

*Elżbieta Kryńska\*, Adam Dąbrowski\*\**

## PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

### 1. WPROWADZENIE

Prowadzenie przez państwo aktywnej polityki gospodarczej jest we współczesnym świecie zjawiskiem powszechnym. Rola państwa w gospodarce, zakres i instrumenty polityk gospodarczych w poszczególnych krajach różnią się w zależności od przyjętej doktryny ekonomicznej, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz stawianych w związku z tym celów. Nie ma jedyne, uniwersalnego wzorca polityki ekonomicznej, mimo iż w ramach danej doktryny istnieje wiele podobieństw w podejmowanych działaniach.

Integralną częścią polityk ekonomicznych większości współczesnych państw – zarówno jako dziedzina wiedzy, jak i praktyka gospodarcza – jest polityka rynku pracy. Dotyczy to w szczególności Republiki Federalnej Niemiec. O wysokiej randze polityki rynku pracy w tym kraju decyduje charakter ordoliberalnej doktryny ekonomicznej, obowiązującej w Niemczech od drugiej wojny światowej. Zakłada ona wprowadzenie dominację mechanizmu rynkowego jako głównego regulatora procesów gospodarczych, lecz państwu przypisuje ważną rolę „strażnika” – organizatora korygującego niekorzystne skutki działania „niewidzialnej ręki rynku” Adama Smitha. Aktywna polityka na rynku pracy, obok przede wszystkim polityki ładu gospodarczego (*Ordnungspolitik*), jest tą (m. in.) dziedziną, która przewiduje interwencję w mechanizm rynkowy. Politykę rynku pracy, odnoszącą się do określonych przekrojów gospodarki, można traktować jako integralną składową makroekonomicznej i strukturalnej polityki państwa.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest prezentacja wybranych koncepcji ograniczania bezrobocia w Niemczech, pod kątem możliwości ich

---

\* Dr hab., adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

\*\* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

wykorzystania na polskim rynku pracy. Położenie akcentu na koncepcje ograniczania bezrobocia wynika z ich wagi jako przesłanek formułowania celów i instrumentów polityki rynku pracy zarówno w Niemczech, jak i w Polsce.

Niemcy dla wielu osób są zmiennym przykładem państwa sukcesu. Często nie dostrzega się, że w RFN, podobnie jak i w innych państwach wysoko rozwiniętych, liczba bezrobotnych nieprzerwanie wzrasta. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych bezrobocie było tam zjawiskiem marginesowym. Hasłem owych lat było „pełne zatrudnienie”, a dominującym typem nierównowagi – deficyt siły roboczej. Jednak od wczesnych lat siedemdziesiątych liczba osób bez zatrudnienia stale rosła. W kwietniu 1997 r. wyniosła 4 346 800 osób, a stopa bezrobocia ukształtowała się na poziomie 11,3%. Cechą charakterystyczną ostatniego okresu jest stosunkowo duża liczba bezrobotnych chronicznie, co również było niegdyś w Niemczech zjawiskiem niezwykle rzadkim. Powszechnie uważa się, że oprócz specyficznych w poszczególnych branżach problemów strukturalnych, istotną przyczyną trudnej sytuacji na rynku pracy w RFN są wysokie koszty robocizny. Taka sytuacja doprowadziła w ubiegłych latach do przeniesienia przez przedsiębiorstwa niemieckie setek tysięcy miejsc pracy do tańszych ośrodków zagranicznych. W samych tylko wielkich przedsiębiorstwach zredukowano w latach 1990–1994 blisko 600 tys. miejsc pracy.

## 2. ODDZIAŁYWANIE NA RYNEK PRACY

Rynek pracy, będący jednym z czynników produkcji, charakteryzuje się wieloma cechami odróżniającymi go od innych. Dlatego też w różnym stopniu, ale zawsze podlega regulacji ze strony podmiotów nie uczestniczących bezpośrednio w transakcjach kupna-sprzedaży. Takimi podmiotami są rządy krajowe i lokalne (organizacje samorządu terytorialnego), organizacje pracodawców oraz organizacje pracobiorców. Wystąpienie we współczesnych gospodarkach zjawiska większego lub mniejszego bezrobocia, wywołało konieczność dokonania wyboru politycznego. Wyborem priorytetów likwidacji nierównowag w gospodarce obciążone zostały rządy poszczególnych państw. Nierównowaga na rynku pracy jest tylko jedną z możliwych w gospodarkach rynkowych, z założenia charakteryzujących się raczej stanem permanentnej nierównowagi. Wysoka ranga zaspokajania potrzeb pracy jako celu polityk ekonomicznych cywilizowanych państw spowodowała wypracowanie i stałe doskonalenie sposobów regulacyjnych oddziaływań na rynek pracy, mających na celu likwidację

i ograniczanie bezrobocia. W celu uproszczenia można podzielić je na dwie grupy<sup>1</sup>:

- wywieranie wpływu na wzrost popytu na siłę roboczą,
- działania zmniejszające podaż siły roboczej.

Ograniczanie bezrobocia za pomocą obu grup metod może dokonywać się za pomocą narzędzi o charakterze makroekonomicznym i/lub mikroekonomicznym. Narzędzia makroekonomiczne spełniają funkcję pośrednią w regulacji procesów zachodzących na rynku pracy, koncentrując się na oddziaływaniu, a w interesującym nas przypadku – pobudzaniu – globalnego popytu i globalnej podaży w gospodarce. Rynek pracy, będący mniej lub bardziej wiernym odbiciem koniunktury gospodarczej, powinien na te sygnały reagować zwiększeniem popytu na siłę roboczą.

Narzędzia mikroekonomiczne, adresowane do określonych podmiotów rynku pracy, oddziałują selektywnie. Z tego względu są integralną częścią polityki strukturalnej, w tym przypadku przeciwdziałającej strukturalnym dysproporcjom na rynku pracy. Do narzędzi tych zalicza się najczęściej<sup>2</sup>:

- stymulowanie zwiększania poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach prywatnych,
- tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze państwowym,
- popieranie przedsiębiorczości indywidualnej,
- osłabianie aktywności zawodowej określonych grup ludności (młodzieży, osób starszych, kobiet),
- skracanie czasu pracy.

Wszystkie wymienione sposoby i instrumenty (szeroko opisane w literaturze przedmiotu) można traktować jako kanon, rozpoznany i stosowany we współczesnych gospodarkach. Stanowią one (w poszczególnych krajach w różnych proporcjach) składowe aktywne polityk rynku pracy oraz rządowych i lokalnych programów ograniczania bezrobocia. W każdym kraju poza tym, niezależnie od kanonu podstawowego, wypracowywane są sposoby i instrumenty specyficzne, charakterystyczne dla określonych typów gospodarowania. Zatem, realizowane w ramach polityki rynku pracy, programy ograniczania bezrobocia różnią się w poszczególnych krajach. Dla polityki realizowanej na polskim rynku pracy może stać się użyteczne rozpoznanie i ocena możliwości aplikacji niektórych rozwiązań stosowanych w kraju dojrzałej gospodarki rynkowej, jakim jest Republika Federalna Niemiec, będąca poza tym naszym sąsiadem. W dalszej części opracowania przedstawione zostanie czternaście strategii przeciwdziałania bezrobociu,

<sup>1</sup> Zob. np. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989, s. 137–156; B. Winiarski (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1994, s. 338–345 i in.

<sup>2</sup> Tamże.

skonstruowanych dla potrzeb niemieckiego rynku pracy wraz z krótkimi komentarzami dotyczącymi możliwości ich stosowania w praktyce, również polskiej.

### 3. STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU

Ze względu na specyfikę współczesnej RFN, będącej połączeniem dwóch organizmów państwowych, co skutkuje różnymi konsekwencjami politycznymi, prawnymi i gospodarczymi – prezentacja strategii przeciwdziałania bezrobociu obejmuje głównie koncepcje wypracowane w odniesieniu do „starych krajów związkowych”, czyli innymi słowy byłej RFN. Dopiero końcowy fragment poświęcony zostanie wyłącznie tzw. „nowym krajom związkowym”. Jak się bowiem okazało, wraz ze zmianami politycznymi i wchłonięciem tych obszarów nie zmieniono radykalnie instrumentacji stosowanej na rynku pracy, skupiając się na poszerzeniu o narzędzia specyficzne dla realiów byłej NRD.

Charakterystyce poszczególnych strategii towarzyszy prezentacja instrumentów, jakie mogą i powinny być stosowane w jej ramach. Szereg z omawianych koncepcji nie wyklucza się wzajemnie. Instrumenty, jakie im towarzyszą mogą być stosowane komplementarnie w stosunku do siebie, w zależności od przyjętych ogólnych rozwiązań w polityce gospodarczej państwa. Z punktu widzenia logiki oddziaływania na rynek pracy można je pogrupować następująco:

- strategie oddziaływania na koniunkturę gospodarczą,
- strategie wpływające na strukturę produkcji i rynku pracy,
- strategie oparte na realizacji aktywnej polityki kształcenia,
- strategie „osłonowe”,
- strategie „pojednoczeniowe”.

#### 3.1. Strategie oddziaływania na koniunkturę gospodarczą

**Strategia nr 1** polega na stabilizowaniu popytu na drodze wykorzystania instrumentów sterowania makroekonomicznego<sup>3</sup>. Jej podstawowe narzędzia to:

- polityka pieniężna w zakresie regulowania podaży i popytu na pieniądź pod kątem zwiększania popytu globalnego,
- polityka budżetowa, zwłaszcza w obszarze zmniejszania globalnych obciążeń podatkowych konsumentów i inwestorów.

<sup>3</sup> Zob. m. in.: E. Goergens, *Beschäftigungspolitik*, München 1981, Kapitel 2.1, 2.2; F. Maier, *Beschäftigungspolitik von Ort*, Berlin 1988, Kapitel 1.

**Strategia nr 2** polega na stabilizowaniu popytu przy użyciu specyficznych instrumentów właściwych polityce strukturalnej (zarówno sektorowej, jak i regionalnej)<sup>4</sup>. Jej podstawowe narzędzia to:

- selektywne obniżanie obowiązkowych odpisów (w tym obciążeń podatkowych), służące wspieraniu inwestycji, np. poprzez zróżnicowanie sektorowe i regionalne subwencji, mające na celu stymulowanie popytu inwestycyjnego, a tym samym wolumenu inwestycji;
- obniżenie stopy podatkowej w stosunku do osób fizycznych, w celu wzrostu popytu konsumpcyjnego;
- utrzymanie (bądź nawet wzrost) transferów pieniężnych w celu zwiększenia popytu zgłaszanego przez korzystające z nich grupy społeczne;
- inwestycje publiczne, w szczególności w zakresie infrastruktury technicznej, polityki przestrzennej, kształcenia, infrastruktury socjalnej, mieszkalnictwa oraz ochrony zdrowia.

Strategie te należą do powszechnie stosowanych sposobów ograniczania bezrobocia, wykorzystujących możliwość wpływania przez państwo na koniunkturę i makroproporcje gospodarcze. Ich skuteczność bywa różna, chociaż należy przyznać, że weszły w sposób niekwestionowany – wraz z towarzyszącymi im instrumentami – do kanonu środków walki z bezrobociem. Nie oznacza to jednak, iż są pozbawione wad, na co zresztą zwraca się uwagę w literaturze.

Strategie te znajdują uzasadnienie w neoklasycznej i (przede wszystkim) keynesowskiej koncepcji funkcjonowania gospodarki. Podaż i popyt traktowana jest – jak wiadomo – jako funkcja poziomu cen w gospodarce i związanej z tym wielkości PKB. Popyt jest tym wyższy, im niższy jest poziom cen i im większa realizowana produkcja. Podaż z kolei jest tym wyższa, im wyższa oczekiwana stopa zysku (dzięki wysokim cenom i niskim płacom) i im wyższa zrealizowana produkcja. Jeśliby – w świetle takiego modelu – miała trwale rosnać produkcja (i związane z nią zatrudnienie) musiałby zostać zagwarantowany określony poziom cen. Oznaczałoby to w praktyce maksymalizację cen przy jednoczesnej minimalizacji płac. Powstaje przy tym swoisty łańcuch następstw: większy zysk – więcej inwestycji – więcej miejsc pracy – większy popyt – itd. Taki kierunek rozumowania milcząco zakłada konieczność stałego wzrostu gospodarczego i kierowania się wyłącznie stopą zysku w podejmowaniu decyzji. Ten typ sterowania popytem może jednak przynieść niekiedy skutki odwrotne do zamierzonych. Minimalizacja płac oznacza bowiem nie tylko minimalizację kosztów, lecz również (a może nawet przede wszystkim) minimalizację dochodów i tym samym zmniejszenie popytu. Zatrudnienie zamiast wzrastać, będzie ulegać zmniejszeniu. Dzieje się tak dlatego, że

<sup>4</sup> Tamże.

w państwach wysoko uprzemysłowionych wyraźnie rysuje się tendencja do wzrostu udziału płac w dochodach w relacji do innych dochodów pozapłacowych. Wynika stąd kluczowe dla gospodarki znaczenie dochodów płacowych, w szczególności w społeczeństwach o silnie rozwiniętej klasie średniej.

Spadek popytu na siłę roboczą może wystąpić również wówczas, gdy przy próbie zagwarantowania odpowiedniego poziomu cen – przy jednoczesnym zwiększaniu produkcji – w efekcie optymistycznych oczekiwań co do przyszłej stopy zysku producenci nie będą w stanie sprzedać swojej produkcji. W konsekwencji zarówno produkcja, jak i zatrudnienie będą spadać, prowadząc do wzrostu bezrobocia w kraju, a więc do efektu dokładnie odwrotnego do zamierzonego.

Oczekiwanie wysokich zysków, jako motor napędowy gospodarki, nie gwarantuje – jak pokazuje praktyka – automatycznie wysokiej stopy inwestycji dodatkowo angażujących siłę roboczą i tworzących miejsca pracy. Lata osiemdziesiąte pokazały, iż w RFN wzrost stopy zysku prowadził w równej mierze do wzrostu korzystnych – z punktu widzenia rynku pracy – inwestycji, jak i poświęcany był na inwestycje modernizujące i racjonalizujące użycie pracy, a więc *de facto* ograniczające popyt na pracę. Dodatkowe zyski często były również przeznaczane jedynie na powiększenie kapitału.

Logika strategii oddziaływania na koniunkturę gospodarczą w celu regulacji procesów zachodzących na rynku pracy zakłada istnienie bezpośredniego związku pomiędzy fazami cyklu koniunkturalnego a kształtowaniem się stopy bezrobocia oraz wymiennosc pomiędzy stopą inflacji a stopą bezrobocia. Jak się okazało, praktyka współczesnych gospodarek odbiega nieco od założeń modelowych.

Po pierwsze – mówiąc o związkach pomiędzy rynkiem pracy a procesami wzrostu gospodarczego należałoby odwołać się do prawidłowości obserwowanej w ostatnich latach: po każdej recesji gospodarka absorbuje mniej siły roboczej, niż wynika to z proporcji okresu wzrostu poprzedniej fazy cyklu koniunkturalnego<sup>5</sup>. Inaczej mówiąc: w każdej kolejnej fazie wzrostu, następującej po okresie spadku, liczba pracujących wzrasta później i wolniej niż odpowiednie mierniki wzrostu gospodarczego. Bezrobocie z kolei zmniejsza się, ale również wolniej, niż wynikałoby to z procesów wzrostu i po każdej kolejnej fazie recesji od wyższego poziomu, tworząc coś w rodzaju „schodów bezrobocia”. Zaobserwowano wyraźnie, że proces ustalania się wielkości bezrobocia na coraz wyższym poziomie stał się niemal całkowicie odporny na pozytywne oddziaływanie wzrostu gospodarczego. Jak wykazały badania, wzrost gospodarczy stał się tylko jednym, stojącym nadspodziewanie nisko w hierarchii czynnikami poprawy sytuacji na rynku pracy. Jest to najpraw-

<sup>5</sup> Zob. W. H a m m, *Steigende Sockelarbeitslosigkeit*, „Wirtschaftswissenschaftliches Studium” 1994, H. 1, s. 1.

dopodobniej efekt dominującego we współczesnych gospodarkach tzw. *jobless growth*, którego przyczyny (głównie wysokie koszty użycia czynnika pracy) są przedmiotem wielu szczegółowych badań<sup>6</sup>. Przy bardzo wysokich poziomach wzrostu PKB duże zwiększenie liczby pracujących wydaje się być zagwarantowane. Natomiast przy umiarkowanych poziomach wzrostu związek ten jest dużo bardziej zmienny i uzależniony od wyborów politycznych i instytucjonalnych<sup>7</sup>.

Po drugie – słabością omawianych koncepcji jest niewzględnianie problemu stagflacji jako trwałego zjawiska we współczesnych gospodarkach. Okazuje się bowiem, iż tendencjom inflacyjnym towarzyszy często trwały spadek zatrudnienia. Interpretacja zaczerpnięta z logiki krzywej Phillipsa okazuje się niewystarczająca. Bezrobocie we współczesnych państwach nabiera coraz bardziej charakteru strukturalnego, a instrumenty mające na celu stymulowanie koniunktury gospodarczej okazują się niewystarczające.

Zastrzeżenia zgłoszone pod adresem strategii oddziaływania na koniunkturę gospodarczą dają się w pewnej mierze odnieść do warunków polskich. Można dostrzec jednak dwie większe różnice. Pierwsza polega na tym, że gospodarka polska, nie będąc jeszcze opartą w pełni na mechanizmach rynkowych – nie przystaje do prawidłowości zmian odzwierciedlanych przez gospodarczy cykl koniunkturalny. Trudno więc mówić o działaniach osłabiających lub pobudzających koniunkturę w sytuacji, kiedy fazy i punkty zwrotne cyklu jeszcze praktycznie się nie zarysowały. Druga różnica polega na równoległym wystąpieniu w polskiej gospodarce wysokiego poziomu inflacji i wysokiej stopy bezrobocia. Co prawda we współczesnych gospodarkach nie potwierdza się bezwzględnie koncepcja wymienności inflacji i bezrobocia, ale fakt jej braku nakłada potrzebę wspomnianego wcześniej wyboru politycznego. Działania pobudzające koniunkturę w warunkach wysokiej stopy inflacji mogą prowadzić w krótkim okresie do zmniejszenia bezrobocia, ale w długim do jego powiększenia na skutek wystąpienia coraz silniejszej presji inflacyjnej. Są to wyraźne bariery stosowania strategii ograniczania bezrobocia poprzez oddziaływanie na koniunkturę polskiej gospodarki.

### 3.2. Strategie wpływające na strukturę produkcji i rynku pracy

**Strategia nr 3** polega na działaniu na rzecz zwiększenia przejrzystości rynku pracy. Jej podstawowe narzędzia to:

<sup>6</sup> U. van Suntum, S. Huckemann, *Hohes Wachstum zält kaum*, „Die Zeit” 1994, Nr. 21.

<sup>7</sup> Por. OECD. *Przegląd Gospodarczy. Polska 1994*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Gospodarstwa Pomocniczego Urzędu Rady Ministrów i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Warszawa 1994, s. 160–161.

- podwyższenie skuteczności pośrednictwa pracy,
- rozszerzenie możliwości podwyższenia i zmiany kwalifikacji zawodowych,
- rozszerzenie doradztwa zawodowego i badań rynku pracy.

Ten typ strategii opiera się na założeniach modelu doskonałej konkurencji na rynku pracy, sformułowanym przez Alfreda Pigou. Oznacza to, że (m. in.) pracodawcy oraz pracownicy powinni mieć prawie pełną informację o płacach i możliwościach zatrudnienia występujących na rynku, innymi słowy – rynek pracy powinien być doskonale przejrzysty oraz nie mogą wystąpić żadne utrudnienia mobilności siły roboczej. Istnienie doskonałej konkurencji z kolei powinno wyeliminować lub ograniczyć do minimum długotrwały stan bezrobocia. Bezrobocie występowałoby jedynie wtedy, kiedy konkurencja na rynku pracy nie byłaby doskonała.

Działanie na rzecz przejrzystości rynku pracy zastosował w RFN Federalny Urząd Pracy. Oparto się przy tym na przeświadczeniu, że proces poszukiwania – zarówno przez pracodawców, jak i pracowników – jest immanentnie związany z wolną grą rynkową. Bezrobocie nie jest traktowane jako jakiś stan nadzwyczajny, lecz jako trwały i naturalny element funkcjonowania gospodarki, jako po prostu rezultat gry popytu i podaży na rynku pracy. Przytaczany jest przy tym często argument, iż np. w USA corocznie zawieranych jest ponad 50% nowych umów o pracę, co oznacza statystycznie zmianę miejsca pracy przez co drugiego zatrudnionego. Rolą polityki gospodarczej jest zatem ułatwianie dopasowania się tych dwu struktur poprzez zwiększenie przejrzystości rynku pracy.

Zakłócenia przejrzystości rynku mogą posłużyć nawet jako wyjaśnienie zjawiska stagflacji i sposobów jej zwalczania. Otóż im dłużej trwa okres poszukiwania pracy, tym wyższa jest stopa bezrobocia, tym bardziej rosną koszty i ceny. Następuje to (po pierwsze) wskutek finansowania ze środków publicznych przez państwo skutków bezrobocia oraz (po drugie) w rezultacie spadku produkcji u pracodawców. Wzrost skuteczności pośrednictwa pracy jest wobec tego nie tylko dobrym środkiem zwalczania bezrobocia, ale także swoistą strategią antyinflacyjną. Przyczynia się bowiem z jednej strony bezpośrednio do stabilizacji poziomu cen na drodze ograniczenia społecznych kosztów bezrobocia, a z drugiej pośrednio przyczynia się do optymalnego wykorzystania czynników produkcji.

Mimo iż działania na rzecz zwiększenia przejrzystości rynku pracy znalazły w Niemczech praktyczne zastosowanie, w dyskusjach podkreślano słabe ich strony. Po pierwsze – nie sprawdzają się one w pełni w sytuacji istnienia ograniczeń płacowych, wynikających z umów taryfowych (powszechnych w RFN), blokujących w znacznym stopniu mechanizm gry podaży-popytowej na rynku pracy, po drugie – liczba miejsc pracy ulega w Niemczech i innych krajach Europy Zachodniej systematycznemu ograniczeniu, a co za tym idzie zwiększanie przejrzystości rynku pracy może



mieć tylko ograniczone efekty, oraz po trzecie – działania te nie sprawdzają się w sytuacji, gdy „technologiczna” struktura miejsc pracy nie odpowiada strukturze kwalifikacji poszukujących pracy.

Niezależnie od uwag krytycznych strategia ta znalazła szerokie zastosowanie w praktyce, a narzędzia przez nią przewidziane weszły na stałe do instrumentarium stosowanego przez urzędy pracy w Niemczech. Strategia ta jest stosowana również w latach dziewięćdziesiątych w Polsce. Pomimo tych samych kłopotów (mała liczba wolnych miejsc pracy, ograniczenia płacowe i inne) oraz zupełnie innych problemów (konieczność tworzenia rozwiniętej sieci służb zatrudnienia, wyposażonej w nowoczesne środki gromadzenia i udostępniania informacji i wiele innych), działania na rzecz zwiększenia przejrzystości polskiego rynku pracy prowadzone są konsekwentnie i stosunkowo skutecznie. Na szczególnie wysoką ocenę zasługują tutaj działania biur pracy na szczeblu regionalnym i lokalnym<sup>8</sup>. Wydaje się, iż zarówno sama strategia, jak i doświadczenia w jej realizacji w Niemczech są godne rekomendacji dla polityki rynku pracy w Polsce.

**Strategia nr 4** polega na aktywności państwa w tworzeniu miejsc pracy<sup>9</sup>. Jej podstawowe narzędzia to:

- wspieranie (także finansowe) inicjatyw związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy w tym dla absolwentów szkół, osób długo pozostających bez pracy, niepełnosprawnych;
- bezpośrednio tworzenie takich miejsc pracy przez organa administracji państwowej i samorządu terytorialnego przede wszystkim w sektorze usługowym, w szczególności w oświacie i kształceniu, badaniach i nauce oraz pomocy społecznej;
- programy inwestycyjne w zakresie rozbudowy regionalnej infrastruktury technicznej na obszarach zaniedbanych lub szczególnie dotkniętych bezrobociem.

Strategia ta należy do klasycznych metod zwalczania bezrobocia w wielu państwach. Stosowano ją również szeroko w RFN, choć oprócz zwolenników miała licznych krytyków, co spowodowało, iż zmieniono profil jej ukierunkowania. Krytycy poddano przede wszystkim tworzenie miejsc pracy „za wszelką cenę” w dziedzinach, nie gwarantujących odpowiedniego poziomu produktywności zatrudnionych. Często okazywało się nawet, że aktywność państwa w tworzeniu miejsc pracy była całkowicie nieuzasadniona ekonomicznie.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: Z. Strzelecki (red.), *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, Biuro Planowania Regionalnego CUP, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Program Inicjatyw Lokalnych, Fundusz Współpracy, Urząd Pracy, Warszawa 1994.

<sup>9</sup> Por. m. in.: H. Kruse, *Reform durch Regionalisierung*, Frankfurt–New York 1990, H.-G. Müller, *Regionale Arbeitsmarktprobleme*, München 1983.

W zmodyfikowanej formie tej strategii proponuje się selektywne wspieranie tworzenia miejsc pracy w obszarach uzasadnionych ekonomicznie lub społecznie. Chodzi tu przede wszystkim o takie obszary, jak sektor usługowy, ze względu na korzystne z punktu widzenia rynku pracy wysokie zaangażowanie czynnika ludzkiego, bądź obszary problemowe (tzw. regiony zacofane). Dowiedziano bowiem, iż skuteczność takich działań jest o wiele większa niż wówczas, gdy prowadzi się w stosunku do gospodarki jako całości. Proponuje się przy tym powiązanie jej ze strategiami nr 7 i 8.

Strategia ograniczania bezrobocia przez aktywność państwa w tworzeniu miejsc pracy jest stosowana również w Polsce w formie<sup>10</sup>:

- inwestycji infrastrukturalnych, umożliwiających powstawanie miejsc pracy (szczególnie okresowych) lub stwarzających sprzyjające warunki do inwestowania przez publiczne i prywatne podmioty gospodarcze;
- tworzenie okresowych miejsc pracy dla bezrobotnych, przez organizowanie prac interwencyjnych i robót publicznych.

Doświadczenia niemieckie pokazują, iż aktywność państwa w tej dziedzinie może być obciążona błędem niskiej produktywności utworzonych miejsc pracy. Należy to uwzględnić w polityce realizowanej na polskim rynku pracy. Powinno się również uwzględnić możliwość wystąpienia innych niebezpieczeństw, a przede wszystkim nadmiernej aktywności państwa w dziedzinach mogących zagrozić obecnie lub w przyszłości sektorowi prywatnemu oraz tworzenia wolnych miejsc pracy w wyniku wypierania osób już pracujących z rynku pracy.

**Strategia nr 5** polega na systematycznym skracaniu czasu pracy. Jej podstawowe narzędzia to:

- przedłużenie czasu nauki (niekoniecznie *en bloc* w okresie szkolnym; raczej w ramach dalszego kształcenia bądź doksztalcania w wieku dojrzałym),
- rozszerzenie okresu urlopowego (w tym bezpłatnego),
- skrócenie rozmiarów tygodniowego (dziennego) czasu pracy,
- wspieranie tworzenia miejsc pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- obniżenie wieku emerytalnego.

Dyskusja na temat skracania czasu pracy stanowi w Niemczech ważny element rozważań na temat metod przeciwdziałania bezrobociu. Tak jak i w przypadku pozostałych strategii można znaleźć w jej ramach zarówno głosy „za” jak i „przeciw”. Przeprowadzane systematycznie od końca lat pięćdziesiątych skracanie czasu pracy zostało – jak się szacuje – zrekompen-sowane w ok. 30–50% przez racjonalizację pracy i w 50–70% przez tworzenie nowych miejsc. Uwzględniając jednak sytuację w innych krajach wysoko rozwiniętych, rezerwy w tym zakresie wydają się być jeszcze duże.

<sup>10</sup> Por. tamże, s. 22–23.

To przemawia jednoznacznie za polityką skracania czasu pracy. Obecnie dyskutuje się w Niemczech raczej nie o tym czy należy dalej ograniczać czas pracy, lecz o tym **jak** to zrobić, aby pogodzić racje ekonomiczne, polityczne i społeczne. Okazuje się bowiem, iż coraz bardziej istotny staje się problem kompensacji i zagospodarowania wolnego czasu. Chodzi przy tym zarówno o danie szansy, w szczególności młodym ludziom na samorealizację zawodową, jak również o koncepcję wartościowego zagospodarowania czasu wolnego, w świetle określonego modelu konsumpcji. Próbuje się przy tym wyznaczać granice czasu pracy na poziomie ok. 30 godzin tygodniowo, uznając ją za właściwą z punktu widzenia przesłanek ekonomicznych, społecznych i w pewnym sensie politycznych. O aktualności tej problematyki świadczą konkretne działania podejmowane w Niemczech, np. przez koncern Volkswagen W 1995 r. wprowadzono tam dla części stanowisk, głównie w największym zakładzie w Wolfsburgu, czterodniowy tydzień pracy, w pewnym sensie odpowiadając tym samym na apel i sugestie w zakresie ograniczania bezrobocia.

Strategii skracania czasu pracy jako metody ograniczania bezrobocia w Polsce nie da się przyjąć bezkrytycznie. Wydaje się mianowicie, że jej stosowanie może mieć miejsce i przynosi oczekiwane rezultaty w krajach o wysokim poziomie PKB na głowę mieszkańca, a mówiąc innymi słowy – po prostu w krajach bogatych. W kraju charakteryzującym się stosunkowo niskim poziomem PKB, nieporównywalnie niską produktywnością zatrudnionych, dużym obciążeniem populacji pracujących zbiorowością biernych zawodowo i posiadającym nieuregulowany system ubezpieczeń społecznych próby realizacji strategii czasu pracy powinny być ostrożne i fragmentaryczne.

**Strategia nr 6** polega na humanizacji i demokracji stosunków pracy. Jej podstawowe narzędzia to:

- zmiana organizacyjnych form pracy (np. zespoły pracownicze),
- rozszerzenie zakresu współdecydowania i samorządności pracowniczej,
- rozszerzenie zakresu udziału pracowników w zyskach firmy.

Nazwa strategii nie kojarzy się bezpośrednio z działaniami na rzecz ograniczania bezrobocia. Strategia ta opiera się na tzw. dualnej koncepcji rynku pracy, której elementem jest pogląd, iż duża część bezrobocia związana jest z niedopasowaniem struktury produkcji i struktury rynku pracy<sup>11</sup>. Koncepcja ta stała się w RFN od końca lat sześćdziesiątych podstawą gruntownej reformy szkolnictwa i kształcenia zawodowego. Jej założeniem i punktem wyjścia jest podział stanowisk pracy we współczesnej

<sup>11</sup> Twórcami koncepcji dualnego rynku pracy byli Amerykanie: P. Doeringer i M. Piore; szerokie jej omówienie i prezentację innych koncepcji podziałów rynku pracy znaleźć można: E. K r y ń s k a, *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.

gospodarce na dwie grupy: tzw. dobrej (*good jobs*) i złej pracy (*bad jobs*). Każda z tych grup związana jest z innym segmentem rynku pracy. Wyróżnikiem dobrych miejsc pracy są: wysoka płaca, wymóg wysokich kwalifikacji, stabilność zagwarantowana wysoką rangą zawodu, co z kolei związane jest u dużym i stabilnym popytem na ten rodzaj pracy, bezpieczeństwo socjalne, możliwości awansu zawodowego itp. W rezultacie mamy do czynienia w tym segmencie rynku pracy z silną identyfikacją pracobiorcy z miejscem zatrudnienia. W przeciwieństwie do tego segment *bad jobs* charakteryzuje się: niskimi płacami, niskim poziomem wymagań kwalifikacyjnych, brakiem zabezpieczeń prawnych i socjalnych, niestabilnym i/lub niskim popytem na ten rodzaj pracy, małymi szansami awansu itp. W efekcie w segmencie tym występuje niski stopień identyfikacji zatrudnionych z miejscem pracy, co znajduje odzwierciedlenie na rynku pracy. Okazuje się bowiem, że w RFN na 100 bezrobotnych o niskich kwalifikacjach w ciągu roku znajduje zatrudnienia jedynie ok. 30%. W przypadku osób dysponujących wysokimi kwalifikacjami odsetek ten przewyższa 60%. Jednocześnie obserwuje się zdecydowanie wyższy poziom fluktuacji w przedsiębiorstwach małych, oferujących „złe prace”, a więc w tych, w których możliwości podnoszenia kwalifikacji i awansu zawodowego są ograniczone zarówno charakterem, jak i skalą działania. Duże firmy oferują znacznie lepsze miejsca pracy i fluktuacja w nich jest wyraźnie niższa.

W wyniku podziału rynku pracy powstaje kolejka bezrobotnych, oczekujących na zatrudnienie w segmencie „dobrych” miejsc pracy. Bezrobocie to nie likwiduje się i nie zmniejsza przez istnienie możliwości świadczenia prac gorzej płatnych. Osoby, podejmujące decyzję o oczekiwaniu, traktują je jako swego rodzaju inwestycję. Kosztem tej inwestycji jest poświęcenie niskiego wynagrodzenia, które mogliby otrzymać, a oczekiwanym zyskiem jest natomiast uzyskanie wysoko płatnego miejsca pracy, możliwego do osiągnięcia tylko dla tych, którzy czekają w kolejce bezrobotnych. Jest przy tym oczywiste, że swoisty rachunek inwestycyjny, przeprowadzany indywidualnie przez oczekujących, obejmuje znacznie więcej elementów niż relacje płac między oboma segmentami. W jego skład wchodzi ponadto przede wszystkim wysokość i długość okresu otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych. Bezrobocie nie wynika w tym przypadku z nieprzejrzystości rynku, a w konsekwencji trudności zdobycia pełnej informacji, niezbędnej do podjęcia decyzji o zatrudnieniu. „Bezrobotni oczekujący” nie akceptują znanych im, dostępnych miejsc pracy, preferując oczekiwanie na zatrudnienie niedostępne w danym momencie.

Idea humanizacji pracy odnosi się do prób wyrównania warunków świadczenia pracy w obu segmentach rynku. Obejmuje ona m. in. tworzenie form organizacji pracy, alternatywnych do produkcji „taśmowej”. Chodzi tutaj o współodpowiedzialne zespoły pracownicze, tworzenie wewnętrznych

bodźców do współzawodnictwa i podwyższania kwalifikacji poszczególnych pracowników, współdecydowanie o przebiegu procesu pracy i nagradzaniu jej efektów itp. Okazuje się bowiem, iż takie podejście zdecydowanie podwyższa identyfikację pracowników z miejscem pracy, działając jednocześnie stymulująco na wszystkich pracowników. W rezultacie ulega znacznemu zmniejszeniu fluktuacja w wyznaczonych częściach rynku pracy, a tym samym zmniejsza się zagrożenie powstania i utrwalenia bezrobocia. Granice procesu humanizacji i demokratyzacji pracy są w praktyce trudne do jednoznacznego określenia. Jedno jest pewne, iż skuteczność działania tej strategii zależy od popytu efektywnego na rynku oraz działań towarzyszących zmianie bazy technologiczno-organizacyjnej (por. strategia nr 7).

Doświadczenia niemieckie wskazują, że eliminacja przez podmioty polityki rynku pracy skutków jego segmentacji jest wskazana i potrzebna jako jedna ze strategii ograniczania bezrobocia również w Polsce. Koncepcje segmentacji rynku pracy proponują użycie określonych narzędzi i sposobów. Rzecz jednak w tym, iż skala zjawiska podziału polskiego rynku pracy pozostaje w dużej mierze jeszcze nie zbadana.

**Strategia nr 7** polega na przechodzeniu do najbardziej korzystnych z punktu widzenia rynku pracy technologii (*situativ angepasste*), opierających się na większym wykorzystaniu pracy ludzi, ich indywidualnych predyspozycji i aktywności. Jej podstawowe narzędzia to:

- wsparcie dla przedsięwzięć (zarówno prywatnych, jak publicznych) zmierzających do rozwoju i wdrażania technologii służących tworzeniu miejsc pracy;
- wspieranie technologii „przyjaznych” dla zdrowia i środowiska naturalnego;
- tworzenie ładu w zakresie kierunków badań i rozwoju technologii, z uwzględnieniem specyfiki krajowego rynku pracy.

Propagowanie technologii pracochłonnych jest stosunkowo nowym trendem w dyskusjach na temat ograniczania rozmiarów bezrobocia. Swymi korzeniami sięga głęboko w zmiany struktury gospodarki, a więc odwołuje się do procesów z natury rzeczy wieloaspektowych, a przy tym długookresowych. Idea ta poddaje w wątpliwość bezkrytyczne stosowanie współczesnych technologii, w ramach powszechnie obowiązującej w wysoko uprzemysłowionych państwach tzw. *big business* i *big-science-technology*. Nie jest to bynajmniej utopijne nawoływanie do powrotu do struktur i technik prymitywnych. Chodzi raczej o racjonalizację zastosowania technologii nowoczesnych pod kątem twórczego zaangażowania kapitału ludzkiego. W takim podejściu upatruje się szansę na zwiększenie zatrudnienia, a tym samym obniżenia kosztów społecznych procesu wytwórczego, co z kolei – zdaniem zwolenników tego podejścia – w długiej perspektywie *per saldo* zrekompensuje ewentualne

straty spowodowane wdrażaniem tych technologii. W połączeniu z poprzednią strategią ma to służyć humanizacji procesu pracy i sprzyjać rozwojowi indywidualnych predyspozycji i kwalifikacji pracowników. Wyróżnia się przy tym kilka obszarów możliwego zastosowania tej koncepcji, przede wszystkim sferę szeroko pojętych usług.

Strategia ta jest dość kontrowersyjna, również z tego powodu, iż nie są znane wiarygodne badania potwierdzające skuteczność jej stosowania. Faktem jest, że stanowi ona bardzo interesującą alternatywę w stosunku do powszechnie przyjętych rozwiązań, w szczególności dla państw o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych w zakresie najnowszych technologii.

Nad strategią tą należałoby poważnie zastanowić się również w Polsce w kontekście tworzenia miejsc pracy dla bezrobocia agrarnego. Nie ulega wątpliwości, że struktura polskiego rolnictwa jest nieefektywna i znacznie odbiega od spotykanych w krajach wysoko rozwiniętych. Jakkolwiek rolnictwo indywidualne zasadniczo nie wygenerowało bezrobocia jawnego, to mamy tam do czynienia z wysokim bezrobociem ukrytym. Jak dotychczas, dyskusje nad rynkiem pracy obszarów wiejskich koncentrują i na ogół kończą się na dość zgodnych diagnozach. Tworzenie miejsc pracy w usługach wokół rolnictwa, z zastosowaniem technologii pracochłonnych może stać się jedną z koncepcji do rozważenia w tej dziedzinie.

**Strategia nr 8** polega na aktywnej polityce państwa w zakresie redystrybucji dochodów. Jej podstawowe narzędzia to:

- opieranie zasad wynagradzania na umowach taryfowych, wynegocjowanych z największymi grupami zawodowymi;
- podniesienie dolnych stawek płacowych, przy jednoczesnym ograniczaniu wzrostu płac najwyższej zarabiających (nie chodzi tu jednak o zrównywanie dochodów);
- ograniczenie ingerencji w ramach polityki podatkowej (nie skutkuje ona bowiem pozytywnie w zakresie ograniczenia równowagi w pierwotnym podziale dochodu narodowego, a wręcz niekorzystnie działa w odniesieniu do zasad wynagradzania wypracowanych w ramach umów taryfowych; wzmaga ona także tendencje etatystyczne w gospodarce).

Strategia aktywnej polityki państwa w zakresie redystrybucji dochodów oparta jest na tezie mówiącej, że dysproporcje w podziale dochodów mają bezpośredni wpływ na sytuację na rynku pracy. Przyjmuje się, że aktywna polityka państwa w tym zakresie (np. w ramach polityki budżetowej) może sprzyjać wzrostowi zatrudnienia w sposób bezpośredni – kierując strumienie finansowe do określonych części gospodarki, bądź pośrednio – sterując dochodami netto poszczególnych grup społecznych, a tym samym ich popytem efektywnym. Szczególną uwagę zwraca się tu na dużą rolę zatrudnienia w sektorze usług, który może spełnić bardzo pozytywną rolę bufora

amortyzującego wahania w koniunkturze gospodarczej, gdyż sektor ten jest mniej podatny na typowe zjawiska kryzysowe (np. nadprodukcji).

Jest to typ strategii, której nie należałoby w Polsce forsować z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze – długoletnie doświadczenia „państwa, które wie lepiej” nie przekonują do nawet najbardziej ucywilizowanej wersji tego typu oddziaływań. Po drugie – aktywność państwa w zakresie redystrybucji dochodów w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ocenić należy jako dostatecznie wysoką. Wydaje się, że strategię tę można będzie zastosować z pożytkiem dla rynku pracy wtedy, gdy mechanizm rynkowy zacznie rzeczywiście dominować w rozstrzyganiu problemów gospodarczych.

### 3.3. Strategie oparte na aktywnej polityce kształcenia

**Strategia nr 9** polega na bieżącym dopasowywaniu struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu na siłę roboczą. Jej podstawowe narzędzia to:

- propagowanie kształcenia ustawicznego w formie *life-long-learning*,
- wzmocnienie roli doksztalcania oraz wszelkich form przekwalifikowywania się i kształcenia zawodowego.

**Strategia nr 10** polega na długofalowym działaniu na rzecz dopasowywania struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu na siłę roboczą. Jej podstawowe narzędzia to:

- wdrożenie zintegrowanego i zróżnicowanego systemu kształcenia zawodowego,
- rozwój różnych form kształcenia w zawodach związanych z sektorem usługowym,
- wspieranie autonomii (w tym denacjonalizacja) instytucji prowadzących kształcenie, przekwalifikowanie się i doskonalenie zawodowe, ze szczególnym uwzględnieniem lokalnego zapotrzebowania na rynku pracy.

Obie strategie są ściśle związane z realizacją założenia przejrzystości rynku pracy (strategia nr 3). Dzięki ich wdrażaniu można również zwiększyć skuteczność pośrednictwa pracy, pokonując bariery niedopasowania struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu siły roboczej. Strategie te powstały w odpowiedzi na forsowanie koncepcji zorientowanych zbyt krańcowo: albo opartych na technologicznym stosunku do zasobów pracy (*manpower-approach*), albo – na drugim niejako biegunie – iluzorycznie przeceniających indywidualizm jednostek w procesie pracy (*social-demand-approach*). W obu koncepcjach traktowanie zasobów pracy prowadziło do powstawania nierównowag i napięć na rynku pracy, gdyż nie odzwierciedlało złożoności problematyki aktywności zawodowej. Paradoksalnie, nacisk na stałe podwyższanie poziomu wykształcenia spowodował, że

niektórym pracującym w zawodach tradycyjnych narzucono nie istniejący dotychczas wymóg akademizacji, a więc konieczności zdobycia wyższego wykształcenia, co wcale nie poprawiło jakości wykonywanej przez nich pracy, a wręcz przeciwnie doprowadziło do napięć strukturalnych, wynikających z niedopasowania struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu na siłę roboczą. Zrodziło to dodatkowe napięcia na rynku pracy. W tej sytuacji postuluje się, aby w ramach realizacji strategii dopasowywania struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu na siłę roboczą zintegrować oba te podejścia. Strategia ta łączy w swej istocie także elementy omawianych wcześniej strategii nr 6 i nr 7.

Bieżące i długofalowe dopasowywanie struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu na siłę roboczą występuje również w ramach polityki realizowanej na polskim rynku pracy. Najczęściej przybiera ono formę przekwalifikowywania zawodowego osób bezrobotnych oraz zmian w kierunkach kształcenia młodzieży w szkołach ponadpodstawowych, przy czym zmiany te powinny być dostosowane do możliwości zatrudnienia na lokalnych rynkach pracy. Realizacja omawianej strategii ma więc charakter ograniczony i w tym zakresie istnieje jeszcze wiele do zaproponowania. Należałoby przy tym zwrócić uwagę na doświadczenia niemieckie – jakkolwiek znana jest prawidłowość, że im wyższy poziom wykształcenia pracownicy, tym mniejsze jest ryzyko utraty przez niego miejsca pracy i lepsza ogólnie sytuacja na rynku pracy, to nie oznacza, że powiększanie populacji osób z wykształceniem akademickim zapobiegnie niedopasowaniom strukturalnym pomiędzy podażą a popytem na siłę roboczą. Wydaje się tymczasem, że realizowana w Polsce polityka oświatowa zmierza wyraźnie w tym kierunku.

### 3.4. Strategie „osłonowe”

**Strategia nr 11** polega na współpracy organów samorządowych i państwowych w zakresie planowania gospodarczego. Jej podstawowym narzędziem jest planowanie parametryczne.

Planowanie parametryczne jest jedną z form planowania gospodarczego. W zamyśle zwolenników strategii współpracy organów państwowych i samorządowych powinno ono z jednej strony zastąpić planowanie luźne, orientacyjne, a z drugiej planowanie scentralizowane, dyrektywne. Istotą planowania parametrycznego jest wyznaczanie ograniczeń brzegowych dla wszystkich partnerów oraz określanie ramowych kierunków działania z jednoczesnym pozostawieniem swobody decyzyjnej uczestnikom procesów gospodarczych.

Strategia ta znalazła swe pełne odzwierciedlenie w obowiązującym w Niemczech systemie planowania regionalnego, opartego na federalnym charakterze państwa. Faktyczny zakres podziału kompetencji oraz koordynacji



i autonomii poszczególnych podmiotów został sprecyzowany w istniejących uregulowaniach prawnych, dotyczących ładu i planowania przestrzennego, a także znajduje swe praktyczne zastosowanie.

Strategia, koncentrująca się na planowaniu parametrycznym, nie jest w Polsce praktycznie realizowana. Składa się na to wiele przyczyn, spośród których należałoby zwrócić uwagę na dwie. Pierwsza to negatywna konotacja słowa „planowanie”, kojarzącego się z systemem scentralizowanym i nieefektywnym. Wraz z unikaniem słowa, w praktyce gospodarczej zaczęto unikać czynności, niezgodnej – wydawałoby się – z logiką gospodarki rynkowej. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, w tym Niemiec, wskazują, że powrót zarówno do terminu, jak i czynności planowania powinien nastąpić, również z punktu widzenia polityki rynku pracy. Drugim powodem odejścia od planowania parametrycznego jest wysoka niestabilność gospodarcza i polityczna. Będąca w długiej fazie transformacji, gospodarka polska łączy w sobie niestabilność co najmniej dwóch systemów. Pewne procesy i zjawiska, także na rynku pracy, stają się tym samym trudno przewidywalne, szczególnie w długich okresach charakterystycznych dla planowania.

**Strategia nr 12** polega na polityce antymonopolowej i antyetatystycznej oraz wspieraniu wolnej konkurencji. Jej podstawowym narzędziem jest tworzenie przez władze państwowe ładu gospodarczego, opartego na wspieraniu wolnej konkurencji i prowadzeniu skutecznej polityki antymonopolowej.

Realizacja tej strategii sięga głęboko w istotę ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej Niemiec. Jednym z jej filarów jest podejmowanie przez państwo wszelkich działań służących ochronie wolnej konkurencji i przeciwdziałaniu tworzeniu się struktur monopolistycznych w gospodarce. Tendencje te traktuje się bowiem jako bezpośrednie zagrożenie, nie tylko dla systemu ekonomicznego, lecz również instytucjonalno-prawnego, a więc jako sprzeczne z interesami państwa. W zakresie wpływu na sytuację na rynku pracy szkodliwość monopolizacji i ograniczanie konkurencji jest bezsporne. Należy podkreślić, iż podejmowane w RFN działania w sferze uregulowań prawnych, jak i w praktyce gospodarczej charakteryzują się tu zdecydowaną konsekwencją.

Konieczność prowadzenia polityki antymonopolowej i antyetatystycznej oraz wspieranie wolnej konkurencji zdaje się być niezbędnym elementem polskiej polityki gospodarczej nie tylko z powodu potrzeby usprawnienia funkcjonowania rynku pracy, ale przede wszystkim z tytułu dochodzenia do gospodarki rynkowej i stosowania mechanizmów rynkowych w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych. Jest osobnym problemem, czy polityka ta jest prowadzona wystarczająco szybko i konsekwentnie. Można byłoby mieć w tej mierze wiele wątpliwości, wywołanych głównie silnym udziałem układu politycznego w gospodarce polskiej lat dziewięćdziesiątych.

### 3.5. Strategie „pojednoczeniowe”<sup>12</sup>

Strategia nr 13 polega na wyrównaniu dysproporcji między landami zachodnimi a wschodnimi.

W trakcie rozważań nad strategiami zmierzającymi do wyrównania dysproporcji między obiema częściami Niemiec, kluczowym zagadnieniem stał się wybór takich rozwiązań nie powodujących drastycznych skutków dla rynku pracy na terenie byłej NRD. Rozważano zasadniczo 4 koncepcje teoretyczne:

- a) strategia wysokiej płacy i nowoczesnej techniki (*Hochlohn-High-Tech-Strategie*),
- b) strategia zachowawcza (*Erhaltungsstrategie*),
- c) organiczna transformacja systemu (*organische Systemtransformation*),
- d) niemiecki wariant (*deutsche Strategie*).

Koncepcje te zawierają wariantowo różne dochodzenie do poziomu płac, odpowiadającego sytuacji w zachodnich landach. Różnice polegają na tempie i ścieżce dojścia do tego stanu, przy założeniu, iż zwiększaniu płacy – zgodnie z mechanizmem rynkowym – towarzyszyć będzie spadek popytu na pracę na terenie byłej NRD.

Strategia wysokiej płacy i nowoczesnej techniki (*Hochlohn-High-Tech-Strategie*) stała się alternatywną w stosunku do strategii (b) i częściowo (c). Jej istotą było całkowite przejście przez wschodnią gospodarkę struktury cen starych landów i oczekiwanie, iż odpowiednio do niej zmieni się struktura produkcji. Najważniejszym elementem w tej polityce miała być rezygnacja z wszelkiej interwencji państwa w zmieniające się struktury. W efekcie większość gałęzi miała ulec samolikwidacji, gdyż nie byłyby w stanie sprostać wymaganiom rynku. Tylko najnowocześniejsze przedsiębiorstwa zdołałyby się utrzymać w zupełnie nowych warunkach. Płace wzrosłyby w krótkim okresie do poziomu zachodniego, jednak zgodnie z działaniem mechanizmu podaży-popytowego drastycznie zmalałoby zatrudnienie, gdyż popyt na drogą pracę byłby niewielki. Skutkowałoby to m. in. masową emigracją do landów zachodnich, zwłaszcza gdyby jednocześnie nie uruchomiono potężnego strumienia finansowego zarówno w sferze inwestycji, jak i transferów socjalnych. Dopiero po pewnym czasie, w wyniku wzrastającego poziomu inwestycji kapitałowych i samej akumulacji kapitału we wschodniej części możliwe byłoby zwiększenie popytu na siłę roboczą w landach wschodnich, a tym samym odbudowanie poziomu zatrudnienia sprzed zjednoczenia.

Strategia (b), zakładająca automatyczne podwyższenie płac do poziomu zachodniego z jednoczesnym zachowaniem wielkości zatrudnienia, została

<sup>12</sup> G. Sinn, H.-W. Sinn, *Kaltstart: volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, Tübingen 1992.

odrzucona ze względu na ogromne koszty realizacji. Okazała się ona nieuzasadniona ekonomicznie, ze względu na konieczność utrzymania wówczas wszystkich przedsiębiorstw byłej NRD, niezależnie od ich konkurencyjności i kosztów wytwarzania, oraz niemożliwa do przeprowadzenia politycznie.

Strategia organicznej transformacji systemu (c) zakładała, w początkowej fazie przekształceń, nieznaczny wzrost płac i towarzyszący temu stosunkowo nieduży spadek zatrudnienia we wschodnich Niemczech. W efekcie nastąpiłby systematyczny wzrost inwestycji, co powinno doprowadzić do wzrostu zapotrzebowania na pracę i ograniczenie migracji. W długim okresie jednak – w związku z wyrównywaniem się płac na wschodzie i zachodzie – atrakcyjność inwestowania powoli spadałaby, a gospodarka osiągnęłaby stan równowagi, przy nowym (wyższym) poziomie płac.

Właśnie ta koncepcja, wraz z elementami strategii (c), jeśli chodzi o ścieżkę dochodzenia, stała się zasadniczo podstawą do przyjętej w Niemczech (strategia d) polityki na rynku pracy. Uniknięto przy tym drastycznego spadku poziomu zatrudnienia i masowej migracji zarobkowej, stymulując potężny przepływ kapitału (średnio rocznie ok. 200 mld DM!) oraz rozkładając tempo zrównywania się płac na kilka rat. Elementem towarzyszącym było przyjęcie rozwiązań socjalnych, umożliwiających stopniowe przystosowywanie społeczeństwa.

W wyniku podjętych działań okazało się, że na terenie byłej NRD nastąpił jednak dynamiczny wzrost płac, które stosunkowo szybko zbliżyły się do poziomu wynagrodzeń w starych landach. Tymczasem produktywność pracowników zmieniała się znacznie wolniej, przez co nastąpił znaczny wzrost kosztów produkcji, które przekroczyły i tak wysoki poziom rejestrowany w starych landach. Spowodowało to upadek wielu niekonkurencyjnych firm i wzrost bezrobocia.

**Strategia nr 14** czyli „Sojusz dla pracy 96”. Jej podstawowe narzędzia to:

- aktywizacja inicjatywy prywatnej poprzez ułatwienie dostępu do kapitału;
- deklaracja intencji rządu federalnego o redukcji podatku dochodowego po 1998 r.;
- deklaracja obniżki do 2000 r. poniżej 40% składek ubezpieczenia społecznego, stanowiących obecnie łącznie ponad 41% zarobków brutto;
- redukcja narzutu solidarnościowego o 2% w połowie 1997 r.; narzut ten jest pobierany od 1 stycznia 1995 r. od podatku od wynagrodzeń, dochodów i osób prawnych, a jego wysokość stanowi 7,5% należnego podatku;
- zwiększenie elastyczności czasu pracy, m. in. stworzenie zachęt do podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu;
- zwiększenie minimum o 10% miejsc nauki zawodu i ich nieproporcjonalnie duży rozwój w nowych krajach związkowych.

Ta koncepcja ograniczania bezrobocia w Niemczech powstała w formie sojuszu zawartego między politykami reprezentującymi państwo, związkowcami i przedsiębiorcami. Przy jej tworzeniu aktywne były więc trzy strony zainteresowane rozładowaniem napięć, jakie rodzi bezrobocie. Strategia „Sojusz dla pracy 96” została oparta na wypracowanych w RFN metodach dochodzenia do rozwiązywania problemów społecznych. Począwszy od lat pięćdziesiątych wykształcił się tam model społeczeństwa *consensusu*, dążącego do pokonania sytuacji kryzysowych nie przez spór, ale na drodze porozumienia. W tym właśnie duchu została opracowana również strategia najnowsza. Organizacje pracodawców i związki zawodowe uzgodniły, że zachowana zostanie forma układu zbiorowego jako najbardziej odpowiedniego instrumentu ograniczania bezrobocia. Najważniejszym punktem tego dokumentu jest zapis o konieczności zmniejszenia rozmiarów bezrobocia do końca dziesięciolecia do poziomu 2 mln.

Tak jak w przypadku poprzednich strategii, również i ta nie jest pozbawiona głosów krytycznych, zgłaszanych przez część środowisk. W wątpliwość poddawano realność jej pełnego wprowadzenia w świetle przyjętego przez Bundestag tzw. pakietu oszczędnościowego, ograniczającego poważnie wydatki na cele socjalne. Stanowią one bowiem jednocześnie element hamujący aktywność państwa na rynku pracy, np. w obszarze finansowania szkoleń dla bezrobotnych. Dodatkowo surowa polityka monetarna Banku Federalnego, powodująca umocnienie pozycji marki niemieckiej wobec innych walut, nie sprzyja lokowaniu nowych miejsc pracy w kraju o tak drogiej sile roboczej jak w RFN, a więc pogłębia problemy bezrobocia.

#### 4. PODSUMOWANIE

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu elementy polityki rynku pracy, skoncentrowane na strategiach przeciwdziałania bezrobociu stanowią przegląd wybranych koncepcji teoretyczno-empirycznych. Można w nich znaleźć przede wszystkim te, które w dużej mierze złożyły się na stosowaną w praktyce politykę rynku pracy w Niemczech. Są wśród nich również takie, które stanowią swoistą alternatywę w stosunku do „oficjalnej” polityki w tym zakresie i mogą być traktowane momentami jako kontrowersyjne, z punktu widzenia realiów gospodarczych. Uznaliśmy jednak za właściwe ich zaprezentowanie, gdyż one również stanowiły kanwę do dyskusji nad przyjętymi rozwiązaniami praktycznymi. Wyróżnione przez nas tzw. strategie „pojednoczeniowe” są konsekwencją zjednoczenia Niemiec i stanowią ciekawe, choć bardzo specyficzne, koncepcje ograniczania bezrobocia, w praktyce trudne do zastosowania w innych krajach, ze względu

na warunki, w jakich powstały i realia gospodarcze, w których znalazły swe zastosowanie. Postanowiliśmy jednak przybliżyć je jako materiał wyjściowy do dyskusji, a także ze względu właśnie na ich niekonwencjonalny charakter.

Część prezentowanych strategii oraz towarzyszące im narzędzia znane są w Polsce dobrze zarówno z teorii jako kanon wiedzy o instrumentach polityki rynku pracy, jak i z praktyki polityki zatrudnienia, część znacznie słabiej. Sądzymy, iż zaprezentowany w niniejszym opracowaniu przegląd strategii ograniczania bezrobocia posłuży refleksji nad ich stosowaniem w różnych warunkach gospodarczych. Dostrzegamy bowiem szersze możliwości aplikacyjne proponowanych rozwiązań w warunkach transformujących się gospodarek krajów Europy Środkowej, w tym oczywiście na polskim rynku pracy.

*Elżbieta Kryńska, Adam Dąbrowski*

#### **THE COUNTERACTING OF UNEMPLOYMENT IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**

(Summary)

Pursuing an active economic policy by the state is a common phenomenon in the contemporary world. The role played by the state in the economy, the scope and instruments of economic policies in particular countries tend to vary according to the accepted economic doctrine, internal and external conditions, and the ensuing goals.

The present article discusses several chosen concepts of unemployment reduction in Germany from the viewpoint of possibilities of using them in the Polish labour market. The emphasis laid on the unemployment reduction concepts is due to their significance as prerequisites for formulating the goals and instruments of the labour market policy both in Germany and in Poland.

A part of the presented strategies and instruments accompanying them are well known in Poland both from the theory as a canon knowledge about instruments of the labour market policy and, to a smaller extent, from the employment policy practice. Drawing attention to these concepts we perceive wider application possibilities of the proposed solutions in conditions of the transforming economies in Central Europe including the Polish labour market.