

Mikołaj Lisiecki\*

## ROLA PAŃSTWA I ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH W OGRANICZANIU BEZROBOCIA I JEGO SKUTKÓW

### 1. BEZROBOCIE A DZIAŁALNOŚĆ PAŃSTWA

Gospodarka rynkowa, zgodnie ze swoją logiką, intensyfikuje procesy twórcze, a także destrukcji i przekształceń w działalności gospodarczej. Poszczególne dziedziny i branże rozwijają się i upadają; zmieniają się systemy organizacyjne, zakłady wprowadzają nowe techniki mające bezpośredni wpływ na zapotrzebowanie kadrowe; modyfikowane są kryteria lokalizacyjne, co powoduje konieczność przesunięć na rynku pracy.

Konsekwencją tego są ustawiczne zmiany w strukturze zatrudnienia zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Powodują one bezrobocie nawet wówczas, gdy globalne zapotrzebowanie na siłę roboczą odpowiada jej zasobom. Wynika to z konieczności zarówno geograficznego przepływu tych zasobów czy kłopotów przystosowania się, np. poprzez szkolenie, do nowych wymagań pracodawców. Rozmiary bezrobocia są tym większe, im głębiej sięgają zmiany strukturalne w gospodarce.

W warunkach gospodarki rynkowej niezbędne jest także świadome oddziaływanie na gospodarowanie zasobami pracy, a więc prowadzenie polityki zatrudnienia. W stosunku do dotychczasowej praktyki byłych krajów socjalistycznych muszą nastąpić zasadnicze zmiany odnoszące się do celów tej polityki, realizujących ją podmiotów oraz stosowanych instrumentów. Nadrzędnym celem polityki zatrudnienia w postulowanym systemie społecznej gospodarki rynkowej powinno być pełne (rozumiane jako ograniczone, czyli optymalne bezrobocie) oraz racjonalne (produktywne) zatrudnienie. Organa państwa zobowiązane są prowadzić aktywną politykę ograniczania rozmiarów i skutków bezrobocia. Wysiłek powinien być skoncentrowany na tym

\* Dr, adiunkt w katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

pierwszym zadaniu, które wymaga głównie poprawy i stabilizacji koniunktury gospodarczej. Masowe i trwałe bezrobocie należy traktować jako zjawisko negatywne z punktu widzenia ekonomicznego, psychospołecznego, ochrony praw człowieka, moralnego oraz z innych względów.

Aktywne zwalczanie bezrobocia stanowi fragment polityki społeczno-gospodarczej wszystkich rozwiniętych krajów, w tym również członków EWG<sup>1</sup>. Aktywna rola państwa przejawia się w konstruowaniu programów rozwoju, a więc określania celów rozwojowych, wyborze metod i strategii ich osiągnięcia. Taka funkcja państwa zakłada posiadanie i rozwijanie programu zwalczania bezrobocia. Bezrobocie jest traktowane jako swoisty rodzaj patologii w życiu społecznym, a programy koncentrują się nie tylko na zwalczaniu bezrobocia, ale również na wykorzystaniu potencjału intelektualnego i kwalifikacyjnego siły roboczej. Zwalczanie bezrobocia to rozwój gospodarki.

W działalności państwa na rynku pracy w warunkach współczesnej gospodarki rynkowej wyodrębnić można część „pasywną”, mającą na celu łagodzenie ekonomicznych skutków bezrobocia oraz część „aktywną”, której zadaniem jest zmniejszenie liczby bezrobotnych.

### 1.1. „Pasywna” polityka państwa na rynku pracy

W łagodzeniu ekonomicznych skutków bezrobocia dla doświadczających go osób stosowane są różne formy pomocy finansowej dla bezrobotnych. Obok tej formy stosowane są również zasiłki z funduszu pomocy socjalnej, jednorazowe odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy, a w niektórych krajach obowiązkowe lub dobrowolne ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Podstawy prawne regulujące wypłaty tych zasiłków są w poszczególnych krajach zróżnicowane, stąd też trudno mówić o jednolitym systemie w tym zakresie.

W Islandii i Norwegii ubezpieczenia od bezrobocia są obowiązkowe. Ich administrowaniem zajmują się władze publiczne. W innych krajach skandynawskich ubezpieczenia te są dobrowolne, a ich prowadzenie pozostaje w rękach związków zawodowych. Ponieważ jednak związki zawodowe wymagają od swych członków przynależności do organizowanych przez siebie kas, powoduje to, że w odniesieniu do tych grup ubezpieczenia od bezrobocia są praktycznie obowiązkowe. Przynależność związkowa nie jest

<sup>1</sup> Por. J. Kulpińska, W. Jaśkiewicz, *Spoleczne problemy bezrobocia*, Referat na konferencję naukową *Lokalne inicjatywy kształtowania rynku pracy w warunkach recesji gospodarczej i bezrobocia*, TRPO, Dobieszków, 15–18 maj 1991 (maszynopis). Por. też: B. K o ł a c z e k, *System terenowej służby zatrudnienia (stopnia wojewódzkiego)*, „Studia i Materiały IPISS”, 1989, z. 1, s. 12–13; *Organizacja i funkcjonowanie systemu zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w Belgii*, red. Z. Sadowski, z. 2, IPISS, Warszawa 1990, s. 10–11.

jednak warunkiem koniecznym do nabycia członkostwa kasy ubezpieczeniowej, są one bowiem otwarte dla wszystkich pracowników danego zawodu. W Szwecji i Finlandii ubezpieczenia obejmują ok. 80% pracowników, w Danii 67%. W Danii, Islandii i Norwegii ubezpieczeniem objęte są także niektóre grupy osób pracujących na własny rachunek<sup>2</sup>.

Zasiłki dla bezrobotnych funkcjonują już dość dawno, np. w Wielkiej Brytanii od 1921 r., zaś w USA od 1935 r. Stanowią one niewątpliwie ważną zdobycz socjalną pracowników i przyczyniają się do istotnego złagodzenia spadku standardu życiowego bezrobotnych. Tym niemniej należy podkreślić ograniczony zasięg tych systemów, wynikający z rygorystycznych warunków i zasad przyznawania zasiłków. Z tego względu systemy te mają ograniczone znaczenie z punktu widzenia zagwarantowania ochrony warunków bytowych bezrobotnych.

Istnienie tej formy pomocy dla bezrobotnych nie oznacza, że wszyscy pozostający bez pracy otrzymują zasiłki. W większości krajów zasiłek mogą uzyskać jedynie ci, którzy utracili pracę. Wyłączeni są więc ci wszyscy, którzy wchodzi dopiero na rynek pracy. Utrata pracy nie jest zresztą warunkiem wystarczającym do otrzymania zasiłku. Dalszymi warunkami są zazwyczaj: określony staż w ostatnim miejscu pracy, rejestracja w urzędzie zatrudnienia, brak odmowy przyjęcia oferty pracy, a w krajach, w których środki pochodzą częściowo ze składek pracowników (jak np. w Wielkiej Brytanii), uiszczenie pewnej sumy składek. Wszystkie te warunki (a w wielu krajach jest ich znacznie więcej) sprawiają, że w rzeczywistości osoby pobierające zasiłek stanowią jedynie pewien ułamek ogólnej liczby bezrobotnych. Na przykład w Wielkiej Brytanii w 1980 r. połowa bezrobotnych nie pobierała wymienionego zasiłku, aczkolwiek część z nich (ok. 35%) otrzymywała tzw. pomoc socjalną, która jednak nie jest tak wysoka jak zasiłek dla bezrobotnych. Trzeba zresztą podkreślić, że wysokość pobieranego zasiłku stanowi jedynie część uprzednio otrzymywanej płacy i zależy zazwyczaj od takich czynników, jak: okres trwania bezrobocia, liczebność rodziny i wysokość płacy w okresie zatrudnienia. W RFN relacja zasiłku do ostatniej płacy wynosi obecnie przeciętnie 68% w grupie bezrobotnych wychowujących dzieci i 63% w grupie pozostałych bezrobotnych. W Danii zasiłek wynosi 90% utraconego dochodu, zaś w Finlandii może on sięgać co najwyżej 75% średniego wynagrodzenia w danym zawodzie. Ponadto ściśle określony jest okres pobierania zasiłku, który zależy od stażu pracy w ostatnim miejscu zatrudnienia, wieku bezrobotnego, a w niektórych krajach od sumy uiszczonych składek ubezpieczeniowych na wypadek bezrobocia. Na przykład w RFN bezrobotny, który przepracował w ostatnim miejscu pracy od 12 do 18 miesięcy może otrzymać zasiłek przez okres co najwyżej 4 miesięcy, zaś

<sup>2</sup> Por. M. Książkowski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, z. 1, IPiSS, Warszawa 1988, s. 163.

bezrobotny o stażu powyżej 3 lat może uzyskać zasiłek przez maksimum 12 miesięcy. Jedyne bezrobotni w starszym wieku mają prawo do dłuższego okresu pobierania zasiłku. Maksymalny okres wypłaty zasiłku wynosi 200 dni roboczych w roku i 450 dni w ciągu 3 lat w Finlandii, 180 dni w ciągu 12 miesięcy w Islandii, 240 dni w Norwegii, 300 dni w Szwecji. W Norwegii bezrobotni w wieku 50–64 lat otrzymują pomoc w przedłużonym okresie (jego długość jest zmienna w zależności od sytuacji na rynku pracy), a osoby w wieku 64–67 lat mogą otrzymywać zasiłek przez rok po każdej kolejnej utracie pracy. W Szwecji okres zasiłkowy wydłuża się do 450 dni dla osób w wieku powyżej 55 lat. Jedne z najbardziej korzystnych przepisów obowiązują w tym zakresie w Danii. Okres wypłaty zasiłku wynosi 2,5 roku, po czym, aby uzyskać ponownie prawo do zasiłku należy przepracować co najmniej 1040 godzin (26 tygodni po 40 godzin) w okresie nie dłuższym niż 3 lata<sup>3</sup>.

Przedstawione dane nie oddają w pełni sytuacji materialnej osób pozostających bez pracy. We wszystkich krajach obok zasiłków ubezpieczeniowych i różnych form pomocy państwa dla tej kategorii osób, istnieją dodatkowe sposoby kompensowania dochodu, regulowane postanowieniami układów zbiorowych oraz przepisami prawa pracy. Jednym z nich jest obowiązek wypłaty pełnego wynagrodzenia za cały okres wypowiedzenia niezależnie od świadczonej pracy, innym sposobem są różnego rodzaju odprawy, przysługujące najczęściej w razie redukcji personelu przez dany zakład pracy. Wysokość odpraw, krąg uprawnionych i wymagane warunki do uzyskania prawa do tego świadczenia różnią się znacznie w zależności od branży i aktualnej sytuacji na rynku pracy. Jeżeli okres bezrobocia trwa krótko, zasiłki w połączeniu z odprawami pieniężnymi skutecznie zapobiegają obniżeniu się dochodów, jednakże tylko w wybranych grupach pracobiorców.

## 1.2. „Aktywna” polityka państwa na rynku pracy

Aktywna polityka państwa na rynku pracy opiera się na wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych, mających na celu zmniejszenie rozmiarów bezrobocia. Obejmuje ona oddziaływanie na: wzrost popytu na siłę roboczą, obniżanie rozmiarów podaży siły roboczej oraz poprawę funkcjonowania rynku pracy. Jedną z powszechniej stosowanych w literaturze klasyfikacji instrumentów, „aktywnej” polityki państwa polega na ich podziale na<sup>4</sup>:

- a) instrumenty polityki makroregionalnej oraz
- b) „specjalne” instrumenty polityki zatrudnienia.

<sup>3</sup> Por. *ibidem*, s. 166 oraz E. Kwiatkowski, *Bezrobocie we współczesnym świecie*, [w:] *Materiały do studiowania ekonomii*, red. A. Jabłońska, WUŁ, Łódź 1991, s. 298–299.

<sup>4</sup> Por. E. Kwiatkowski, *op. cit.*, s. 299.

Instrumenty polityki makroregionalnej dotyczą oddziaływania przez państwo na rozmiary globalnego popytu na dobra i usługi za pośrednictwem instrumentów fiskalno-finansowych (podatków i wydatków państwa oraz instrumentów pieniężnych (stopy procentowej i podaży pieniądza). Ich wykorzystanie w celu zwalczania bezrobocia polega na stosowaniu polityki stymulowania globalnego popytu za pomocą obniżania podatków i stopy procentowej oraz zwiększania wydatków państwa i podaży pieniądza. Ekspansja globalnego popytu ma właśnie prowadzić do wzrostu popytu na siłę roboczą i w ten sposób obniżyć bezrobocie. Jest to typowa, keynesistowska polityka regulowania gospodarki.

Specjalne instrumenty polityki zatrudnienia obejmują: publiczne programy zatrudnienia, subsydiowanie płac, szkolenia zawodowe, rozwój pośrednictwa pracy, ograniczanie podaży siły roboczej i redukcję czasu pracy.

Publiczne programy zatrudnienia polegają na tworzeniu przez państwo dodatkowych miejsc pracy. Są one zazwyczaj tworzone w tych dziedzinach gospodarki, które cieszą się małym zainteresowaniem sektora prywatnego. Programy te mają często charakter selektywny, który polega na tworzeniu miejsc pracy dla ściśle określonych grup siły roboczej (ze względu na wiek, płeć, zawód, kwalifikacje, czy też region). Taki charakter programów zatrudnienia umożliwia zwalczanie bezrobocia strukturalnego. Rozwój tych programów następuje zazwyczaj w okresach recesji gospodarczych, dzięki czemu mają one również istotne znaczenie dla zwalczania bezrobocia cyklicznego.

Subsydiowanie płac polega na udzielaniu przez państwo bezzwrotnej pomocy przedsiębiorstwom na częściowe pokrycie kosztów płacowych zatrudnionym pracownikom pod warunkiem, że przedsiębiorstwo zrezygnuje z planowanej redukcji zatrudnionych bądź też utworzy nowe miejsca pracy<sup>5</sup>. Subsidia poprawiają położenie ekonomiczne subsydiowanych przedsiębiorstw, w rezultacie czego zgłaszają one relatywnie większy popyt na siłę roboczą. Obok subsydiów powszechnych, adresowanych do wszystkich kategorii siły roboczej, występują subsydia selektywne, których znaczenie w ostatnich latach jest coraz większe. Przeciwnicy subsydiowania zwracają uwagę na uboczne, negatywne skutki tej polityki, a mianowicie: przedłużenie trwania przedsiębiorstw nieefektywnych, wypieranie siły roboczej z przedsiębiorstw niesubsydiowanych oraz zastępowanie przez pracodawców „pracowników niesubsydiowanych” pracownikami subsydiowanymi.

Organizowane przez państwo szkolenia zawodowe mają do spełnienia dwa cele. Po pierwsze, mają one umożliwić osobom potrzebującym zdobycie kwalifikacji zawodowych i ich doskonalenie, a także stworzyć warunki do niezbędnego przekwalifikowania się niektórych osób. Chodzi tutaj o dostosowanie zawodowej i kwalifikacyjnej struktury podaży siły roboczej do

<sup>5</sup> Por. T. Popiel, *Metody i środki walki z bezrobociem*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie systemu zatrudnienia...*

istniejącej struktury popytu na siłę roboczą, a więc o ograniczenie bezrobocia strukturalnego. Po drugie, mają one wyciągnąć pewną liczbę osób z listy bezrobotnych, gdyż uczestnicy szkoleń otrzymują zasiłki nie z funduszu zasiłków dla bezrobotnych, lecz z programów szkoleń zawodowych.

Pośrednictwem pracy zajmują się tzw. urzędy zatrudnienia. Gromadzą one informacje o wolnych miejscach pracy oraz prowadzą rejestrację bezrobotnych poszukujących pracy. Rozwój sieci urzędów zatrudnienia i poprawa informacji o waksantach są instrumentem ograniczenia bezrobocia, zwłaszcza frykcyjnego.

Stosowane przez państwo instrumenty ograniczenia podaży siły roboczej polegają przede wszystkim na zachęcaniu pracowników w starszym wieku do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Zachęty te przybierają zazwyczaj formę finansowanych przez państwo zasiłków jednorazowych bądź też okresowych dopłat do emerytury. Celem tych zabiegów jest zapewnienie dodatkowej liczby miejsc pracy dla bezrobotnych w młodym wieku.

Polityka zmniejszania przeciętnego czasu pracy pracownika może być realizowana za pomocą:

- a) redukcji tygodniowego wymiaru czasu pracy;
- b) zwiększenie wymiaru urlopu;
- c) redukcji godzin nadliczbowych;
- d) dzielenia całego etatu między kilku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin.

Stosunkowo często wykorzystywane są dwie ostatnie formy omawianej tu polityki, ze względu na łatwiejszą procedurę ich wdrożenia. Są one zazwyczaj wspierane przyznawaniem ulg podatkowych, względnie subsydiów płacowych tym pracownikom, którzy zastosują się do zalecanej przez państwo polityki. Jej celem jest zwiększenie zatrudnienia w gospodarce (i ograniczenie bezrobocia) w warunkach danego poziomu (mierzonego liczbą roboczogodzin) popytu na siłę roboczą.

Zaprezentowane instrumenty „aktywnej” polityki państwa na rynku pracy były i są wykorzystywane w poszczególnych krajach w niejednakowym zakresie i stopniu. Gdyby jednak pokusić się o pewną generalizację, to należy stwierdzić, iż do końca lat sześćdziesiątych dominujące znaczenie w polityce na rynku pracy miały w rozwiniętych krajach instrumenty polityki makroekonomicznej. Było to związane z dominacją keyensizmu w teorii i praktyce polityki gospodarczej. W latach siedemdziesiątych znaczenie tej polityki ulegało zasadniczemu zmniejszeniu, natomiast wzrosła rola „specjalnych” instrumentów polityki zatrudnienia. Było to związane ze spadkiem skuteczności polityki stymulowania globalnego popytu oraz wzrostem znaczenia bezrobocia strukturalnego, w zwalczaniu którego istotną rolę odgrywają instrumenty „specjalne”. W latach osiemdziesiątych instrumenty te stanowią w wielu krajach (zwłaszcza w USA i Wielkiej Brytanii) uzupełnienie lesseferystycznej strategii polityki gospodarczej.

## 2. ROZWÓJ BEZROBOCIA W POLSCE W LATACH 1990-1991

Bezrobocie jest nowym zjawiskiem w powojennej historii Polski. Przez 45 lat rynek pracy charakteryzował się ogromną przewagą popytu nad podażą. W latach osiemdziesiątych do obsadzenia pozostawało 400-500 tys. miejsc pracy, przy liczbie poszukujących zatrudnienia na poziomie 6-7 tys. osób. Mimo zmniejszenia się liczby ofert miejsc pracy pod koniec 1989 r. ciągle popyt przewyższał podaż. Zjawisko oficjalnego bezrobocia pojawiło się w styczniu 1990 r. - na 55,8 tys. poszukujących pracy przypadło tylko 35 tys. ofert zatrudnienia.

W latach 1990-1992 następuje gwałtowny wzrost poziomu bezrobocia. Liczba poszukujących pracy, zarejestrowanych w rejonowych biurach pracy, wyniosła w grudniu 1990 r. ponad 1100 tys. osób, zaś w analogicznym okresie 1991 r. ponad 2100 tys. osób. Stanowiło to odpowiednio 6,1% i 11,4% ogółu czynnych zawodowo poza rolnictwem indywidualnym. Rozwój bezrobocia w Polsce ilustrują dane tab. 1.

Tabela 1

Bezrobotni w Polsce w latach 1990-1992  
Stan w końcu miesiąca (w tys.)

Okres	Ogółem	Stopa bezrobocia (w %)
1990 I	55,8	0,3
III	266,6	1,5
VI	568,2	3,1
IX	926,4	5,0
XII	1 126,1	6,1
1991 I	1 195,7	6,6
III	1 322,1	7,1
VI	1 574,1	8,4
IX	1 970,9	10,4
XII	2 155,6	11,4
1992 I	2 296,7	11,8
III	2 234,1	12,1
VI	2 312,7	12,6
IX	2 498,5	13,5
XII	2 509,3	13,6

Źródło: „Biuletyn Statystyczny” 1990, 1991  
oraz „Rzeczpospolita” 1992.

W 1992 r. notujemy spadek tempa wzrostu bezrobocia. W końcu 1992 r. liczba zarejestrowanych poszukujących pracy wyniosła 2509 tys. osób, co stanowiło 13,6% cywilnej ludności czynnej zawodowo poza rolnictwem indywidualnym.

Pojawił się więc w naszym życiu, nowy, bardzo poważny problem o daleko idących konsekwencjach ekonomicznych, politycznych i społecznych, charakteryzujący się ponadto dużą dynamiką. Wysokie tempo wzrostu bezrobocia spowodowało, że Polska w krótkim czasie znalazła się w grupie krajów o najwyższej stopie bezrobocia (na trzecim miejscu w Europie).

Tempo wzrostu bezrobocia nie było równomierne. Przyspieszanie wzrostu liczby poszukujących pracy następowało w okresie miesięcy letnich, co tłumaczyć można wchodzeniem na rynek pracy absolwentów szkół. Zróżnicowanie tempa powodowane było ponadto zmianą przepisów dotyczących uprawnień do otrzymywania zasiłków dla bezrobotnych.

Jednakże poziom globalny stopy bezrobocia stanowi jedynie część problemu. Złożoność problemu bezrobocia w Polsce tkwi w:

a) wielkim zróżnicowaniu przestrzennym (w końcu 1992 r. stopa bezrobocia wynosiła od 4% w województwach bydgoskim i warszawskim do ponad 24% w koszalińskim);

b) wysokim udziale kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych (53% bezrobotnych kobiet, na Śląsku – nawet 70%);

c) wysokim poziomie bezrobocia wśród roczników młodych (34% bezrobotnych ma od 18 do 24 lat);

d) relatywnie wysokim poziomie wykształcenia bezrobotnych (31% bezrobotnych posiada wykształcenie średnie lub wyższe);

e) wydłużaniu się okresu pozostawania bez pracy (ponad 42% to osoby, które są bezrobotnymi dłużej niż rok).

Narastanie bezrobocia stanowić może niezwykle groźne zjawisko społeczne, utrudniające, a wręcz uniemożliwiające realizację reform gospodarczych. O niebezpieczeństwie problemu ostrzegają dane prognozy CUP i IPISS na 1992 r., dotyczące przewidywanej liczby bezrobotnych. Wariant ostrzegawczy prognozy informuje, że w końcu 1992 r. liczba bezrobotnych w Polsce może osiągnąć poziom 3–3,5 mln osób. Prognozy te pokrywają się z ocenami ekspertów Banku Światowego<sup>6</sup>.

Stąd też nie można patrzeć na bezrobocie jako na osobny problem. Przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom wymaga ujmowania bezrobocia jako integralnego elementu polityki społeczno-gospodarczej i programu wyjścia z kryzysu.

<sup>6</sup> Por. M. K a b a j, *Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 1; por. też: M. K a b a j, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem (wybrane problemy)*, „Studia i Materiały IPISS” 1990, z. 11, s. 13.



### 3. ZAŁOŻENIA PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU

Narastanie bezrobocia uda się zahamować tylko wtedy, gdy ruszy gospodarka. Wzrost aktywności gospodarczej w połączeniu ze wzrostem produktywnego zatrudnienia jest najskuteczniejszą metodą walki z bezrobociem.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że lawinowemu narastaniu bezrobocia nie towarzyszyły działania zmierzające do zahamowania procesów dezorganizujących życie gospodarcze. Wiara zwolenników bezrobocia w to, że przyczyni się ono do podniesienia efektywności gospodarowania, etos pracy nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Polityka gospodarcza traktowała problemy bezrobocia biernie, ograniczając się jedynie do łagodzenia jego skutków, nie likwidując źródeł i przyczyn. Traktowanie bezrobocia wiąże się z ukształtowanym zakresem funkcji resortów kierujących polityką gospodarczą. Wytyczaniem i realizacją polityki makroekonomicznej, przemysłowej, handlu zagranicznego, prywatyzacji, zajmują się odpowiednie resorty, ignorując skutki zatrudnieniowe podejmowanych decyzji. Problematyka bezrobocia, a zwłaszcza budowa systemu bezpieczeństwa socjalnego na wypadek utraty pracy, sprawnego systemu przemieszczania pracowników, przekwalifikowaniu i aktywnego pośrednictwa pracy powierzona została Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej.

Jak już zaznaczono, program walki z bezrobociem musi stanowić integralny element polityki społeczno-gospodarczej, przy założeniu, że decyzje rządu dotyczące narzędzi polityki makroekonomicznej, polityki działowej i sektorowej zawierać będą ocenę ich skutków zatrudnieniowych (wpływ na rynek pracy, efekty gospodarcze i społeczne, kierunki i koszty przemieszczeń zwalnianych pracowników). Program zawierać winien ponadto ustawowe uprawnienia dla ministra pracy i polityki socjalnej do analizowania i oceny skutków zatrudnieniowych kreowanych decyzji oraz proponowania rozwiązań alternatywnych.

Przygotowane w 1990 r. założenia programu przeciwdziałania skutkom bezrobocia nie spełniają warunku integralności<sup>7</sup>. Wskazuje on wprowadzić na działania ograniczające negatywne skutki bezrobocia, nie zawiera natomiast założeń zmierzających do zahamowania tempa wzrostu bezrobocia i zmniejszenia jego rozmiarów. Podobnie zresztą program *Polska – kierunek Europa* koncentruje uwagę na zagadnieniach równowagi gospodarczej i efektywności bez wskazania na społeczne koszty jego realizacji.

Program zawiera założenia, że w walkę z bezrobociem musi zostać zaangażowany cały system władzy w Polsce (rząd, ministerstwa, administracja rządowa w terenie i samorządy) oraz w jak najszerszym stopniu partnerzy

<sup>7</sup> Por. *Założenia programu przeciwdziałania skutkom bezrobocia*, Załącznik do: *Polska – kierunek Europa. Program gospodarczo-społeczny na lata 1991–1993. Projekt CUP*, Warszawa 1990.

społeczni. Niezbędne jest również uspołecznienie działań na rzecz walki z bezrobociem. Podejmowane przez państwo działania winny uwzględniać środki doraźne i długookresowe przy zastosowaniu różnorodnych form przedsięwzięć i metod działania adresowanych kierunkowo i z odpowiednim wyprzedzeniem. W założeniach przyjmuje się, że Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej zajmuje się przede wszystkim łagodzeniem negatywnych społecznie skutków bezrobocia i w niewielkim tylko stopniu może wpływać na jego rozmiary.

Istotnym problemem przy tworzeniu programu walki z bezrobociem jest odpowiedź na pytanie, które podmioty (centralne, a przede wszystkim lokalne) są w stanie podjąć się realizacji takiego programu. W każdym przypadku potrzebni są ludzie posiadający kompetencje, możliwości, a przede wszystkim motywacje do podjęcia i realizacji złożonych zadań.

Walka z bezrobociem, to przede wszystkim problem społeczno-gospodarczy, ale również, a może przede wszystkim, problem mobilizacji społecznej i koordynacji rozproszonych działań. Państwo nie może wycofać się z odpowiedzialności za politykę zatrudnienia. Powstaje jednak pytanie, czy rola rządu winna ograniczać się do koordynacji działań wielu resortów, czy też do wyznaczenia programu, kierowników działania oraz koordynacji działań.

Do najważniejszych partnerów, mających bezpośredni wpływ na realizację aktywnej polityki walki z bezrobociem, zalicza się Centralny Urząd Planowania, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Socjalnej. W programie brak jednak wskazania, który z partnerów podejmie niezwykle drobiazgowo, wcale nie wolne od biurokratycznych obciążeń procedury uzgodnień ze sfery polityki zatrudnienia między różnymi resortami. Ów praco- i czasochłonny proces uzgodnień, w którym uczestniczyć powinno wielu partnerów społecznych, stanowić może procedurę zapewniającą uwzględnienie w decyzjach możliwie licznych reprezentantów grup społecznych. Należy podkreślić, że problem jest znacznie szerszy niż tylko rola koordynatora działań. Chodzi bowiem o stworzenie skutecznie działającego systemu kierowania polityką zatrudnienia i polityką rynku pracy.

Wielowymiarowość i zróżnicowanie zjawiska bezrobocia wymaga zróżnicowania instrumentów i środków służących jego neutralizacji. W tych warunkach niezbędne jest stworzenie mechanizmu przekształcenia masowego bezrobocia w masową restrukturyzację rynku pracy. Żeby to uczynić, konieczne jest:

- a) powołanie centralnego organu administracji państwowej programującego i koordynującego program walki z bezrobociem;
- b) stworzenie pełnej, instytucjonalnej obsługi rynku pracy;
- c) zbudowanie mechanizmu zapewniającego współdziałanie instytucji gospodarczych i społecznych celem przekształcenia rynku pracy;

- d) współpraca wszystkich instytucji rządowych, samorządowych, edukacyjnych oraz partnerów społecznych na lokalnych rynkach pracy;
- e) promocja mobilności i zaradności pracowniczej oraz aktywności bezrobotnych;
- f) umiejętne koncentrowanie środków i działań w rejonach szczególnie zagrożonych bezrobociem.

Istotnym warunkiem realizacji skutecznej polityki walki z bezrobociem jest wspólna działalność społeczna, m. in. związków zawodowych, związków pracodawców, samorządów, administracji państwowej. Współdziałanie takie niezbędne jest na szczeblu państwa, ale także bardzo ważne na szczeblu wojewódzkich i rejonowych rad zatrudnienia.

Tworzenie mechanizmu wielostronnego rozwiązywania problemów zatrudnienia zaleca Międzynarodowa Organizacja Pracy; są one wpisane do Europejskiej Karty Społecznej<sup>8</sup> i stosowane w wielu krajach. Chodzi o to, by współdziałanie związków zawodowych, pracodawców i administracji państwowej było skuteczniejsze, aby można było wspólnie wypracowywać realne rozwiązanie, nie przerzucając całej odpowiedzialności na rząd. Bezradność stron przy rozwiązywaniu konfliktów, jakie z różnych powodów powstają między zatrudnionymi, pracodawcami i administracją państwową, nie sprzyja rozwiązywaniu problemów rynku pracy.

Jednym z problemów, którego wielostronne porozumienie winno dotyczyć jest bezrobocie. Integralną częścią polityki gospodarczej rządu stanowić muszą założenia polityki rynku pracy, po to, aby program walki z bezrobociem nie sprowadzać wyłącznie do ochrony socjalnej, lecz aby połączyć go z aktywną działalnością na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i z rozwojem przedsiębiorczości.

#### 4. REGIONALNE PROGRAMY WALKI Z BEZROBOCIEM

Złożoność walki z bezrobociem rodzi potrzebę współdziałania wielu partnerów oraz koordynacji różnych przedsięwzięć. Z kolei jest to możliwe jedynie w warunkach istnienia programów restrukturyzacji i rozwoju gospodarki regionu i skojarzonego z nim programu ograniczania bezrobocia.

W toku prac nad przygotowaniem takich programów powstaje szereg trudnych do rozwiązania problemów. W pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymaga kwestia: czy dążyć należy do stworzenia programu kompleksowego, który obejmie całość życia społeczno-gospodarczego na danym terenie; czy też skupić w programie uwagę na sprawach w danym czasie najważniejszych.

<sup>8</sup> Por. *Europejska Karta Społeczna*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 37.

Wybór określonej opcji ma istotne znaczenie dla miejsca problematyki zatrudnienia i bezrobocia w tych programach. Wydaje się, że przygotowanie programu kompleksowego jest rozwiązaniem bardziej uzasadnionym. Program taki, mimo że trudniejszy w przygotowaniu, zapewni ujęcie wszystkich elementów regionu jako systemu społeczno-ekonomicznego.

Skoncentrowanie uwagi na programie wybiórczym zapewnić może większą wnikliwość, co wyrazi się w trafności i precyzji wniosków końcowych. Z kolei przyjęcie takiej opcji grozi pominięciem w programie wiele elementów m. in. skutków zatrudnieniowych. Pozostaje jeszcze do rozwiązania kwestia zapewnienia elementarnej spójności między kolejno opracowywanymi programami cząstkowymi.

Konstruowane programy restrukturyzacji i rozwoju winny doprowadzić gospodarkę regionu do stanu efektywności ekonomicznej. W praktyce zagadnienia komplikują się, gdyż pewne cele szczegółowe mogą się antagonizować. W wielu regionach na czoło zadań wysuwa się potrzeba przeciwdziałania groźbie masowego bezrobocia. Skoncentrowanie uwagi na realizacji tego celu stoi w sprzeczności, obserwowanej nie tylko na gruncie ekonomii, z ekonomicznymi celami restrukturyzacji. Pożądane ożywienie gospodarcze połączone z racjonalizacją produkcji, na krótką a nawet na dłuższą metę, nie da się pogodzić z ograniczeniem bezrobocia. Konkretyzując programy rekonstrukcji i rozwoju wkraczamy w sferę sprzecznych, często wykluczających się interesów mieszkańców regionu.

Problem pogodzenia tych spraw należy do zagadnień, które można rozwiązać wyłącznie na gruncie praktyki, mając na uwadze priorytety bieżącej i długofalowej polityki społeczno-gospodarczej. Rozwiązaniem jest postulowanie, aby o kierunkach rozwoju decydowała logika rynku (efektywność ekonomiczna) modelowana w drodze mechanizmów demokratycznych. W procesach tych szczególna rola przypada związkom zawodowym, związkom pracodawców, samorządom i administracji państwowej.

Treść i układ regionalnych programów ograniczania bezrobocia powinny być zróżnicowane stosownie do warunków i podstawowych problemów do rozwiązania. Można jednak przyjąć, że każdy program winien zawierać przynajmniej następujące elementy<sup>9</sup>:

- a) dokładne rozpoznanie populacji bezrobotnych oraz prognozę bezrobocia na danym obszarze;
- b) określenie prawdopodobnych zmian w rozmiarach i w strukturze popytu na pracę;
- c) działania na rzecz zahamowania wzrostu bezrobocia oraz zmniejszenie jego rozmiarów (narzędzia aktywnej polityki, rynku pracy);

<sup>9</sup> Por. J. Meller, *Rynek pracy i wynagrodzenia – aspekt regionalny. Wybrane problemy*, Referat na konferencję naukową *Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa, 25 lutego 1992 (maszynopis).

- d) działania osłonowe na rzecz pozostających bez pracy (narzędzia pasywnej polityki rynku pracy);
- e) metody i środki realizacji polityki rynku pracy;
- f) ocena efektów.

Najważniejsze problemy wiążą się jednak z realizacją programów przeciwdziałania bezrobociu. W znacznej mierze zależy to od ich powiązania z realnymi programami rozwoju gospodarki regionalnej.

Zwalczanie bezrobocia jest kosztowne, ale bezrobocie jest luksusem i nie stać na nie nawet najbogatszych krajów. Pomoc społeczna, zasiłki, prace interwencyjne, roboty publiczne – nie są w stanie rozwiązać problemów rynku pracy. Klucz do walki z bezrobociem leży w odbudowie aktywności gospodarczej, poprzez wykorzystanie istniejących rezerw i tworzenie nowych miejsc pracy trwałego zatrudnienia.

*Mikołaj Lisiecki*

#### ROLE OF THE STATE AND SELF-GOVERNMENT IN CURBING UNEMPLOYMENT

The leading thought of the article is an assumption that in conditions of market economy there is needed a deliberate control of the State over the use of labour resources, which is synonymous with pursuing an active policy of employment. The ultimate goal of this policy should be a full (understood as a restricted or rational) and a rational (productive) employment. The responsibility for conducting an active policy of counteracting unemployment and cushioning its consequences rests on the State organs and on the self-government authorities.

The article consists of two parts. Its first part analyzes the experience gained by the highly developed countries in fighting unemployment. The author points at the applied instruments of employment policy both „passive” aimed at mitigating the economic effects of unemployment and „active” seeking to reduce the number of unemployed persons. The first group includes various forms of financial assistance for the unemployed and the second – different measures stimulating growth of demand for labour, the lowering of labour supply and a more effective functioning of the labour market. In the second part of the article, the author analyzes unemployment reduction measures applied hitherto and points at reasons underlying poor effectiveness of applied measures, which finds reflection in a rapid growth of unemployment. The programme of fighting unemployment must constitute an integral element of the socio-economic policy. This is also a problem of mobilization and coordination of efforts of all social partners responsible for the implementation of an active employment policy.