

MACIEJ CIEŚLUKOWSKI

## EKONOMICZNE SKUTKI I METODY OGRANICZANIA BEZROBOCIA

Rozmiary i konsekwencje bezrobocia sprawiają, że znajduje się ono od lat w centrum zainteresowania i badań wielu różnych dyscyplin naukowych. W szczególności jest przedmiotem badań ekonomii, prawa, politologii, psychologii, socjologii oraz polityki społecznej. Każda z dyscyplin naukowych bada problem bezrobocia z charakterystycznego dla niej punktu widzenia, co powoduje, iż zjawisko to jest różnie rozumiane i odmiennie interpretowane<sup>1</sup>.

Bezrobocie w rozumieniu ekonomicznym oznacza taką sytuację na rynku pracy<sup>2</sup>, w której nie jest w pełni wykorzystany czynnik produkcji, jakim jest potencjał pracy ludzkiej<sup>3</sup>. W takim ujęciu pracę ludzką (siłą roboczą) traktuje się zatem jako specyficzny towar<sup>4</sup>, który stanowi przedmiot transakcji rynkowej pomiędzy pracobiorcą (oferentem siły roboczej) a pracodawcą (nabywcą siły roboczej)<sup>5</sup>.

Znaczenie pracy ludzkiej w gospodarce jako czynnika produkcji jest ogromne. Świadczą o tym konsekwencje, jakie powstają na skutek niewykorzystania choćby części siły roboczej. Następstwa te mogą być pozytywne bądź negatywne i zależą od czasu trwania bezrobocia oraz od tego czy rozpatrujemy bezrobocie z punktu widzenia władzy publicznej, czy też pracodawcy lub pracobiorcy.

### 1. POZYTYWNE NASTĘPSTWA BEZROBOCIA

Pozytywne następstwa bezrobocia związane są przede wszystkim z bezrobociem przejściowym (krótkookresowym), a korzyści z tego bezrobocia uzyskują głównie pracodawcy. Bezrobocie to przyczynia się bowiem do wzrostu konkurencji między pracownikami na rynku pracy, ograniczenia postulatów płacowych samych pracowników i związków zawodowych, poprawy dyscypliny pracy, podnoszenia kwalifikacji siły roboczej oraz wzrostu

<sup>1</sup> Zob. M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako kwestia społeczna*, Studia i materiały IPiSS, Warszawa 1987 s. 17 - 18.

<sup>2</sup> Zob. K. Mlonek, *Bezrobocie – pojęcia podstawowe*, "Rynek Pracy" 1994, nr 11/12, s. 4.

<sup>3</sup> Zob. *Teorie rynku pracy*, pod red. I-M. Smandek. AE Katowice, Katowice 1993, s. 5; Por. także: A. P. Lerner, *Economics of Employment*, McGraw - Hill Book Company, New York 1951, s. 21 - 22.

<sup>4</sup> Specyfika pracy polega na tym, iż w przeciwieństwie do innych towarów nie jest tworzona na sprzedaż oraz nie można jej magazynować, akumulować ani upłynniać. Zob. *Teorie rynku pracy*, pod red. I-M. Smandek, op. cit., s. 7 - 8.

<sup>5</sup> Zob. J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Interart, Warszawa 1996, s. 21 - 22.

migracji ludności. Bezrobocie stanowi rezerwę potencjału pracy, zwiększającą swobodę działania pracodawców, ułatwiającą im dostosowanie poziomu i struktury produkcji do ciągle zmieniającego się popytu.

Zdaniem M. Kaleckiego zagrożenie bezrobociem – zwłaszcza długookresowym – utrzymuje dyscyplinę pracy w przedsiębiorstwach oraz znacznie ogranicza postulaty płacowe robotników<sup>6</sup>. Efekty te mają istotne znaczenie, zarówno mikro jak i makroekonomiczne. Z punktu widzenia konkretnego przedsiębiorstwa zagrożenie bezrobociem pozwala przede wszystkim obniżyć koszty działalności przedsiębiorstwa i poprawić jego rentowność, natomiast w ujęciu makroekonomicznym bezrobocie działa w sposób pośredni jako czynnik deflacyjny.

Z. Dach z kolei słusznie podkreśla pozytywne następstwa bezrobocia frykcyjnego, zwracając przy tym uwagę na jego wpływ zarówno na pracodawców jak i pracowników<sup>7</sup>. Według tej autorki bezrobocie frykcyjne oznacza pewną grupę osób, którzy poszukują i znajdują pracę w niedługim okresie. Dlatego też stanowią oni ciągłą rezerwę siły roboczej, która jest na bieżąco wykorzystywana przez pracodawców w celu dostosowania poziomu i struktury zatrudnienia do terażniejszej skali i struktury działalności gospodarczej. Zamrożenie dotychczasowego modelu zatrudnienia w przypadku np. przejścia od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej doprowadziłoby ostatecznie do niedostosowania podaży pracy i popytu na nią w przekroju kwalifikacji i umiejętności. Wydaje się zatem, iż bezrobocie przejściowe jest niezbędne dla realokacji siły roboczej do odpowiednich miejsc pracy, co w długim okresie powinno zakończyć się ogólnym wzrostem produkcji i zwiększeniem wydajności pracy.

Autorka słusznie podkreśla, iż w warunkach bezrobocia frykcyjnego wzrasta konkurencja na rynku pracy. Poszukujący pracy mając świadomość, iż wielu kandydatów ubiega się o to samo miejsce pracy, podnoszą swoje kwalifikacje i umiejętności, co w konsekwencji może podnieść kwalifikacje zawodowe całej siły roboczej. Wpływ na konkurencję na krajowym rynku pracy mają również migracje ludności, które są skutkiem występowania bezrobocia w niektórych regionach kraju. Napływ nowej siły roboczej przyczynia się do wzrostu konkurencji na obszarach docelowych, natomiast odpływ zbędnej siły roboczej poprawia sytuację w regionach źródłowych<sup>8</sup>.

Wzrost konkurencji między pracownikami, słusznie uważany przez Z. Dach za pozytywne następstwo bezrobocia, można nie tylko odnieść do rynku krajowego, ale również rozpatrywać jego skutki w wymiarze międzynarodowym. Niekorzystna sytuacja na rynku pracy przyczynia się do nasilenia zjawiska migracji poza granice kraju, co może spowodować dwojakiego rodzaju skutki: zarówno w kraju, z którego następuje migracja, jak i w krajach docelowych. Mając na uwadze pozytywne aspekty zjawiska należy

<sup>6</sup> Zob. E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia*, PWN, Warszawa 1988, s. 118.

<sup>7</sup> Zob. Z. Dach, *Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej*, Ossolineum, Kraków 1993, s. 58 - 59.

<sup>8</sup> Myrdal twierdził, iż ludność napływająca zawsze ma tendencję do podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności, co przyczynia się do wzrostu konkurencji na rynku pracy. Zob. M. White, *Long-term unemployment and Labour Markets*, Noth-Holland, Amsterdam 1988, s. 61.

zwrócić uwagę na fakt, iż w wyniku wzrostu migracji następuje zmniejszenie liczby bezrobotnych w kraju, z którego siła robocza emigruje. W konsekwencji spadają wydatki publiczne na zasiłki dla bezrobotnych i pomoc socjalną, co umożliwiła przeznaczenie zaoszczędzonych środków na aktywne formy walki z bezrobociem. Z kolei w krajach docelowych napływ obcej siły roboczej przyczynia się do wzrostu konkurencji na rynku pracy, co pozytywnie wpływa na wydajność pracy i strukturę zatrudnienia. Należy jednak zaznaczyć, iż państwa na ogół dążą do ograniczenia legalnych jak i nielegalnych napływów siły roboczej, mimo wielorakich korzyści, jakie one przynoszą tym państwom. Napływ siły roboczej zwiększa bowiem zagrożenie bezrobociem krajowych zasobów pracy oraz przyczynia się do spadku dochodów publicznych ze składki ubezpieczenia społecznego i niektórych podatków. Napływająca z zagranicy siła robocza znajduje zatrudnienie w między innymi szarej strefie, co w konsekwencji i tak zwiększa konkurencyjność na rynku pracy, ale również staje się motorem rozwoju podmiotów gospodarczych ze względu na niższe koszty roboczogodziny<sup>9</sup>.

## 2. NEGATYWNE KONSEKWENCJE BEZROBOCIA

Bezrobocie długookresowe rodzi poważne negatywne konsekwencje makroekonomiczne. Objawia się to przede wszystkim w znacznych wydatkach publicznych, spadku dochodów budżetowych, spadku produktu krajowego brutto (PKB), zróżnicowaniu rozwoju regionalnego kraju, rozwoju "szarej strefy".

Główną stratą dla społeczeństwa wynikającą z bezrobocia długookresowego jest strata PKB. Spadek PKB oznacza bowiem ogólny spadek dochodów gospodarstw domowych i jednostek gospodarczych. Pociąga to za sobą w pierwszej kolejności spadek oszczędności i tym samym inwestycji i produkcji. Znaczenie tego problemu szczególnie podkreśla amerykański ekonomista A. Okun, który oszacował wielkość strat w PKB wywołanych wzrostem stopy bezrobocia. Według jego obliczeń dla każdego procentu wzrostu rzeczywistej stopy bezrobocia, luka PNB powiększa się o 2,5 procenta<sup>10</sup>.

Utrzymywanie się bezrobocia długookresowego obciąża w znaczny sposób finanse publiczne. Wzrost bezrobocia pociąga za sobą wydatki publiczne na programy walki z bezrobociem, a przede wszystkim na zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia socjalne. Utrata pracy powoduje ponadto utratę dochodów, a tym samym zmniejszają się wpływy budżetowe z tytułu podatków dochodowych. W przypadku gdy ograniczone bieżące dochody budżetu nie są w stanie pokryć zwiększonych wydatków, grozi to wzrostem deficytu budżetowego bądź też wzrostem stóp podatkowych. Zwiększenie obciążeń podatkowych bądź wprowadzenie nowych podatków w przypadku

<sup>9</sup> Pozytywne efekty nielegalnego zatrudnienia analizuje M. Grabowski, *Nielegalne zatrudnienie w gospodarce – ocena i perspektywy*, "Rynek Pracy" 1995, nr 7, s. 29.

<sup>10</sup> Luka PNB stanowi różnicę między potencjalnym PNB (występującym w warunkach pełnego zatrudnienia) a rzeczywistym PNB.

wysokiego bezrobocia nie daje zamierzonego rezultatu, a spotyka się zazwyczaj z niezadowolaniem społeczeństwa oraz jednostek gospodarczych, natomiast zaciągnięcie pożyczki publicznej pociąga za sobą wzrost długu, co spowoduje w przyszłości wzrost kosztów jego obsługi i w konsekwencji grozi pułapką finansową.

Utrzymywanie się wysokiego bezrobocia stwarza sprzyjające warunki do rozwoju szarej strefy gospodarczej i zatrudnienia nieformalnego<sup>11</sup>. Osoby nie mogące znaleźć legalnej pracy coraz częściej szukają zatrudnienia w sektorach, które działają poza prawem i poza kontrolą władz podatkowych. W ten sposób budżet państwa traci dość znaczne dochody, przy czym dodatkowo jest obciążony z tytułu wypłat zasiłków tym bezrobotnym<sup>12</sup>.

Bezrobocie strukturalne – jak podkreślają J. M. Keynes i W. H. Beveridge – jest źródłem znacznych różnic w rozwoju regionalnym kraju<sup>13</sup>. Znaczne opóźnienie rozwoju regionów o wysokim bezrobociu wywiera negatywne skutki nie tylko w budżecie państwa, ale również w budżetach lokalnych. Jednym z zadań państwa jest dbanie o w miarę równomierny rozwój całego kraju i zapobieganie narastaniu drastycznych różnic pomiędzy rozwojem regionów. Jego realizacja wymaga preferencyjnego traktowania regionów zapóźnionych w rozwoju kosztem regionów bogatszych. Regiony zapóźnione w rozwoju korzystają przy tym na przykład preferencji podatkowych, dotacji czy też subwencji. Taka polityka może w konsekwencji doprowadzić do niezadowolenia bogatszych społeczności regionalnych i ograniczenia przedsiębiorczości w tych regionach. Niezamierzonym jej rezultatem może być spadek dochodów zarówno budżetu państwa jak i budżetów lokalnych.

### 3. PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU I JEGO SKUTKOM

Negatywne konsekwencje bezrobocia długookresowego w sferze finansów publicznych i gospodarki, sprawiają, iż bezrobocie to musi zostać ograniczone do minimum. Doświadczenia niemal wszystkich krajów o gospodarce rynkowej dowodzą jednak, że ze względu na istniejące bariery strukturalne, osiągnięcie walrasowskiego<sup>14</sup> stanu równowagi między popytem na pracę a podażą pracy jest niemożliwe<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Nieformalne zatrudnienie to "wszelka działalność zawodowa, mająca na celu osiągnięcie dochodu, wykonywana regularnie jako wyłączone lub dodatkowe zajęcie i będące często, choć niekoniecznie, poza obrębem działań dopuszczanych przez normę prawną i/lub przyjęty zwyczaj oraz obejmująca zarówno pracowników najemnych, jak i osoby wykonujące niezarejestrowaną działalność gospodarczą". Zob. M. Gasińska, *Nieformalny rynek pracy jako źródło zagrożeń społecznych*, "Rynek Pracy" 1995, nr 9, s. 24 - 25.

<sup>12</sup> Por. M. Grabowski, *Nielegalne zatrudnienie w gospodarce – ocena i perspektywy*, op. cit., s. 27 - 29.

<sup>13</sup> Zob. M. White, *Long-term Unemployment and Labour Markets*, op. cit., s. 4 - 8.

<sup>14</sup> Prawo Walrasa oznacza sytuację, w której całkowity popyt i całkowita podaż są tożsamościowo równe. Zob. O. Lange, *Dziela*, t. 1. PWE, Warszawa 1973, s. 510 - 512.

<sup>15</sup> Pełne zatrudnienie w dosłownym tego słowa znaczeniu było cechą charakterystyczną gospodarki centralnie zarządzanej. W systemie tym pełne zatrudnienie nie było jednak oparte na rachunku ekonomicznym i bardzo często przekształcało się w bezrobocie ukryte, czyli występował nadmiar zatrudnionych. Polityka racjonalnego zatrudnienia miała wówczas na celu przeciwdziałanie tendencjom do nadmiernego zatrudnienia. Zob. Z. Gontarski, *Polityka zatrudnienia w procesie przemian systemowych*, OBS, Warszawa 1991, s. 27.

Pełne zatrudnienie w gospodarce rynkowej jest zatem rozumiane w odmienny sposób przez różnych ekonomistów. Według M. Friedmana i E. Phelps'a równowaga na rynku pracy ma miejsce przy istnieniu bezrobocia naturalnego<sup>16</sup>. J. M. Keynes z kolei uważa, że pełne zatrudnienie oznacza stan, w którym globalne zatrudnienie nie zmienia się pod wpływem wzrostu popytu efektywnego na wytworzony produkt<sup>17</sup>. Podobnie problem ujmowała J. Robinson definiując pełne zatrudnienie jako granicę, której rozmiary zatrudnienia przekroczyć nie mogą<sup>18</sup>. Niektórzy ekonomiści zadowalają się również definicją opisową<sup>19</sup>.

Bez względu jednak na sposób pojmowania pełnego zatrudnienia, pojęcie to należy rozumieć jako stan pewnego optymalnego bezrobocia<sup>20</sup>. Innymi słowy jest to postulat względnego równoważenia krajowego rynku pracy, a nie gwarancja zatrudnienia wszystkich, którzy tego chcą, w każdym zawodzie, przy dowolnych kwalifikacjach i we wszystkich rejonach kraju.

Skoro postulat idealnej równowagi na rynku pracy jest niemożliwy do zrealizowania, należy dążyć do osiągnięcia stanu równowagi względnej. Praktyka gospodarcza dowiodła, że mechanizm wolnorynkowy nie jest w stanie sam skutecznie przeciwdziałać bezrobociu, a szczególnie, gdy zjawisko to przekracza poziom bezrobocia naturalnego. Walka z bezrobociem wymaga zatem przyjęcia i realizowania odpowiedniej polityki zatrudnienia. J. Unolt przez politykę zatrudnienia rozumie zaangażowanie środków i instrumentów wszystkich podmiotów na rynku pracy przy koordynacyjnej roli państwa jako głównego podmiotu w tym zakresie<sup>21</sup>. Zdaniem tego autora przeciwdziałanie bezrobociu powinno obejmować dwa etapy: ograniczenie dalszego wzrostu bezrobocia, następnie zaś dążenie do zmniejszenia jego rozmiarów<sup>22</sup>. Powyższe cele nie mogą jednak zostać osiągnięte wyłącznie na skutek zastosowania wybranych instrumentów i metod przeciwdziałania bezrobociu. Polityka zatrudnienia musi być bowiem wkomponowana w system zarządzania gospodarką i podporządkowana makroekonomicznej strategii wzrostu gospodarczego<sup>23</sup>.

### 3.1. Metody i instrumenty ograniczania bezrobocia

Każde państwo dysponuje obecnie znaczną ilością metod i instrumentów przeciwdziałania bezrobociu. W literaturze przedmiotu są one różnie grupowane. J. Winiecki, ze względu na charakter instrumentów oraz me-

<sup>16</sup> Zob. E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia*, op. cit., s. 210.

<sup>17</sup> Zob. J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956, s. 38 - 39.

<sup>18</sup> Zob. J. Robinson, *Essays in the Theory of Employment*, Basil Blackwell, Oxford 1947, s. 10.

<sup>19</sup> Z. Gontarski pełne zatrudnienie definiuje jako "proces zmierzający do pełnej absorpcji faktycznych zasobów pracy w społecznym procesie pracy przez racjonalne kształtowanie liczby miejsc w gospodarce narodowej w sposób zapewniający osobom poszukującym pracy uzyskanie jej w możliwie krótkim czasie". Zob. Z. Gontarski, *Polityka zatrudnienia w okresie przemian systemowych*, op. cit., s. 23.

<sup>20</sup> A. Hansen twierdził, iż stan pełnego zatrudnienia można uważać za osiągnięty jeżeli rozmiary bezrobocia wynoszą najwyżej 4,5% siły roboczej. Zob. A. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, New York 1947, s. 19. Z kolei W. Beveridge sądził, iż bezrobocie można obniżyć do 3% siły roboczej. Zob. W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, George Allen & Unwin Ltd, London 1944, s. 21.

<sup>21</sup> Zob. J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 53.

<sup>22</sup> Tamże, s. 53.

<sup>23</sup> Tamże, s. 53.

to oddziaływania, wskazuje na istnienie: ogólnych instrumentów polityki antycyklicznej, instrumentów bezpośredniej polityki zatrudnienia oraz instrumentów polityki regionalnej<sup>24</sup>. Podobną klasyfikacją posługuje się również C. Neubourg dzieląc instrumenty walki z bezrobociem na makroekonomiczne – pośrednio wpływające na bezrobocie oraz mikroekonomiczne, które redukują bezrobocie przede wszystkim w sposób bezpośredni<sup>25</sup>. Obecnie dość popularny jest podział na metody aktywne oraz metody pasywne<sup>26</sup>. Pewnym rozwinięciem tej klasyfikacji jest podział metod zwalczania bezrobocia, zaproponowany przez J. Orczyka, na<sup>27</sup>:

- defensywne – ograniczające podaż siły roboczej,
- ofensywne bezpośrednio – zwiększające rozmiary zatrudnienia,
- ofensywne pośrednio – kreujące miejsca pracy.

Od metod przeciwdziałania bezrobociu należy jeszcze odróżnić metody łagodzenia skutków bezrobocia. Polegają one na wypłacie zasiłków i udostępnieniu świadczeń socjalnych osobom dotkniętym bezrobociem. Pełną klasyfikację defensywnych i ofensywnych metod przeciwdziałania bezrobociu przedstawia ryc. 1.

### 3.1.1. Metody defensywne

Środki defensywne służą ograniczeniu dopływu potencjalnych pracowników na rynek pracy oraz dezaktywacji istniejącej siły roboczej. W celu zmniejszenia podaży siły roboczej wykorzystuje się takie instrumenty jak dzielenie miejsc pracy, dzielenie czasu pracy oraz – jak wskazuje J. Orczyk – ograniczenie świadczeń socjalnych przez zakłady pracy<sup>28</sup>.

Dzielenie miejsc pracy polega na rozdzieleniu dotychczasowych miejsc pracy pomiędzy większą liczbę pracowników. System taki może być wprowadzony drogą przymusu lub poprzez redukcje pełnych etatów na rzecz częściowych, co dotyczy najczęściej osób starszych, kobiet wychowujących samotnie dzieci itp.<sup>29</sup>

System dzielenia czasu z kolei polega na ograniczeniu czasu pracy jednych pracowników w celu udostępnienia pracy dodatkowym pracownikom. Najczęściej dokonuje się tego poprzez obniżenie wymiaru normalnego czasu, zwiększenie liczby dni wolnych, wydłużenie urlopów wypoczynkowych itp.<sup>30</sup>

Dezaktywacja ludności z kolei oznacza pozbawienie ich możliwości wejścia na rynek pracy lub pozostania na tym rynku. Do spadku podaży na

<sup>24</sup> J. Winiecki, *Polityka zatrudnienia w Szwecji i Wielkiej Brytanii*, IPiSS, Warszawa 1976.

<sup>25</sup> C. de Neubourg, *Unemployment, Labour Slack and Labour Market Accounting*, North-Holland, Amsterdam 1988, s. 165 - 170.

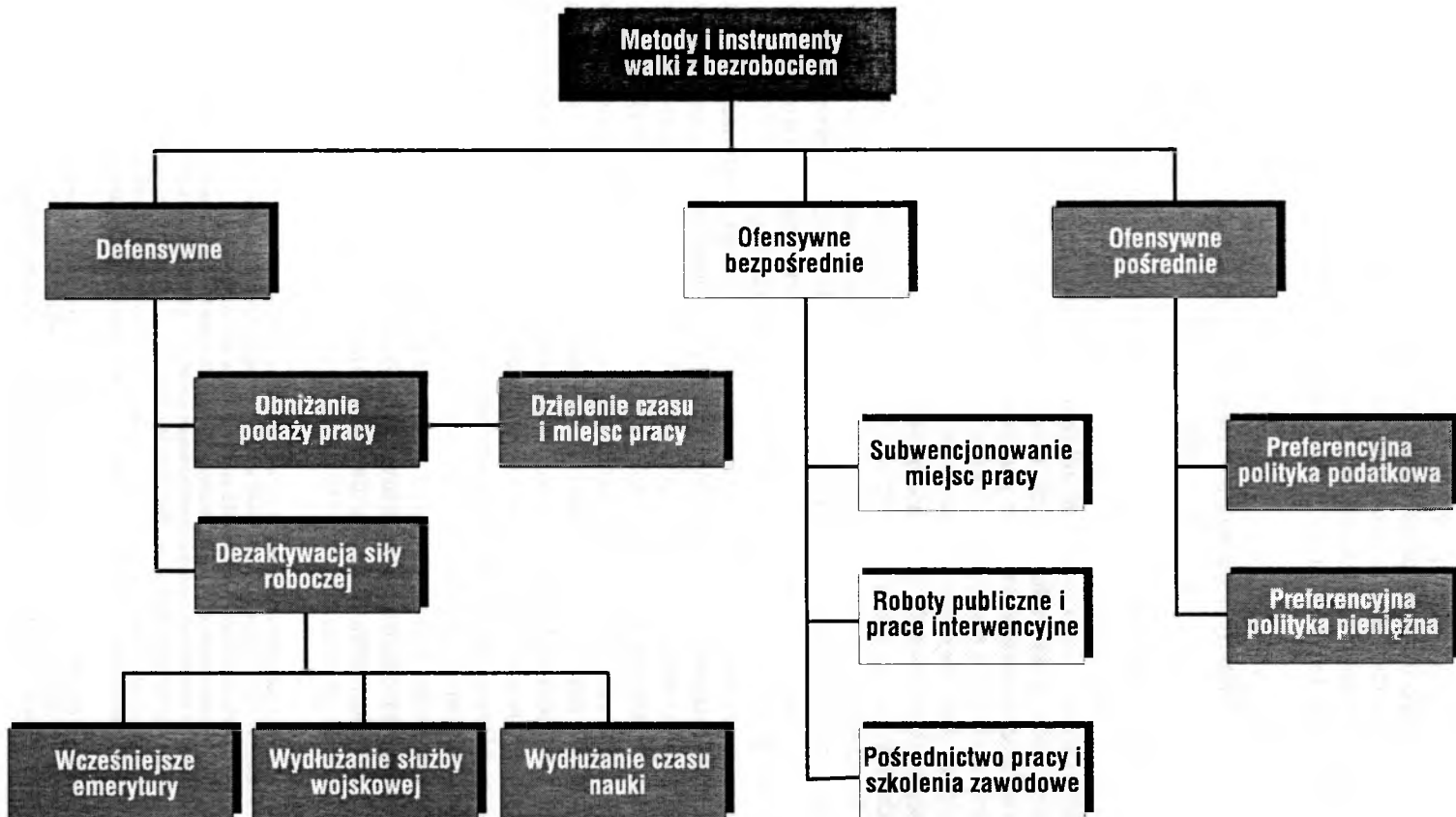
<sup>26</sup> Zob. M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu*, Studia i materiały IPiSS, Zeszyt 11 (334), Warszawa 1990, s. 40 - 54; J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 53 - 59.

<sup>27</sup> J. Szambelańczyk, R. Karaś, *Bezrobocie a regulacja rynku pracy*, w: *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, pod red. J. Orczyka, AE Poznań, Zeszyty Naukowe – Seria I, z. 216, Poznań 1994, s. 28.

<sup>28</sup> Zob. J. Orczyk, *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, w: *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, pod red. J. Orczyka, AE Poznań, Zeszyty Naukowe – Seria I, z. 216, Poznań 1994, s. 16.

<sup>29</sup> J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 56.

<sup>30</sup> Tamże, s. 56 - 57.



Rycina 1. Metody i instrumenty przeciwdziałania bezrobociu

Źródło: Opracowanie własne.

rynku pracy przyczynia się przede wszystkim wydłużenie okresu obowiązkowej nauki w szkole, wydłużenie okresu służby wojskowej oraz wcześniejsze emerytury<sup>31</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż wcześniejsze emerytury prowadzą do spadku podaży tylko wówczas, gdy emeryci pozbawieni są możliwości podejmowania legalnej pracy zarobkowej<sup>32</sup>.

### 3.1.2. Metody ofensywne – bezpośrednio zwiększające rozmiary zatrudnienia

Zastosowanie tej grupy metod ma na celu wykorzystanie istniejących miejsc pracy oraz zwiększenie rozmiarów zatrudnienia poprzez bezpośrednie tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze publicznym, szkolenie zawodowe bezrobotnych, doskonalenie systemu pośrednictwa pracy, subsydiowanie zatrudnienia, poprawę warunków pracy itp.

Według J. Unolta do wykorzystania dotychczasowych miejsc pracy, mogą przyczynić się zarówno pracodawcy jak i pracownicy, a przede wszystkim związki zawodowe<sup>33</sup>. Zdaniem tego autora, wymaga to przyjęcia odpowiedzialności za zakład i współpracy obydwu sił w celu znalezienia głównie bezinwestycyjnych dróg poprawy efektywności pracy oraz systemu motywacji. Chodzi tu zatem głównie o różnego rodzaju usprawnienia organizacyjne, doskonalenie systemów motywacyjnych sprzyjających poprawie efektywności pracy np. poprzez wzrost wynagrodzeń.

Bezpośrednie metody ograniczania bezrobocia mogą przybierać formy bezpośredniej interwencji w politykę zatrudnienia konkretnych podmiotów gospodarczych<sup>34</sup>, robót publicznych<sup>35</sup> oraz bezpośredniego subsydiowania miejsc pracy<sup>36</sup>. Pierwsza metoda polega głównie na ustalaniu wskaźników i norm dotyczących wielkości i struktury zatrudnienia w podmiotach gospodarki publicznej<sup>37</sup>. W warunkach gospodarki rynkowej polityka ta traci jednak na znaczeniu głównie z powodu przekształceń własnościowych podmiotów gospodarczych oraz znacznych obciążeń budżetowych.

Prace publiczne są szeroko wykorzystywane jako instrument przeciwdziałania bezrobociu. Spełniają one ważne funkcje w procesach dostosowawczych na rynku pracy, gdyż jak podkreśla J. Madej<sup>38</sup>:

— aktywizują zawodowo bezrobotnych, umożliwiając im zdobycie dodatkowych dochodów oraz ponowne uzyskanie prawa do zasiłku,

<sup>31</sup> Tamże, s. 57.

<sup>32</sup> Szerzej na temat podejmowania pracy przez emerytów i rencistów w warunkach gospodarki rynkowej: B. Urbaniak, *Możliwości pracy emerytów i rencistów w warunkach bezrobocia*, "Rynek Pracy" 1996, nr 9, s. 34 - 41.

<sup>33</sup> Zob. J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 53 - 54.

<sup>34</sup> Zob. J. Orczyk, *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, w: *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, pod red. J. Orczyka, op. cit., s. 15.

<sup>35</sup> Zob. J. Robinson, *Walka z bezrobociem*, Delfin, Lublin 1991, s. 64 - 67.

<sup>36</sup> Jako pierwszy, postulat zwalczania bezrobocia poprzez subsydiowanie miejsc pracy, wysunął A. C. Pigou. Zob. E. Kwiatkowski, *Subsydiowanie plac jako instrument zwalczania bezrobocia w kapitalizmie*, "Ekonomista" 1988, nr 6, s. 1197.

<sup>37</sup> Przegląd instrumentów bezpośredniej interwencji państwa w politykę kadrową zakładów pracy daje J. Wojtyła, *Instrumenty polityki racjonalnego zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1979, s. 87 - 107.

<sup>38</sup> J. Madej, *Realizacja robót publicznych w województwie radomskim w latach 1992 - 1994*, "Rynek Pracy" 1995, nr 4, s. 21.



- ułatwiają adaptację zawodową bezrobotnych i poszukujących pracy tworząc dla nich dogodne warunki zdobywania lub podwyższania umiejętności oraz kwalifikacji zawodowych,
- dynamizują lokalne rynki pracy ułatwiając tworzenie nowych miejsc pracy,
- zmniejszają liczbę bezrobotnych.

Zdaniem J. M. Keynesa i zwolenników jego poglądów, roboty publiczne są jednym z trzech sposobów na podniesienie ogólnego poziomu wydatków w okresie recesji gospodarczej i tym samym zwiększenia ogólnego popytu<sup>39</sup>. Według teorii J. M. Keynesa prywatna działalność inwestycyjna powinna być uzupełniana przedsięwzięciami finansowymi ze środków publicznych, które powinny dotyczyć zwłaszcza rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, a zatem budowy dróg, zapór wodnych, regulacji rzek, sieci kanalizacyjnych, szpitali, szkół itp.<sup>40</sup> Posługując się teorią mnożnika, J. M. Keynes uzasadniał, że prowadzone przez państwo inwestycje nieprodukcyjne zapobiegają najskuteczniej bezrobociu, ponieważ nie powiększają ogólnych zdolności produkcyjnych i nie naruszają konkurencji wolnorynkowej, a stanowią duży impuls do rozwoju produkcji w innych dziedzinach gospodarki<sup>41</sup>.

Bezpośrednie subsydiowanie miejsc pracy polega na pokryciu przez państwo przez pewien okres całości lub części płac w przypadku nowo zatrudnionego pracownika bądź też rezygnacji z planowanej redukcji zatrudnienia<sup>42</sup>. Subsydiowanie może również przybrać formę pośrednią, tj. ulgi podatkowej proporcjonalnej do liczby nowo przyjętych pracowników, skierowanych przez biuro pracy<sup>43</sup>. Subsydiowanie miejsc pracy stwarza zatem z jednej strony możliwości zatrudnienia osobom, które w normalnych warunkach nie mogą znaleźć pracy. Z drugiej jednak strony wykorzystanie tego instrumentu stwarza niebezpieczeństwo kreowania miejsc pracy na przedsięwzięcia, które i tak byłyby zrealizowane<sup>44</sup>. Niektórzy ekonomiści twierdzą również, że efektywność tego instrumentu jest krótkotrwała. Zdaniem P. Layarda i S. Nickella, powszechne zastosowanie subsydiów w jakiejś gałęzi prowadziło by w warunkach wolnorynkowych do nieznacznego wzrostu zatrudnienia<sup>45</sup>. Silny w początkowym okresie wzrost produkcji, będący rezultatem otrzymanych subsydiów, musiałby bowiem prowadzić do spadku cen i w konsekwencji do ograniczenia produkcji i zatrudnienia.

Obok tworzenia nowych miejsc pracy, szeroko stosowanym środkiem aktywnego przeciwdziałania bezrobociu strukturalnemu są szkolenia zawo-

<sup>39</sup> J. Robinson, *Walka z bezrobociem*, op. cit., s. 62 - 68.

<sup>40</sup> Por. J. Soldaczuk, *Teoria ekonomiczna J. M. Keynesa*, PWN, Warszawa 1959, s. 191 - 192.

<sup>41</sup> Obecne doświadczenia krajów wskazują, iż wykorzystanie robót publicznych daje największe okresowe rezultaty na rynkach lokalnych, co przyczynia się przede wszystkim do zmniejszenia bezrobocia w przekroju regionalnym. Zob. *Polityka zatrudnienia w Szwecji i Wielkiej Brytanii - elementy porównania*, Wybrane informacje tematyczne IPiSS, Warszawa 1976, s. 3 - 4.

<sup>42</sup> Zob. E. Kwiatkowski, *Subsydiowanie płac jako instrument zwalczania bezrobocia w kapitalizmie*, op. cit., s. 1197 - 1198.

<sup>43</sup> M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, op. cit., s. 42.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat: J. Meller, *Regionalny aspekt polityki zatrudnienia w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Rynek pracy i bezrobocie*, pod red. E. Kryńskiej, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993, s. 16.

<sup>45</sup> P. Layard, S. Nickell, *The Case For Subsidising Extra Jobs*, "The Economic Journal" 1980, nr 357, s. 55 - 56.

dowe. Szkolenie zawodowe oznacza naukę umiejętności potrzebnych w celu praktycznego wykonywania zawodu<sup>46</sup>. Niezależnie od kreowania wykwalifikowanych robotników, szkolenie spełnia wiele innych funkcji. Może ono również podnosić obecne kwalifikacje zawodowe, jakość pracy oraz efektywność siły roboczej, co przyczynia się pośrednio do wzrostu produkcji<sup>47</sup>. Szkolenia zawodowe powinny zatem obejmować zarówno bezrobotnych jak i osoby aktualnie pracujące. W pierwszym przypadku mają one za zadanie przekwalifikowanie bezrobotnych w celu dostosowania ich umiejętności i kwalifikacji do potrzeb rynku, co zwiększa ich mobilność zawodową i skutecznie skraca czas bezrobocia frykcyjnego. Natomiast szkolenie osób pracujących jest formą zapobiegania zwolnieniom z pracy na skutek planowanej restrukturyzacji zakładu, zmiany profilu działalności bądź formy zarządzania<sup>48</sup>.

Czynnikiem zwiększającym efektywność rynku pracy jest również sprawne pośrednictwo pracy<sup>49</sup>. Polega ono przede wszystkim na kojarzeniu osób poszukujących pracy z wolnymi miejscami pracy, a zatem zaspokaja potrzeby pracobiorów jak i pracodawców<sup>50</sup>. Ponadto służby pośrednictwa pracy powinny prowadzić doradztwo zawodowe i psychologiczne, promować szkolenia, administrować zabezpieczeniami socjalnymi dla bezrobotnych, prowadzić sprawozdawczość statystyczną i inne<sup>51</sup>. Pośrednictwo pracy prowadzone jest najczęściej przez państwowe i samorządowe organy, które działają według odpowiednich zasad organizacyjnych, oraz prywatne biura pośrednictwa pracy<sup>52</sup>. Niezbędnym warunkiem efektywnego funkcjonowania biur pośrednictwa pracy jest również zatrudnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry pracowniczej oraz zaangażowanie znacznych środków technicznych i finansowych, które mają na celu realizację wyżej wymienionych funkcji<sup>53</sup>.

Pośrednictwo pracy może być organizowane również w formie giełd pracy. Giełdę pracy można określić jako miejsce spotkania przedstawicieli zakładów pracy oraz określonych grup osób poszukujących pracy, np. według różnych zawodów i profesji<sup>54</sup>. Ze względu na bezpośredni kontakt między pracobiorcą a potencjalnym pracodawcą, giełdy pracy wydają się

<sup>46</sup> C. W. Bobillier, *Szkolenie zawodowe: rola i możliwości*, "Rynek Pracy" 1994, nr 5, s. 13.

<sup>47</sup> Tamże, s. 13.

<sup>48</sup> Szczególną rolę szkoleń zawodowych w przeciwdziałaniu bezrobociu strukturalnemu podkreśla J. Orczyk, *Zmiana kwalifikacji warunkiem ograniczania bezrobocia strukturalnego w Polsce*, w: *Bezrobocie – wyzwania dla polskiej gospodarki*, pod red. E. Frątczak, Z. Strzeleckiego, J. Witkowskiego, GUS, Warszawa 1993, s. 501 - 506.

<sup>49</sup> Znaczenie pośrednictwa pracy w walce z bezrobociem strukturalnym podkreślają m.in. M. Friedman i E. Phelps. Zdaniem tych autorów rozwój biur pośrednictwa pracy przyczyni się przede wszystkim do zwiększenia i polepszenia przepływu informacji o pracy. Zob. E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia*, op. cit., s. 211.

<sup>50</sup> Funkcje pośrednictwa pracy omawia szczegółowo M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, op. cit., s. 61 - 76.

<sup>51</sup> Zadania i funkcje służb zatrudnienia na przykładzie województwa skierniewickiego omawia B. Banasiak, *Pośrednictwo pracy – podstawowe zadanie urzędów pracy*, "Rynek Pracy" 1996, nr 11, s. 64 - 76.

<sup>52</sup> Przykłady rozwiązań instytucjonalnych pośrednictwa pracy w krajach EWG przedstawia Z. Szeloch, *Doradztwo zawodowe jako czynnik przeciwdziałania bezrobociu (z doświadczeń krajów EWG)*, w: *Bezrobocie – wyzwania dla Polski*, pod red. E. Frątczak, Z. Strzeleckiego, J. Witkowskiego, op. cit., s. 531 - 535.

<sup>53</sup> Zadania i obowiązki doradcy zawodowego omawia P. Kołodziejczyk, *Uwagi o organizacji pośrednictwa pracy i roli pośrednika*, "Rynek Pracy" 1994, nr 10, s. 21 - 26.

<sup>54</sup> Zob. B. Kołaczek, *Giełda pracy*, Studia i materiały IPISS, Zeszyt 3 (296), Warszawa 1988, s. 5 - 6.

być znacznie skuteczniejszym instrumentem w przeciwdziałaniu bezrobociu niż zwykle biura pośrednictwa pracy. Podstawowym jednak warunkiem efektywności takich giełd jest odpowiednia częstotliwość ich organizowania.

Jedną z form pomocy bezrobotnym są również, tworzone przy regionalnych służbach zatrudnienia, kluby pracy. Klub pracy – jak wskazuje J. Drobot – jest szkołą umiejętnego zareklamowania się bezrobotnego lub poszukującego pracy wobec przyszłego pracodawcy<sup>55</sup>. Klub pracy działa w formie dobrowolnych zajęć grupowych, podczas których uczestnicy uświadamiają sobie, jakie posiadają mocne i słabe strony, zyskują wiarę we własne umiejętności i możliwości. Niezbędnym warunkiem poprawnego funkcjonowania klubów pracy jest dobór odpowiedniej kadry prowadzącej spotkania, promocja idei takiego klubu i jego programu. Istotnym aspektem całego przedsięwzięcia są również finanse. Osoby, które uzyskały pracę przy pomocy klubu pracy, tracą zasiłki oraz przyczyniają się do wzrostu wpływów podatkowych do budżetów. Dlatego – zdaniem A. Michalczyk – większa część środków pieniężnych powinna pochodzić z budżetu centralnego, a mniejsza – z budżetów lokalnych<sup>56</sup>.

### 3.1.3. Metody ofensywne pośrednio – kreujące nowe miejsca pracy

Celem metod ofensywnych pośrednich jest pobudzenie inwestycji, dzięki którym powstają nowe miejsca pracy. Inwestycje mogą być pobudzane między innymi niskimi stopami podatkowymi i procentowymi. Z tego też względu szczególnie znaczenia nabierają polityka budżetowa oraz polityka monetarna, które są realizowane odpowiednio przez rząd oraz bank centralny.

Pierwsza grupa instrumentów ma charakter głównie preferencji podatkowych, które polegają przede wszystkim na obniżce stawek podatkowych, wprowadzeniu ulg inwestycyjnych, zwolnień podatkowych oraz odstąpieniu od standardowych zasad pobierania zaliczek na podatki. Redukcję obciążeń podatkowych postulowali m.in. zwolennicy teorii podaży<sup>57</sup>, którzy uważali, że taka polityka wzmocni motywację ludzi do pracy, oszczędzania i inwestowania<sup>58</sup>. W efekcie wzrośnie produkcja i tym samym obniży się bezrobocie. Zwolennicy teorii podaży zakładają, że obniżka stóp podatkowych zwiększa zainteresowanie społeczeństwa edukacją oraz przyczynia się do wzrostu dochodów państwa na skutek opuszczenia przez część jednostek gospodarczych działalności w szarej strefie<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> J. Drobot, *Miejsce i rola klubów pracy w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych*, "Rynek Pracy" 1995, nr 5, s. 23.

<sup>56</sup> A. Michalczyk, *Klub pracy – efekt rynku pracy*, "Rynek Pracy" 1994, nr 9, s. 41, 45.

<sup>57</sup> Zwolennikami obniżenia stóp podatkowych są także przedstawiciele szkoły keynesowskiej. Uważali oni, iż redukcja obciążeń podatkowych obok prac publicznych i niskiej stopy procentowej jest czynnikiem zwiększającym ogólny popyt w gospodarce, co powoduje wzrost produkcji i zmniejszenie bezrobocia. Zob. R. B. MacKenzie, D. R. Kamerschen, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ "Solidarność", Gdańsk 1992, s. 309 - 332. Warto w tym miejscu przytoczyć również słowa E. Phelps: "Niemal każdy kraj europejski sprowadził sam na siebie wiele bezrobocia – wskutek prohibicyjnie wysokiego opodatkowania czynnika pracy. Odwrócenie tego procesu jest najlepszą terapią". Zob. E. Phelps, *Your Taxes Kills Jobs*, "The Wall Street Journal", 14 marca 1994.

<sup>58</sup> Zob. R. B. MacKenzie, D. R. Kamerschen, C. Nardinelli, *Ekonomia*, op. cit., s. 395 - 399.

Głównym narzędziem polityki banku centralnego, które pośrednio wpływa na wielkość bezrobocia, są stopy procentowe. Bank centralny podwyższając stopy procentowe ogranicza inwestycje, natomiast obniżając je – zwiększa inwestycje, co prowadzi do zwiększenia zatrudnienia. Efektywne obniżenie stóp procentowych i zwiększenie zatrudnienia może zapewnić – zdaniem J. M. Keynesa – ekspansywna polityka monetarna (tzw. polityka taniego pieniądza)<sup>60</sup>. Dowodząc to, ekonomiści o orientacji keynesowskiej opierają się na tzw. krótkookresowej krzywej Philipsa, która przedstawia ujemną korelację między bezrobociem a inflacją<sup>61</sup>. Dowodzili oni, iż zwiększenie ilości pieniądza w obiegu spowoduje obniżenie stopy procentowej i pobudzi działalność gospodarczą, czego następstwem będzie wzrost ogólnego poziomu cen. Wzrost ten – zdaniem Keynsistów – przy niezmiennym poziomie płac nominalnych, oznaczałby spadek płacy realnej i obniżenie kosztów produkcji<sup>62</sup>. Mógłby zatem zwiększać opłacalność inwestycji i tym samym przyczynić się do wzrostu zatrudnienia.

M. Friedman i E. Phelps podkreślają jednak, iż zwiększenie podaży pieniądza przynosi jedynie efekt przejściowy w postaci wzrostu zatrudnienia i jest on wynikiem tzw. iluzji pieniężnej<sup>63</sup>. Zdaniem M. Friedmana w początkowym okresie wzrost podaży pieniądza powoduje wzrost popytu, produkcji, zatrudnienia oraz cen i płac nominalnych. Należy jednak zaznaczyć, iż wzrost ten inaczej traktują pracownicy a inaczej pracodawcy<sup>64</sup>. Pracodawcy rozpatrują płace nominalne w kategoriach cen sprzedawanych przez siebie produktów, które wzrastają w wyniku wzrostu popytu. Pracownicy natomiast rozpatrują swe płace w kategoriach cen wszystkich dóbr konsumpcyjnych, które – jak zakładają – są stabilne. W rezultacie zatem pracownicy traktują wzrost płac nominalnych jak realnych i zwiększają swoją podaż, pracodawcy z kolei traktują wzrost cen nominalnych jako spadek cen realnych i zwiększają wobec tego popyt na siłę roboczą. Mechanizm ten nie działa jednak długo. M. Friedman twierdzi, iż robotnicy zauważają z czasem, że ich przewidywania inflacyjne nie spełniły się i faktyczna stopa inflacji przewyższa przewidywaną<sup>65</sup>. Następuje zatem rewizja przewidywań inflacyjnych w górę. Robotnicy domagają się wzrostu płac nominalnych, w efekcie czego płace realne osiągają poziom pierwotny, a zatrudnienie spada. Ostatecznym efektem mechanizmu – jak podkreśla M. Friedman – jest wzrost spirali cenowo-płacowej, co stanowi skutek inflacji<sup>66</sup>. Według tego autora, ekspansywna polityka monetarna nie daje zatem oczekiwanych efektów w dłuższym okresie i ze względu na swoje

<sup>59</sup> Tamże, s. 398.

<sup>60</sup> Istnieją dwa podstawowe sposoby zwiększenia ilości pieniądza w obiegu. Pierwszy, powszechnie stosowany polega na obniżeniu bankowej stopy procentowej, co spowoduje większy dostęp do kredytów bankowych. Drugi sposób, to tak zwana polityka otwartego rynku, polegająca na tym, że bank aktywnie wkracza na rynek kupując i sprzedając papiery wartościowe na rynku pieniężnym. Zob. J. Słodaczuk, *Teoria ekonomiczna J. M. Keynesa*, op. cit., s. 188; Por także M. Friedman, *Intrygujący pieniądz*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1992, s. 215.

<sup>61</sup> Zob. R. B. MacKenzie, D. R. Kamerschen, C. Nardinelli, *Ekonomia*, op. cit., s. 369.

<sup>62</sup> Zob. J. Słodaczuk, *Ekonomiczna teoria J. M. Keynesa*, op. cit., s. 190.

<sup>63</sup> M. Belka, *Główne nurty współczesnej teorii ekonomii*, "Ekonomista" 1992, nr 3, s. 337.

<sup>64</sup> M. Friedman, *Intrygujący pieniądz*, op. cit., s. 226 - 227.

<sup>65</sup> M. Belka, *Główne nurty współczesnej teorii ekonomii*, op. cit., s. 337.

<sup>66</sup> M. Friedman, *Intrygujący pieniądz*, op. cit., s. 227 - 228.

skutki w ogóle nie powinna być wykorzystywana do zwalczania bezrobocia. W długim okresie bezrobocie bowiem nie ma charakteru monetarnego, gdyż jego przyczyną są bariery strukturalno-instytucjonalne. Neoklasycy zalecali zatem podjęcie działań mających na celu zniesienie tych barier w celu obniżenia naturalnej stopy bezrobocia<sup>67</sup>.

Znaczenie niskich stóp podatkowych oraz stóp procentowych w zwalczaniu bezrobocia podkreślają również J. Tułski oraz M. Kabaj. Według pierwszego z autorów odpowiednia polityka stóp podatkowych i stóp procentowych może przyczynić się do rozwoju małych przedsiębiorstw prywatnych oraz przedsiębiorczości na własną rękę. Należy jednak zaznaczyć, iż podmioty te – jak słusznie podkreśla autor – ze względu na ograniczone możliwości zatrudnienia oraz sprzężenie z koniunkturą, mogą mieć charakter jedynie komplementarny a nie substytucyjny<sup>68</sup>. M. Kabaj podkreśla natomiast rolę preferencji podatkowych oraz taniego kredytu w rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Według tego autora rozwój budownictwa mieszkaniowego może przyczynić się w znacznej mierze do obniżenia bezrobocia ze względu na, mimo ciągłych modernizacji sprzętu budowlanego, stałe i duże zapotrzebowanie na siłę roboczą na budowach. Aktywizacja zatrudnienia w budownictwie umożliwi – zdaniem autora – przesunięcie części bezrobotnych ze sfery zasiłków do sfery wytwarzania, co stworzy także dodatkowe źródło dochodów budżetu państwa w postaci zwiększonej masy podatków<sup>69</sup>.

### 3.1.4. Metody łagodzenia skutków bezrobocia

Kolejnym aspektem polityki wobec bezrobocia jest kwestia łagodzenia jego skutków. W ramach zabezpieczenia socjalnego bezrobotnych można wyróżnić następujące rozwiązania<sup>70</sup>:

- obowiązkowe ubezpieczenia od bezrobocia, które są elementem ubezpieczeń społecznych,
- dobrowolne ubezpieczenia od bezrobocia,
- systemy świadczeń uzupełniających z tytułu bezrobocia, przewidywane przez układy zbiorowe pracy,
- system świadczeń pomocy społecznej dla bezrobotnych (zasiłki) finansowanych przez państwo.

<sup>67</sup> M. Friedman, *Rola polityki pieniężnej*, w: *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury*, pod red. A. Szewskiego, PWE, Warszawa 1975, s. 270 - 276. Istotnej modyfikacji interpretacji krzywej Philipsa dokonali przedstawiciele tzw. nowej klasycznej makroekonomii, twórcy teorii racjonalnych oczekiwań. Najogólniej rzecz biorąc twórcy tej teorii – R. Lucas i L. Rapping – zakładali, iż konsumenci, przedsiębiorcy i robotnicy, w pogoni za własnym interesem, będą gromadzić i efektywnie wykorzystywać racjonalnie określony zasób informacji o minionych skutkach polityki państwa. Np. jeśli nastąpi wzrost podaży pieniądza, to ludzie będą oczekiwać wzrostu stopu inflacji. Pracownicy zaczęli wobec tego domagać się wyższych zarobków dla osłony posiadanej siły nabywczej w przyszłości. Same oczekiwania wzrostu cen wprawiają w ruch siły, które doprowadzają do wyższych cen. W teorii racjonalnych oczekiwań pracownicy i pracodawcy nie dają się oszukać inflacji. Nieomal natychmiast nastąpi dostosowanie płac do wzrostu cen, dzięki czemu płaca realna pozostanie na stałym poziomie. Zob. D. R. Kamershen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Makroekonomia*, op. cit., s. 427 - 429.

<sup>68</sup> J. Tułski, A. Woźniakowski, *Rozwój małych firm prywatnych jako element przeciwdziałania bezrobociu* – Praca zbiorowa, Studia i Materiały IPiSS, Warszawa 1991.

<sup>69</sup> Zob. *Bezrobocie – wyzwanie dla gospodarki polskiej*, pod. red. E. Frątczak, Z. Strzeleckiego, J. Witkowskiego, op. cit., s. 477 - 478.

<sup>70</sup> *Zatrudnienie i bezrobocie*, Biała Księga UE, pod red. J. Pietrasa. Real Press, Warszawa 1993, s. 19.

Instrumenty zabezpieczenia socjalnego bezrobotnych, a zwłaszcza zasiłki dla bezrobotnych, są poddawane ciągłej krytyce<sup>71</sup>. Zasiłki dla bezrobotnych spełniają dwie funkcje: dochodową, czyli powinny zagwarantować utrzymanie się bezrobotnym na poziomie minimum socjalnego, oraz motywacyjną, a zatem wysokość tego zasiłku ma na celu pobudzanie bezrobotnych do poszukiwania pracy<sup>72</sup>. Według L. Balcerowicza, w większości przypadków instrumenty te wcale nie łagodzą skutków bezrobocia a wręcz przeciwnie – demoralizują społeczeństwo i przyczyniają się do utrzymywania bezrobocia<sup>73</sup>. Osoby otrzymujące zasiłki często nie są zainteresowane poszukiwaniem legalnej pracy, natomiast dodatkowo działają w “szarej strefie”, unikając płacenia podatków. Ostatecznie zatem część osób niesłusznie pobiera zasiłki, co w konsekwencji obciąża finanse publiczne nie dając zamierzonego efektu<sup>74</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, iż, z jednej strony, polityka łagodzenia skutków bezrobocia powinna być stopniowo zastępowana aktywnymi metodami ograniczania bezrobocia. Z drugiej jednak strony, niezbędne jest opracowanie skutecznej metody identyfikacji “prawdziwych bezrobotnych”. Rozpatrywane zasiłki stanowią bowiem w wielu przypadkach jedyne źródło utrzymania, pozwalające przeżyć trudny okres poszukiwania pracy.

### 3.2. Uwarunkowania wyboru metod przeciwdziałania bezrobociu

Rodzaj i zakres zastosowania poszczególnych metod i instrumentów przeciwdziałania bezrobociu zależy od wielu czynników. Autorzy są zgodni, iż ich skuteczność zależy przede wszystkim od przyczyn i rodzaju bezrobocia oraz sytuacji gospodarczej kraju<sup>75</sup>. Niektórzy ekonomiści wskazują na doktrynę czy też ideologię ekonomiczną<sup>76</sup> oraz stopień decentralizacji państwa (rozwój regionalnych ośrodków pracy)<sup>77</sup> jako czynniki determinujące politykę wobec bezrobocia. Nie należy również zapominać, iż znaczącym elementem determinującym politykę zatrudnienia jest również międzynarodowa sytuacja społeczno-gospodarcza<sup>78</sup>.

Tabela 1 przedstawia wykaz wybranych instrumentów służących zwalczaniu podstawowych rodzajów bezrobocia. Należy przy tym jednocześnie zaznaczyć, iż instrumenty te zostały dobrane wyłącznie na podstawie przeanalizowanej literatury. Przedstawione relacje i prawidłowości powinny być jednak, podobnie jak w przypadku przyczyn bezrobocia, poddawane ciągłej

<sup>71</sup> M. i R. Friedman, *Wolny wybór*, Panta, Sosnowiec 1994, s. 95 - 104.

<sup>72</sup> Szerzej na ten temat: M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki przeciwdziałania bezrobociu*, op. cit., s. 55 - 61.

<sup>73</sup> L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój*, Znak, Kraków 1995, s. 115 - 116.

<sup>74</sup> Szeroko na temat metod oszacowania “szarej strefy” pisze W. Jarośniński, *Przegląd metod szacunku rozmiarów szarej gospodarki*, “Studia i Prace”, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS, Warszawa 1995, Zeszyt 223, s. 49 - 67.

<sup>75</sup> J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 57.

<sup>76</sup> Zob. J. Poławski, *Ideologie w programach przeciwdziałania bezrobociu*, “Rynek Pracy” 1995, nr 1, s. 3 - 12.

<sup>77</sup> A. Flank, *Zakres i formy współpracy urzędów pracy z lokalnymi władzami samorządowymi*, “Rynek Pracy” 1995, nr 10, s. 5 - 9.

<sup>78</sup> Zob. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój*, op. cit., s. 213.

weryfikacji empirycznej. Są one bowiem przedmiotem stałych wątpliwości i sporów.

Istotny wpływ na wybór określonych instrumentów ma również sytuacja gospodarcza kraju. M. Kabaj oraz J. Unolt zauważają, iż aktywne środki walki z bezrobociem są tańsze niż środki polityki pasywnej oraz są one bardziej skuteczne w krajach rozwijających się, biedniejszych bądź przechodzących transformację gospodarczą<sup>79</sup>. Natomiast na łagodzenie skutków bezrobocia oraz stosowanie metod pasywnych w zasadzie mogą sobie, bez większych perturbacji, pozwolić kraje bogate. W tym przypadku bowiem instrumenty te nie tworzą stałych nowych miejsc pracy a powodują głównie przesunięcia dochodu narodowego oraz dodatkowe obciążenia budżetu<sup>80</sup>.

Tabela 1

## Instrumenty przeciwdziałania bezrobociu w zależności od rodzaju bezrobocia

Rodzaj instrumentu	Bezrobocie frykcyjne	Bezrobocie strukturalne	Bezrobocie technologiczne	Bezrobocie cykliczne	Bezrobocie ukryte
Tworzenie instytucji pośrednictwa pracy	+	+			
Kursy i szkolenia zawodowe		+			
Subwencjonowanie miejsc pracy		+	+	+	
Dzielenie miejsc pracy		+		+	
Dzielenie czasu pracy		+		+	
Wcześniejsze emerytury		+		+	+
Wydłużanie czasu nauki		+		+	
Wydłużanie okresu służby wojskowej		+			
Likwidacja płacy minimalnej		+			
Obniżka płac		+			
Likwidacja związków zawodowych		+			
Roboty publiczne		+		+	
Ulgi podatkowe		+	+	+	
Preferencyjne oprocentowanie kredytów		+	+	+	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyżej cytowanej literatury.

Jakkolwiek wybór określonej strategii walki z bezrobociem zależy od sytuacji gospodarczej i warunków panujących na rynku pracy w skali całego kraju, to jednak środki przeciwdziałania bezrobociu powinny być

<sup>79</sup> J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 57.

<sup>80</sup> Tamże, s. 57; zob. także: M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki przeciwdziałania bezrobociu*, op. cit., s. 40.

również dostosowywane do warunków występujących na regionalnych i lokalnych rynkach pracy<sup>81</sup>. Oznacza to, iż przy doborze tych środków trzeba mieć na uwadze segmentację rynku pracy, czyli uwzględniać różnice, jakie dzielą regionalne i lokalne rynki pracy, zarówno pod względem poziomu bezrobocia jak i struktury zasobów siły roboczej. Racjonalny dobór środków przeciwdziałania bezrobociu wymaga zatem efektywnej współpracy między regionalnymi i lokalnymi a centralnymi podmiotami rynku pracy<sup>82</sup>. Podstawowymi instrumentami przeciwdziałania bezrobociu wykorzystywanymi przez lokalne służby zatrudnienia, są m.in.: pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe, roboty publiczne itp. Natomiast polityka państwa wobec regionalnych i lokalnych rynków pracy przybiera najczęściej postać tworzenia specjalnych obszarów ekonomicznych, które zagrożone są wysokim bezrobociem oraz na których stosowane są specjalistyczne preferencje podatkowe<sup>83</sup>.

Biorąc pod uwagę doktrynę ekonomiczną jako czynnik wpływający na formułowanie programu przeciwdziałania bezrobociu należy przede wszystkim ustalić jej rzeczywiste znaczenie w tym programie. Powstaje zatem problem, czy należy realizować politykę przeciwdziałania bezrobociu w ramach obowiązującej doktryny ekonomicznej wykorzystując instrumenty, które zastrzega sobie dana koncepcja, czy też dopasowywać doktrynę do wykorzystywanych instrumentów. Odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna. Uważam jednak, iż bezrobocie jest zbyt istotnym problemem, ażeby dobór instrumentów z góry uzależniać od pewnych opcji czy poglądów. Niezbędny jest zatem pewien pragmatyzm w przeciwdziałaniu bezrobociu. Program będzie pragmatyczny z kolei, kiedy dopuszcza się kompromisy<sup>84</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż kraje o gospodarce rynkowej wykorzystują właściwie wszystkie możliwe instrumenty i środki przeciwdziałania bezrobociu, które były postulowane lub krytykowane przez poszczególnych ekonomistów. Różnicę w programach stanowi jedynie zakres stosowania tych środków, który wynika z podejścia do problemu bezrobocia, uzależnionego w pewnym stopniu od względów doktrynalnych.

Międzynarodowa sytuacja gospodarcza stanowi istotny czynnik determinujący politykę przeciwdziałania bezrobociu. Znoszenie ekonomicznych barier między krajami oraz standaryzacja prawa niewątpliwie zwiększa ryzyko rozprzestrzeniania się bezrobocia, a wraz z nim jego negatywnych skutków. Opracowania i badania przeprowadzone przez OECD wskazują, że przy formułowaniu programu przeciwdziałania bezrobociu nie tylko po-

<sup>81</sup> J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, op. cit., s. 58.

<sup>82</sup> Za współpracą między państwem a samorządem w procesie przeciwdziałania bezrobociu opowiedzieli się wszyscy burmistrzowie i wójtowie zapytani w trakcie badań przeprowadzanych przez K. Siemianowicza. Zob. K. Siemianowicz, *Samorząd terytorialny a bezrobocie*, "Rynek Pracy" 1997, nr 11, s. 10. Współpraca ta napotyka jednak na szereg trudności. Najczęstszym problemem jest sposób wykorzystania środków pieniężnych przeznaczonych na walkę z bezrobociem. Szerzej na ten temat: A. Flank, *Zakres i formy współpracy urzędów pracy z lokalnymi władzami samorządowymi*, op. cit., s. 6 - 7.

<sup>83</sup> W Polsce istnieje np. kilkanaście specjalnych stref ekonomicznych obejmujących gminy zagrożone wysokim bezrobociem. Co roku również, niezależnie od specjalnych stref, publikowana jest oddzielna lista gmin, które są zagrożone bezrobociem strukturalnym. Inwestycje na tych obszarach uprawniają do znacznych obniżek podatków dochodowych lub całkowitego zwolnienia. Zob. A. Truszowska, *Polityka państwa wobec regionalnych rynków pracy*, "Rynek Pracy" 1996, nr 61 - 73.

<sup>84</sup> Por. P. Poławski, *Ideologie w programach przeciwdziałania bezrobociu*, op. cit., s. 11.



winną uwzględniać się sytuację na innych rynkach pracy, ale także brać pod uwagę wykorzystywane na tych rynkach instrumenty. Według niektórych ekspertów przy obecnej stopie bezrobocia, jaka występuje w Europie, przeciwdziałanie temu zjawisku powinno polegać na przemyślanej i skoordynowanej polityce wielu krajów, inaczej mówiąc – jej globalizacji<sup>85</sup>.

#### 4. PODSUMOWANIE

Bezrobocie wywołuje istotne skutki ekonomiczne. Bezrobocie długookresowe rodzi negatywne konsekwencje ekonomiczne objawiające się głównie spadkiem produktu narodowego, znacznym obciążeniem budżetu państwa z tytułu zasiłków dla bezrobotnych oraz nadmiernym zróżnicowaniem rozwoju regionalnego. Pozytywne przejawy nierównowagi na rynku pracy mają przeważnie charakter krótkookresowy. Bezrobotni frykcyjni stanowią bowiem niezbędną realokacyjną bazę siły roboczej, ułatwiającą przekształcenia strukturalne w gospodarce.

Konsekwencje bezrobocia sprawiają, iż niezbędne jest podjęcie kroków zmierzających do przeciwdziałania temu zjawisku. Praktyka gospodarcza wykazała, że nie mogą to być jedynie środki zapewniające samoczynne funkcjonowanie mechanizmu rynkowego. Polityka przeciwdziałaniu bezrobociu wymaga skonstruowania odpowiedniego programu, w którym rolę koordynatora musi spełniać państwo. Zdaniem większości ekonomistów powinna ona polegać na generowaniu nowych miejsc pracy przy jednoczesnym ograniczaniu dopływu nowej siły roboczej na rynek. Ważnym, chociaż krytykowanym, aspektem polityki powinny być działania zmierzające do łagodzenia skutków bezrobocia poprzez np. wypłatę zasiłków.

Państwo dysponuje obecnie całym arsenałem instrumentów i środków przeciwdziałania bezrobociu. Różnorodność ta jest wynikiem zaleceń przedstawicieli różnych szkół ekonomicznych, bądź też wynika z doświadczeń gospodarczych. Ze względu jednak na niedoskonałość informacji na temat przyczyn bezrobocia wykorzystanie tych instrumentów również budzi wiele sprzeciwów i kontrowersji. Istotnymi czynnikami, które powinny wpływać na dobór metod, jest również międzynarodowa sytuacja na rynkach pracy, ogólna sytuacja gospodarcza kraju, sytuacja na regionalnych rynkach pracy. Polityka przeciwdziałania bezrobociu nie powinna być natomiast nadmiernie uzależniona od ideologii.

<sup>85</sup> Główne elementy strategii globalizacji polityki przeciwdziałania bezrobociu zostały przedstawione w opracowaniu ekspertów OECD, *The OECD Jobs Study*, France 1994, s. 28, 40.

## ECONOMIC EFFECTS AND METHODS OF REDUCING UNEMPLOYMENT

## S u m m a r y

Positive as well as negative economic effects of unemployment and methods of reduction of it are presented in the article. Positive consequences of unemployment are first of all due to transient and short-time form of it and all profits come mainly to the employers. Since it is a fact that under unemployment the employees' postulates for increased wages do diminish, a competition among workers grows up and the mobility of the man power gets bigger. Transient unemployment makes a reserve of labour potential which does increase the employers' freedom of action. Negative consequences are produced first of all by long-term unemployment. It contributes, among others, to an increase in public expenses for social services for unemployed, to a reduction of budget income as a result of reduced income of the unemployed and further – to a drop of NBP (the State revenue) and to a development of the "gray zone". Economic methods play fundamental role in fighting the unemployment; they are: defensive, immediately offensive and indirectly offensive. Offensive instruments that do create new places of employment should be of most important role in the policy of counteracting the unemployment. But also methods of relieving the effects of unemployment with allowances and accessibility of social services should nevertheless be applied.