

## **Kształtowanie się rynku pracy w Polsce przed i po przekształceniach systemowych**

### **1. Wstęp**

Od początku ubiegłego stulecia ludzie pracy, politycy i ekonomiści nie godzą się na masowe bezrobocie. Poszukują środków i metod zwiększenia zatrudnienia obfitych zasobów pracy i ograniczenia bezrobocia. Spojrzenie na dwudziestowieczną ekonomię wskazuje na rzecz zadziwiającą i jednocześnie smutną. Poszukiwania środków zapewnienia ludziom realizacji podstawowego prawa człowieka – prawa do pracy – ciągle trwają i obecnie wykazują jeszcze mniejszą skuteczność.

Polska na początku lat dziewięćdziesiątych stanęła również w obliczu tak wielkiego problemu, jakim jest bezrobocie. W ciągu jednej dekady problem ten dotknął ponad 3259,9 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Walka z „uporczywą chorobą” gospodarki polskiej stała się priorytetem rządów, partii politycznych, związków zawodowych oraz specjalistów w dziedzinie ekonomii.

Przedstawione zostanie kształtowanie się rynku pracy w dobie realnego socjalizmu, problemy wynikłe na rynku pracy po 1989 r., sytuacja rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych, powstanie zjawiska bezrobocia w Polsce i krajach post-socjalistycznych oraz jego kształtowanie się i sposoby walki z nim.

### **2. Rynek pracy w gospodarce centralnie planowanej**

W Polsce doby realnego socjalizmu pojęcie rynku pracy nie występowało. Przez około 45 lat po II wojnie światowej w polskiej literaturze ekonomicznej zjawisko bezrobocia uznawano oficjalnie za typowe dla ustroju kapitalistycznego. Przyjmowano jednocześnie, że w warunkach gospodarki socjalistycznej nie powinno ono mieć miejsca, gdyż podstawową zasadą polityki zatrudnienia była zasada pełnego zatrudnienia.

W praktyce w Polsce w gospodarowaniu zasobami pracy, podobnie jak w wielu krajach socjalistycznych, obowiązywało podejście od strony podaży pracy.

Oznaczało to, że punktem wyjścia w planowaniu społeczno-gospodarczym w sferze zatrudnienia była przewidywana podaż zasobów pracy, do której dostosowywano odpowiednią liczbę miejsc pracy. Można łatwo stwierdzić, że popyt na pracę był determinowany przez podaż pracy, a wynikało to z dwóch zasadniczych przesłanek<sup>1</sup>:

1. Realizowanej w polityce zatrudnienia doktryny pełnego zatrudnienia, rozumianej jako uwolnienie gospodarki od groźby bezrobocia, a nie jako pełne i racjonalne wykorzystanie istniejącego w kraju potencjału pracy.

2. Zatrudnienie było najtańszym i najłatwiej dostępnym czynnikiem produkcji.

Rynek pracy w gospodarce centralnie planowanej tworzył potężny popyt na siłę roboczą, który sprawiał, że istniał stały niedobór po stronie podaży pracy. To z kolei wyznaczało dużą skalę tzw. bezrobocia ukrytego (bezrobocia w miejscu pracy). Konsekwencją zaś było marnotrawienie i kształtowanie się negatywnej kultury pracy.

Do głównych czynników, które przyspieszały tempo wchłaniania przez gospodarkę istniejących zasobów pracy, zaliczyć należy<sup>2</sup>:

- wysoką stopę inwestycji,
- strukturę nakładów inwestycyjnych preferującą pracochłonne działy gospodarki,
- gałęziową strukturę produkcji z dominacją gałęzi pracochłonnych,
- wybór pracochłonnych technik i technologii produkcji.

Bezrobocie ukryte, współistniejące z niedoborem zatrudnienia, było zjawiskiem dobrze znanym zarówno w Polsce, jak i w krajach Europy Wschodniej.

W gospodarce centralnie planowanej bezrobocie ukryte miało swe źródła w nadmiernym gromadzeniu zasobów siły roboczej. Wpływało na to wiele czynników, takich jak<sup>3</sup>:

- niedobór i nieregularne zaopatrywanie w niezbędne materiały i energię,
- miękkie ograniczenia finansowe przedsiębiorstw i brak reżimu mikroefektywności,
- niska wydajność pracy,
- zniekształcone relatywne ceny nakładów, zaniżające koszty płacowe,
- subsydiowanie konsumpcji przez ograniczenie płac.

Z szacunków wynikało, że w latach osiemdziesiątych bezrobocie ukryte dotyczyło znacznej części zatrudnionych. Największe bezrobocie odnotowano w latach 1981 i 1982. W gospodarce narodowej wyniosło ono około 29%, w przemyśle aż 38%. W pozostałych latach oscylowało ono w granicach 20–25% dla gospodarki narodowej jako całości i 30–35% w przemyśle<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> L. Kozioł, A. Pocztowski, *Gospodarowanie zasobami pracy*, Wyd. AE, Kraków 1988.

<sup>2</sup> J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

<sup>3</sup> M. Górka, M. Rutkowski, *Popyt na pracę oraz bezrobocie ukryte w Polsce w latach 80.*, „*Ekonomista*” 1990, nry 2–3, s. 421.

<sup>4</sup> P. Glikman, *Ukryte bezrobocie*, „*Życie Gospodarcze*” 1992, nr 3.

W 1985 r. na jedną osobę poszukującą pracy przypadało 66 ofert pracy, a w 1988 r. aż 93. Po zapowiedziach wprowadzenia reform w 1989 r. liczba poszukujących pracy wzrosła, co spowodowało, że wskaźnik zmniejszył się do 25 ofert na 1 osobę.

Nierównoważenie rynku pracy powodowało, że najtrudniejsza sytuacja występowała w wysoko zurbanizowanych regionach kraju. W 1988 r. w województwach łódzkim i katowickim, mimo wielu ofert pracy dla mężczyzn, nie było w ogóle chętnych do jej podjęcia. Pod koniec 1989 r. w województwach katowickim i krakowskim na jedną osobę poszukującą pracy przypadało blisko 2 tys. ofert, podczas gdy w innych regionach kraju, np. w województwach ciechanowskim, kaliskim, łomżyńskim czy rzeszowskim, jedna osoba poszukująca pracy mogła mieć przeciętnie 1–2 oferty pracy.

W naszej gospodarce występowały dwa diametralnie różne rynki pracy: rynek pracy mężczyzn i rynek pracy kobiet. Od 1955 r. liczba wolnych miejsc pracy dla kobiet była znacznie niższa niż dla mężczyzn. Pod koniec 1988 r. na 1 kobietę poszukującą pracy przypadało 31 ofert, a na 1 mężczyznę 251 ofert, a pod koniec 1989 r. odpowiednio: 10 i 49.

W zależności od kwalifikacji na jednego robotnika poszukującego pracy przypadało 136 ofert w 1988 r. i 47 w 1989 r., a na 1 osobę poszukującą pracy na stanowisku nierobotniczym 32 oferty w 1988 r. i 5 ofert w 1989 r.

Dominującym w tym okresie miejscem pracy był sektor państwowy. W 1989 r. pracowało w nim blisko 70,4% ogólnej liczby zatrudnionych. W sektorze prywatnym pracowało 29,6%, z czego 20,8% stanowili pracujący w rolnictwie indywidualnym, a 8,8% pracowało w sektorze prywatnym nierolniczym<sup>5</sup>.

Sytuację na rynku pracy w Polsce przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1970–1989

Lata	Liczba osób poszukujących pracy (w tys.)		Wolne miejsca pracy (w tys.)		Liczba wolnych miejsc pracy na 1 osobę poszukującą pracy (w tys.)		
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	ogółem	mężczyźni	kobiety
1970	8,1	71,3	31,0	8,5	0,5	3,9	0,1
1975	2,5	12,7	64,5	30,1	6,2	25,8	2,4
1980	3,0	7,0	69,0	29,0	9,8	23,0	4,1
1985	1,0	3,0	201,0	65,0	66,5	201,0	21,7
1989	4,0	6,0	196,0	58,0	25,4	49,0	9,7

Źródło: *Rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa, różne roczniki.

W związku z pogłębiającym się kryzysem społeczno-gospodarczym, na skutek ograniczeń surowcowych, energetycznych oraz braku środków zaopatrzenia

<sup>5</sup> Z. Dach, *Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej*, Ossolineum, Wrocław-Kraków 1993.

nastąpił spadek produkcji i pojawiła się wizja bezrobocia. Zasady samofinansowania w przedsiębiorstwach uspołecznionych doprowadziły do redukcji pracowników. Wzrosło również ograniczenie inwestycji. Utrzymująca się napięta sytuacja społeczno-polityczna groziła destabilizacją zatrudnienia. Aby nie dopuścić do bezrobocia, zwłaszcza ludzi młodych, wygospodarowano miejsca pracy przez dezaktywizację zawodową osób dotychczas pracujących, czyli stworzono w 1982 r. warunki do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz wprowadzono zasiłki dla matek małych dzieci. Te działania spowodowały, że nastąpił znaczny ubytek zasobów pracy – w latach 1981–1983 ponad 900 tys. osób<sup>6</sup>.

Wprowadzając w 1982 r. reformę gospodarczą sądzono, że wymogi rachunku ekonomicznego i zasada samofinansowania wywrą presję na przedsiębiorstwa, skłaniając je do uwolnienia nadwyżek siły roboczej. Skutki okazały się odwrotne: zamiast wolnej siły roboczej wystąpiło zjawisko jej niedoboru i to rosące.

W systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej zamiast wolnego przepływu siły roboczej w zależności od kształtowania się popytu i podaży pracy wprowadzono zasady tzw. demokracji ekonomicznej. Składały się na nią następujące elementy<sup>7</sup>:

1. Formalne prawo każdego obywatela do pracy. W tym celu rynek pracy został zastąpiony centralnym planowaniem zatrudnienia, a prawo do pracy stało się w rzeczywistości obowiązkiem pracy u państwowego pracodawcy.

2. Płaca przestała kształtować się na rynku pracy, który zniknął. Przestała odgrywać rolę ekonomiczną jako miernik wartości pracy. Stała się rodzajem należnej pracownikowi sumy w zamian za przebywanie w pracy, ponieważ zerwany został związek płacy z jej wydajnością.

Pod koniec lat osiemdziesiątych ukształtowały się silne bariery materialne, ekonomiczne i społeczne rozwoju gospodarki polskiej, które uniemożliwiły dalszy ekstensywny rozwój. Jedynym ratunkiem było przestawienie się gospodarki na „tory” gospodarki rynkowej.

### 3. Rynek pracy tuż po przekształceniach systemowych

Wraz z wprowadzeniem zasad gospodarki rynkowej w Polsce na początku 1990 r. zjawisko bezrobocia wystąpiło realnie. Społeczeństwo polskie wydawało się nieprzygotowane zarówno od strony instytucjonalnej, ekonomicznej, politycznej, jak i psychicznej.

Przemiany demokratyczne dokonane w 1989 r. sprawiły, że nadzieje społeczeństwa związane z rychłą poprawą sytuacji gospodarczej znacznie wzrosły.

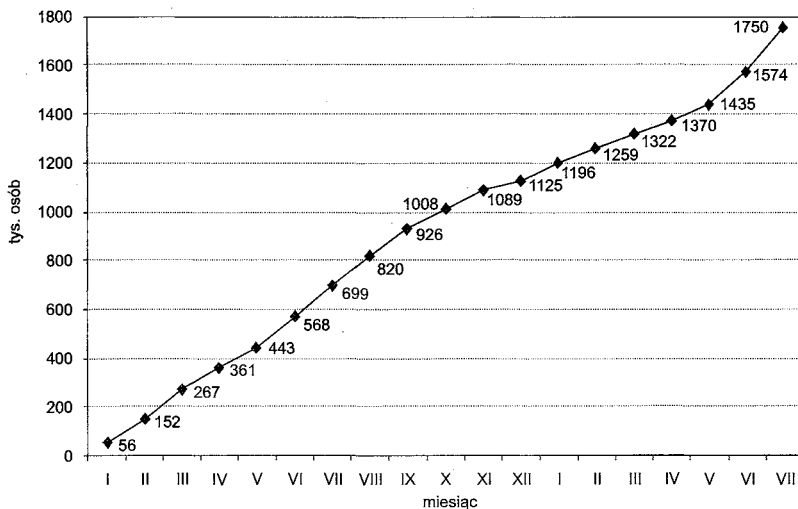
<sup>6</sup> Z. Dach, *Polityka zatrudnienia w ramach reformy gospodarczej*, „Gospodarka Planowana” 1984, nr 11.

<sup>7</sup> R. Krawczyk, *Wielka przemiana. Upadek i odrodzenie polskiej gospodarki*, Oficyna Wydawnicza Interim, Warszawa 1990, s. 29–30.

Tymczasem faktyczny stan gospodarki nie uzasadniał optymistycznych prognoz co do szybkiego wyjścia z kryzysu.

Towarzyszące przemianom gospodarczym zjawisko bezrobocia narastało z miesiąca na miesiąc. Wraz z nim rosły roszczenia społeczeństwa do zapewnienia ochrony socjalnej tym, którzy znaleźli się bez pracy oraz ich rodzinom.

Według danych ówczesnego Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w końcu lipca 1991 r. w rejonowych biurach pracy zarejestrowanych było 1749 tys. osób bezrobotnych; w porównaniu z grudniem 1990 r. bezrobocie wzrosło o 55,5%. Dynamikę zmian bezrobocia od stycznia 1990 do lipca 1991 r. przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Bezrobocie w Polsce w okresie styczeń 1990–lipiec 1991 r.

Wprowadzenie w drugiej połowie 1990 r. weryfikacji zasadności przyznawania zasiłków wpłynęło nieznacznie na zmniejszenie tempa bezrobocia pod koniec 1990 r. W lipcu 1991 r. liczba bezrobotnych wzrosła w stosunku do czerwca aż o 175,5 tys., tj. o 11,2 %. Na tak znaczny wzrost bezrobocia miało wpływ zwiększenie liczby bezrobotnych absolwentów szkół ponadpodstawowych – o 59,6 tys., tj. 41%, w tym najwyższy wzrost zanotowano wśród bezrobotnych absolwentów zasadniczych szkół zawodowych – o 40,1 tys. osób, tj. 69%<sup>8</sup>.

W końcu lipca 1991 r. wśród zarejestrowanych bezrobotnych 52,1% stanowiły kobiety a 47,9% mężczyźni. Znaczna część zarejestrowanych bezrobotnych, tj. 21,8%, nie miała prawa do zasiłku. Bezrobocie w tym okresie potęgowały zwolnienia grupowe w dużych zakładach pracy, spowodowane przede wszystkim złą kondycją finansową – 20,4 % (357 tys. osób) zarejestrowanych bezrobotnych.

<sup>8</sup> *Rynek pracy – statystyka Polski*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 9.

Niepokojącym zjawiskiem był również duży udział wśród bezrobotnych absolwentów szkół wyższych, średnich i zasadniczych. Najtrudniejsza była sytuacja absolwentów średnich szkół zawodowych, wśród których ponad połowa rocznika nie znalazła zatrudnienia. Mniej problemów ze znalezieniem pracy mieli absolwenci zasadniczych szkół zawodowych (około 1/3 rocznika absolwentów nie znalazła pracy)<sup>9</sup>. W przypadku absolwentów szkół wyższych charakterystyczna była koncentracja bezrobotnych w dużych ośrodkach akademickich. W końcu 1990 r. w ośmiu województwach: stołecznym, warszawskim, krakowskim, wrocławskim, katowickim, lubelskim, gdańskim i łódzkim zarejestrowano ponad 1/3 ogółu bezrobotnych absolwentów.

Wśród zmian systemowych w gospodarce polskiej na czoło wysunęła się zmiana struktury własnościowej gospodarki. Postępująca prywatyzacja powodowała systematyczne, choć jeszcze powolne, przesuwanie się pracujących z sektora publicznego do prywatnego.

W 1990 r. liczba zatrudnionych w sektorze publicznym zmniejszyła się o 1970,5 tys. osób, a wzrosła w sektorze prywatnym, poza rolnictwem, o 522 tys. osób. W 1991 r. spadek zatrudnionych w sektorze publicznym w stosunku do 1990 r. wyniósł 900 tys. osób, natomiast wzrost w sektorze prywatnym tylko o 300 tys. osób<sup>10</sup>. Ogółem w gospodarce narodowej w 1990 r. nastąpił spadek pracujących w stosunku do roku poprzedniego o 3,6%, w tym poza rolnictwem indywidualnym o 4,6%; w 1991 r. spadki te wyniosły odpowiednio: 3,3 i 4,4%.

#### 4. Bezrobocie w Polsce na tle krajów postsocjalistycznych. Trudne początki w dążeniu do gospodarki rynkowej

We wszystkich krajach postsocjalistycznych bezrobocie stało się faktem i narastało w szybkim tempie. W 1991 r. sytuacja gospodarcza okazała się znacznie gorsza niż przewidywano, a głęboka recesja gospodarcza przekształciła się w wyjątkowo poważny regres gospodarczy. W Europie Środkowo-Wschodniej, według szacunków, wolumen produktu narodowego brutto (PNB) w 1990 r. spadł w stosunku do poprzedniego o 7,5% i aż o 13% w 1991 r.<sup>11</sup>

Depresja gospodarcza tego regionu w największym stopniu dotknęła w kolejności: Bułgarię – spadek wolumenu PNB w 1991 r. w stosunku do poziomu z 1988 r. o 30%, Rumunię – o 25% i Polskę – o 20%<sup>12</sup>.

Wśród przyczyn regresu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1990–1991 przeważały zdecydowanie przyczyny wspólne, tzn. niezwiązane ze specyfiką poszczególnych krajów. Cztery najważniejsze z nich to:

<sup>9</sup> M. Gmytrasiewicz, M. Pastwa, *Bezrobocie a edukacja*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2.

<sup>10</sup> *Statystyka Polski*, „Rzeczpospolita” z 6.2.1992 r., nr 1; P. Topiński, *Inkubatory przedsiębiorstw*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 17.

<sup>11</sup> Z. Dach, *Bezrobocie w okresie...*

<sup>12</sup> K. Polarczyk, *Regres gospodarczy Europy Wschodniej*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 2.

- strukturalna nieefektywność odziedziczonego systemu gospodarczego,
- dezorganizacja gospodarki związana z załamaniem się starego systemu zarządzania,
- konieczne koszty pospiesznych reform rynkowych,
- recesjogeny wzajemny wpływ dekonunktury w krajach silnie powiązanych wymianą handlową (rozpad RWPG).

W krajach postsocjalistycznych bezrobocie było znacznie zróżnicowane, co było wynikiem szybkości i sprawności wdrażania przemian systemowych. Zmianę stopy bezrobocia w ciągu dekady przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Zmiany stopy bezrobocia w ciągu dekady

Państwo	Stopa bezrobocia w 1991 r. (w %)	Stopa bezrobocia w 1999 r. (w %)
Bułgaria	11,1	13,3
Czechy	4,1	9,5
POLSKA	11,8	11,8
Rosja	1,5	14,5
Ukraina	(byłe ZSRR)	5,5
Węgry	7,8	9,7

Źródło: Bank Austria.

## 5. Przyczyny bezrobocia w Polsce

Główną przyczyną bezrobocia jest głęboki spadek produkcji, który był następstwem polityki monetarnej, fiskalnej i płacowej, realizowanej w ramach programu stabilizacyjnego Leszka Balcerowicza, którego zasadniczym celem było wygaszenie inflacji.

Zaostrzenie rygorów finansowych i kredytowych osłabiło aktywność gospodarczą przedsiębiorstw. Nastąpił istotny wzrost kosztów, głównie z tytułu podniesienia cen szeregu surowców i nośników energii, co wpłynęło na złą kondycję finansową przedsiębiorstw. Zmieniły się warunki opłacalności produkcji, masowo występowały trudności ze zbytem, co z jednej strony było związane z narastającą barierą popytu konsumpcyjnego, z drugiej zaś załamaniem się eksportu.

Bezrobocie potęguje również m.in. dekapitalizacja majątku produkcyjnego i zaniedbanie rozwojowe przedsiębiorstw, niedorozwój gospodarczy wielu regionów kraju, pogłębiająca się bariera popytu w związku z systematycznym obniżaniem się dochodów realnych ludności.

## 6. Struktura bezrobocia w Polsce

Dzisiejszymi bezrobotnymi są już nie tylko osoby starsze, z niskim wykształceniem, ale przede wszystkim osoby młode, o wiele lepiej przygotowane do pracy niż starsze pokolenie.

Trzy czwarte bezrobotnych to ludzie w wieku do 44 lat, co oznacza, że są w stanie podjąć pracę, ale jej nie znalazły. Taka struktura wskazuje na duże marnotrawstwo potencjału pracy, ale z punktu widzenia aktywizacji jest bardzo korzystna. Można dodać, że w Polsce 2 mln bezrobotnych, czyli ponad 80%, nie ma prawa do zasiłku. W urzędach pracy na kilkudziesięciu czy nawet kilkuset bezrobotnych w danym dniu jest tylko jedno wolne miejsce pracy. W Unii Europejskiej proporcje są odwrotne – średnio 80% bezrobotnych otrzymuje zasiłki. Rejestry rejonowych urzędów pracy i badania aktywności ekonomicznej ludności potwierdzają, iż w latach 1995–2003, podobnie jak w latach 1991–1994, grupą wiekową najbardziej dotkniętą bezrobociem była młodzież. W najbardziej dramatycznej sytuacji na rynku pracy są osoby do 24. roku życia. Ich sytuacja wciąż się pogarsza. Z badania BAEL wynika, że stopa bezrobocia w I kwartale 2002 r. wśród nich sięgnęła 45,5% (w 2001 r. ponad 41%). Im młodsza osoba, tym ma większe problemy z zatrudnieniem. Żaden zawód nie daje dziś młodym ludziom gwarancji dobrej pracy.

Z analizy natężenia bezrobocia wynika, że poziom wykształcenia jest istotnym czynnikiem wpływającym na status osób bezrobotnych. Bezrobocie dotyczy tylko w niewielkim stopniu osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Największe problemy z podjęciem pracy mają osoby o niskim poziomie wykształcenia, bez kwalifikacji potrzebnych na rynku pracy.

Istotnym czynnikiem hamującym wzrost bezrobocia wśród młodzieży jest niedostosowanie struktury i rozmiarów kształcenia do potrzeb rynku pracy, co przejawia się brakiem ofert pracy odpowiadających ich kwalifikacjom. Na lokalnych i regionalnych rynkach pracy szczególnie ostro występuje zjawisko strukturalnego niedostosowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb tych rynków. Z badań wynika, że osoby z wykształceniem wyższym mają największe umiejętności radzenia sobie na rynku pracy, najniższą zaś gotowość do zmiany zawodu wykazują osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

## 7. Ogólna charakterystyka rynku pracy w krajach zachodnich

Ludność w wieku produkcyjnym w Unii Europejskiej stanowią osoby między 15. a 64. rokiem życia. Zalicza się do nich zarówno zatrudnionych i bezrobotnych, jak i uczących się i biernych zawodowo. Relacja między ludnością w wieku produkcyjnym a ludnością ogółem wynosi na całym obszarze UE 67,5%. Największy odsetek ludności aktywnej zawodowo mieszka w Holandii i we Włoszech – stanowią oni 68,9% ogółu społeczeństwa. Także w wielu regionach



Niemiec i Portugalii stanowią oni ponad 68% ludności. Jednocześnie w Unii Europejskiej znajdują się regiony, gdzie jedynie 1/3 ludności (31–35%) jest w wieku produkcyjnym – pld. Francja, Włochy i Hiszpania.

Najmniejszy odsetek ludności w wieku produkcyjnym jest w Szwecji – 63,8%, w Wielkiej Brytanii – 65% i we Francji – 65,4% ogółu społeczeństwa<sup>13</sup>.

W budownictwie pracuje średnio co 10. zatrudniony. Najwięcej osób w budownictwie pracuje w Niemczech – 13,7%.

Na całym obszarze Unii Europejskiej w przemyśle pracuje 30,2% ogółu zatrudnionych, choć jest ono zróżnicowane regionalnie. Najwięcej osób zatrudnionych w przemyśle jest we Włoszech, Niemczech, Szwecji, Finlandii, Danii, Francji i Portugalii. Najmniej rozwinięty przemysł jest w Grecji, Holandii i Hiszpanii, ale na obszarze tym występuje z kolei wyższy odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie. W rolnictwie ma zatrudnienie 5,1% ogółu ludności UE.

Wśród ludności czynnej zawodowo kobiety stanowią 46,5% ogółu zatrudnionych. Najwięcej kobiet czynnych zawodowo jest w Danii, Francji, Portugalii i Wielkiej Brytanii, najmniej zaś w Irlandii, Hiszpanii, Grecji i Luksemburgu.

W państwach członkowskich UE mieszka 66,2% aktywnych zawodowo mężczyzn. Największy odsetek mężczyzn w wieku produkcyjnym mieszka w Danii, Holandii i Wielkiej Brytanii.

Problematyka rynku pracy jest jedną z najważniejszych kwestii w UE, gdyż w takich krajach, jak Niemcy, Francja, Belgia i Irlandia bezrobotnych przybywa.

W związku z ustawicznym pogarszaniem się sytuacji zatrudnieniowej i wzrostem bezrobocia główna uwaga UE, z zakresu polityki społecznej, jest skupiona na zwalczaniu bezrobocia.

Przyczyną wzrostu liczby bezrobotnych była recesja gospodarcza w latach 1992–1994 i pogarszanie się sytuacji na rynku pracy od początku lat dziewięćdziesiątych, a także spadek PKB.

Ponad 17 mln obywateli Unii nie może znaleźć zatrudnienia, co stanowi 10% osób zawodowo czynnych. Jest to przeszło dwukrotnie więcej niż w Stanach Zjednoczonych (4,5%) i trzykrotnie więcej niż w Japonii (3%). W UE tylko 67% osób w wieku produkcyjnym jest aktywnych zawodowo, w USA zaś 77%.

Stopę bezrobocia ustala się zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jednakże w każdym kraju byłej Piętnastki istnieją odrębne przepisy dotyczące zatrudnienia i bezrobocia oraz definicje osób bezrobotnych. I tak np.:

- w Belgii i Portugalii są to osoby zarejestrowane, poszukujące pracy i nieposiadające zatrudnienia;
- w Danii – zarejestrowane, poszukujące pracy na część etatu lub cały etat;
- w Niemczech – zarejestrowane, poszukujące pracy na minimum 18 godz. tygodniowo;

<sup>13</sup> *Population and social conditions*, „Statistical Document”, Eurostat, Luksemburg.

- w Hiszpanii – zarejestrowane, poszukujące pracy na minimum 20 godz. tygodniowo i co najmniej 3 miesiące;
- we Francji – poszukujące pracy na cały etat;
- w Irlandii – pobierające świadczenie dla bezrobotnych lub korzystające z pomocy dla bezrobotnych;
- we Włoszech są to osoby bez pracy i poszukujące pracy, pracownicy zatrudnieni na mniej niż 20 godz. tygodniowo, a także mające umowę o pracę na 4 miesiące w ciągu roku, które poszukują dodatkowego zatrudnienia;
- w Luksemburgu – poszukujące zatrudnienia na minimum 20 godz. tygodniowo;
- w Holandii są to osoby między 16. a 64. rokiem życia, które nie mają pracy lub pracują poniżej 12 godz. tygodniowo i są gotowe podjąć zatrudnienie w większym wymiarze godzin tygodniowo;
- w Wielkiej Brytanii są to poszukujący pracę na cały etat i pobierające świadczenie z tytułu bezrobocia, niemający środków do życia.

W większości państw prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje na 12 miesięcy.

Bezrobocie w USA od lat pozostaje na takim samym naturalnym poziomie – około 6%, a w 2000 r. zmalało nawet do 4%. W ciągu ostatnich 20 lat wzrost gospodarczy w tym kraju wyniósł średnio 2,8% rocznie, a wzrost zatrudnienia – 2%. Wzrost gospodarczy w USA, w przeciwieństwie do Europy Zachodniej, niemal bez opóźnień przekłada się na zwiększenie zatrudnienia. Ocenia się, że podniesienie PKB o 1% pociągnie za sobą wzrost zatrudnienia o około 0,66%.

W Unii Europejskiej sytuacja jest zróżnicowana, jednakże część krajów ostatnio bardzo efektywnie zwiększyła zatrudnienie: w Holandii przybyło 1,8 mln miejsc pracy, w Wielkiej Brytanii 2 mln, w USA 23 mln. W marcu 2002 r. liczba bezrobotnych w Niemczech przekroczyła 4 mln 300 tys. osób. Unia Europejska mówi w tym wypadku o zaskorupianiu się niemieckiego rynku pracy. Jednakże w całej Unii sytuacja nie jest najgorsza, bo stopa bezrobocia nie przekroczyła 9%<sup>14</sup>.

Od 11 września 2001 r. (dzień ataku na WTC) rośnie bezrobocie w państwach Dwunastki, czyli w tych, które przystąpiły do wspólnej waluty euro. Jak już wspomniano, Niemcy nie są w najlepszej sytuacji.

W podobnej sytuacji jest również Hiszpania. Na początku listopada 2001 r. ministerstwo pracy poinformowało, że w październiku tegoż roku bezrobotni stanowili 9,11% (lub 13%, licząc według metody Międzynarodowej Organizacji Pracy). Nielepsza sytuacja jest we Francji, gdzie początkowy spadek bezrobocia ograniczył wysoki jego wzrost we wrześniu i październiku i w konsekwencji wzrósł do 9%.

---

<sup>14</sup> *Raport Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” z 21.2.2001 r., nr 44.

Dzięki wciąż nie najgorszym wynikom Irlandii, Finlandii i Holandii średni poziom bezrobocia utrzymuje się na poziomie 8,8%, z tendencją rosnącą.

11 września 2001 r. można więc uznać za koniec złotego okresu Europy, która przez ostatnie dwa lata – po raz pierwszy od dziesięcioleci – konsekwentnie zmniejszała liczbę bezrobotnych i z 11,7% w 1997 r. zeszła do nieco ponad 8% na początku 2001 r.<sup>15</sup>

## 8. Działania zmierzające do zmniejszenia bezrobocia

O tym, że sytuacja na rynku pracy jest zła, zgodnie mówią związkowcy i pracodawcy, a także politycy partii rządzących i opozycyjnych. Wszyscy – związkowcy, pracodawcy i politycy – zgodni są co do tego, że podstawowym warunkiem poprawy sytuacji na rynku pracy są lepsza koniunktura gospodarcza i obniżenie kosztów zaciągania kredytu.

Dla pracodawców, zwłaszcza prywatnych, oprócz obniżenia podatków, najważniejsze jest uelastycznienie kodeksu pracy. Według założeń w znowelizowanym kodeksie pracy, obniżona została stawka za godziny nadliczbowe o 50%, ale tylko za pierwsze 4 godz. pracy. Inne rozwiązanie dotyczy organizacji i ograniczenia czasu pracy. Wprowadzono możliwość stosowania zadaniowego lub czasowo przerywanego czasu pracy. Wprowadzono do kodeksu pracy pojęcie „umowa na zastępstwo”, zawieranej na czas określony, zniesiono przepis, na mocy którego trzecia z kolei umowa o pracę staje się umową na czas nieokreślony, skrócono okres wypłacania zasiłku chorobowego z 35 do 30 dni.

Lajos Bokros, węgierski ekonomista, dyrektor w Banku Światowym, uważa, że z bezrobociem nie należy walczyć przez subsydiowanie już istniejących miejsc pracy. Zamiast tego trzeba tworzyć nowe miejsca. Jego zdaniem Polska musi w większym niż dotąd stopniu mobilizować kapitał krajowy i przyciągać kapitał zagraniczny do inwestycji w nowe przedsiębiorstwa i nowe produkty. Muszą być one konkurencyjne nie na rynku krajowym, ale w konfrontacji z firmami i produktami europejskimi. Aby zmniejszyć bezrobocie, trzeba stworzyć bardziej elastyczne reguły na rynku pracy. Więcej kapitału, szybszy wzrost gospodarczy i bardziej elastyczny rynek pracy powinny razem powodować, że bezrobocie zacznie się zmniejszać. Konieczne jest też wzmocnienie wymiaru sprawiedliwości, lepsze egzekwowanie prawa, popieranie przedsiębiorczości.

## 9. Wybrane kraje w walce z bezrobociem

Francuzi przekonali się, że nie wystarczy sam wzrost gospodarczy czy dobra sytuacja międzynarodowa. Do tego potrzebne są tzw. złote zasady spadku bezrobocia: trzeba dać ludziom pieniądze, żeby praca się opłacała, a innym dać za-

<sup>15</sup> Dodatek „Gospodarka”, „Gazeta Wyborcza” z 9.11.2001 r., s. 30.

chęć, żeby jej poszukali. Potrzebne jest również zaufanie i konsumentów, i pracodawców.

We Francji płaca minimalna była praktycznie równa zasiłkowi dla bezrobotnych. Trzeba więc ją było podwyższyć, aby zachęcić ludzi do pracy. Zorganizowano także szkolenia „Nowy start”. Okazało się, że program ten był bardzo skuteczny. Spadek bezrobocia był również wynikiem reformy podatkowej, która polegała na obniżeniu obciążeń – płace minimalne były nieopodatkowane<sup>16</sup>.

W Stanach Zjednoczonych nie można mówić o problemie bezrobocia na szeroką skalę. Tam pojawił się inny problem, a mianowicie stale wzrasta liczba mężczyzn poświęcających czas pracom domowym. Coraz częściej przeciętny Amerykanin rezygnuje z kariery i traci status głównego żywiciela rodziny. Jego rolę przejmuje żona. Wymienia się trzy powody, dla których prawie 2 mln mężczyzn pozostało w domu:

- osiągnięcie sukcesu zawodowego i finansowego,
- słabo opłacany zawód,
- własna decyzja rezygnacji z kariery.

Ponieważ w dzisiejszym świecie społeczeństwo ocenia mężczyzn na podstawie rangi wykonywanego zawodu i wysokości zarobków, sytuacja amerykańskich mężczyzn wydaje się trudna. W trosce o nich powstają strony internetowe, które oferują pracę bez konieczności wychodzenia z domu. Co ważniejsze, ojcowie mogą znaleźć tam porady na temat opieki nad dziećmi lub wyminąć doświadczenia z innymi. Te rozwiązania zachęcają nie tylko panów do pozostawania w domu. Panie również bardzo chętnie korzystają z tego pomysłu i pracują w domach.

## 10. Zakończenie

Proces tworzenia gospodarki rynkowej w Polsce wywołał istotne zmiany w sferze zatrudnienia. Dominujący w gospodarce centralnie planowanej rynek pracobiorcy przekształcił się w typowy dla gospodarki konkurencyjnej rynek pracodawcy. Zmiana charakteru rynku pracy wyraża się jawnym bezrobociem. Bezrobocie jest w warunkach gospodarki rynkowej zjawiskiem naturalnym, choć negatywnym, lecz w naszym kraju stało się odzwierciedleniem panującej recesji, a nie efektem pożądanego procesu restrukturyzacji gospodarki.

Z dotychczasowych działań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu wynika, że nie jesteśmy przygotowani ani pod względem koncepcyjnym, ani organizacyjnym do rozwiązywania problemów, jakie niesie ze sobą zjawisko bezrobocia.

Aby nie dopuścić do znacznej eskalacji tego zjawiska, niezbędne jest realizowanie programów do pobudzania aktywności gospodarczej, a nie tylko przeciwdziałanie skutkom bezrobocia.

<sup>16</sup> *Złote zasady spadku bezrobocia*, „Rzeczpospolita” z 5.3.2001 r.

## Bibliografia

- Dach Z., *Polityka zatrudnienia w ramach reformy gospodarczej*, „Gospodarka Planowana” 1984, nr 11.
- Dach Z., *Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej*, Ossolineum, Wrocław, Kraków 1993.
- Dodatek „Gospodarka”, „Gazeta Wyborcza” z 9.11.2001 r.
- Glikman P., *Ukryte bezrobocie*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 3.
- Gmytrasiewicz M., Pastwa M., *Bezrobocie a edukacja*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2.
- Górka M., Rutkowski M., *Popyt na pracę oraz bezrobocie ukryte w Polsce w latach 80.*, „Ekonomista” 1990, nry 2–3.
- Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- Kozioł L., Poczowski A., *Gospodarowanie zasobami pracy*, Wyd. AE, Kraków 1988.
- Krawczyk R., *Wielka przemiana. Upadek i odrodzenie polskiej gospodarki*, Oficyna Wydawnicza Interim, Warszawa 1990.
- Polarczyk K., *Regres gospodarczy Europy Wschodniej*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 2.
- Population and social conditions*, „Statistical Document”, Eurostat, Luksemburg.
- Raport Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” z 21.2.2001 r., nr 44.
- Rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa, różne roczniki.
- Rynek pracy – statystyka Polski*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 9.
- Statystyka Polski*, „Rzeczpospolita” z 6.2.1992 r., nr 1.
- Topiński P., *Inkubatory przedsiębiorstw*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 17.
- Złote zasady spadku bezrobocia*, „Rzeczpospolita” z 5.3.2001 r.

