecznego, a tym samym konfliktów. Dlatego w interesie całego społeczeństwa leży podjęcie narodowej batalii na rzecz obrony istniejących stanowisk pracy i tworzenia nowych dla zmniejszenia rozmiarów bezrobocia.

Bibliografia

1. „Bezrobocie rejestrowane w III kwartale 2004 roku,” w „Bezrobocie Rejestrowane I – III kwartał 2004 rok, informacje i opracowania statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2005 rok. Bańka Augustyn „Jak definiuje się bezrobocie z perspektywy psychologicznej” w „Bezrobocie – podręcznik pomocy psychologicznej”. Praca zbiorowa pod redakcją Augustyna Bańki, Poznań 1992 rok.
2. Bożena Wrońska „Aktywne formy zwalczania bezrobocia w województwie rzeszowskim”, w Praca Socjalna, kwartalnik Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, Rok XV, Warszawa 2000 rok.
3. Golinowska Stanisława „Polityka Społeczna, koncepcje – instytucje – koszty”, Poltext, Warszawa 2000 rok

4. Golinowska Stanisława, O przyczynach powstania bezrobocia i polityce jego zwalczania – głos w debacie”, w *Polityce Społecznej, Miesięcznik poświęcony pracy i sprawom socjalnym, Rocznik XXVIII (324), nr 3 Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2001 rok.*
5. Gontarczyk Jolanta „ Liderzy Aktywizacji Zawodowej Terenów Wiejskich” w „Szkolenie Liderów Aktywizacji Zawodowej Terenów Wiejskich” pod redakcją Jolanty Gontarczyk, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej oraz Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu, Radom 2001 rok.
6. Jakubowski Wojciech „ Gospodarka i Polityka – wybrane zagadnienia ekonomiczno – społeczne współczesnej Polski” , Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1997 rok.
7. Kabaj Mieczysław „ Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu”, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, „MATRIX” s.c. Nowa Iwiczna, Warszawa 2000 rok.
8. Katalog programów rynku pracy dla długotrwale bezrobotnych kobiet, Departament Aktywizacji Zawodowej i Programów Rynku Pracy w Krajowym Urzędzie Pracy, Wydawnictwo i Zakład Poligrafii Instytutu Technologii Eksploatacji w Radomiu, Warszawa 1999 rok.
9. Nojszewska Ewelina „ Podstawy Ekonomii” , Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Spółka Akcyjna, Warszawa 1995 rok.
10. Obuchowski Kazimierz, „ Psychologia dążeń ludzkich”, PWN, Warszawa 1993 rok, wydanie IV.
11. Oliwa Monika – Ciesielska, „Marginalizujący charakter instytucji pomocy społecznej a pomoc bezdomnym”, w *Pracy Socjalnej, Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, rok XVII, Warszawa, lipiec – wrzesień 2002 rok, nr 3.*
12. Rekowski Marek, „ Wprowadzenie do mikroekonomii” , WROKOPA Sp. z.o.o., Poznań 2002 rok.
13. Reszke Irena, „ Wobec bezrobocia: opinie, stereotypy, Biblioteka Pracownika Socjalnego „Śląsk”, Katowice 1999 rok.
14. Sędzimir Karolina – Domanowska i Ewa Zygnerska, „Wyniki ankiety – wybrane przyczyny bezrobocia oraz rozwiązania zmniejszające bezrobocie i stymulujące zatrudnienie”, Warszawa, 18 grudnia 2004 rok, s. 12. Sondaż i opracowanie materiału przeprowadzono zrealizowano pod kierunkiem profesora Mieczysława Kabaja.
15. Smith Peter i Dawid Begg „ Ekonomia – zbiór zadań”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999 rok.
16. Szyłko M. - Skoczny, „Społeczne skutki bezrobocia w wymiarze lokalnym. Raportz badań empirycznych”, Warszawa 1992, Polityka Ekonomiczna i Społeczna, zeszyt nr 24.

17. Szyłko Małgorzata – Skoczny, „Kwestia społeczna bezrobocia. Współczesne problemy i tendencje” w „Kwestie społeczne na przełomie stuleci”, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998 rok.
18. Unolt Jerzy „Ekonomiczne Problemy Rynku Pracy”, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999 rok.
19. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001 z dnia 01.05.2004 roku).
20. Zarychta Henryk „Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990 – 1996”, w „ Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych”, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, nr zeszytu 12, Warszawa 1998r., pod redakcją Elżbieta Kryńska, Egeniusz Kwiatkowski, Henryk Zarychta.