

AGATA KUBICZEK

INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA ZMIAN NA RYNKU PRACY

WSTĘP

Gospodarka rynkowa stanowi złożony system, którego regulacja zależy w poważnym stopniu od struktury instytucji ekonomicznych. Znaczenie ekonomicznych instytucji nie zawsze jest właściwie rozumiane, tym bardziej że do niedawna problematyka instytucjonalna leżała poza głównym nurtem¹ zainteresowań ekonomistów. W podstawowych modelach ekonomii rynek nie posiada zazwyczaj wymiaru instytucjonalnego, tylko jest on generowany przez akty wymiany jednostek, które maksymalizują swoją użyteczność. Tymczasem zmiany systemowe wymagają przede wszystkim zidentyfikowania podstawowych instytucji ekonomicznych nowoczesnych gospodarek rynkowych i ich uwarunkowań².

Kluczową rolę w poprawie sytuacji na rynku pracy powinny odgrywać podstawowe instytucje rynku pracy. Termin „instytucje rynku pracy” ma już ugruntowaną pozycję w terminologii różnych dyscyplin naukowych oraz w ję-

¹ Ekonomia głównego nurtu traktuje zachowania ekonomiczne jako uniwersalne, występujące bez względu na czas i miejsce, natomiast ekonomiści instytucjonalni traktują je jako specyficzne dla danego miejsca i czasu, dlatego instytucjonalne ramy funkcjonowania gospodarki powstają i funkcjonują jedynie w pewnych warunkach. Wraz z ich zmianą albo się przystosowują, albo obumierają tworząc, warunki do powstania nowych. Szerzej zob.: E. Okoń-Horodyńska (red.), *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, AE, Katowice 1996.

² Więcej o zmianach instytucjonalnych z perspektywy problemu regulacji zob. w: Z. Hoc-kuba, *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 55 i n.

zyku polityków społecznych i gospodarczych. Nadaje się mu jednak często zróżnicowane znaczenie. Uzasadnione jest więc sprecyzowanie zakresu znaczeniowego, w jakim używany będzie on w niniejszej pracy.

Pojęcie instytucji rynku pracy wyprowadza się z ogólnej definicji instytucji. Pojęciu instytucja nadaje się trojaki znaczenie:

- 1) prawnicze – reguły postępowania lub zachowania społeczne ustanowione zwyczajem, tzn. mające długą tradycję popartą społeczną akceptacją i w ten sposób stającą się częścią prawa danego kraju;
- 2) ekonomiczne – grupa osób złączonych wspólnym celem z organizacją lub systemem ustanowionym do osiągnięcia wyznaczonego celu;
- 3) finansowe – duże i ważne jednostki w systemie gospodarczym (np. bank centralny, największe towarzystwa ubezpieczeniowe, rynek pieniężny).

Instytucje rynku pracy rozumiane tu będą jako instytucje związane z kształtowaniem ładu strukturalnego i społecznego w obrębie rynku pracy.

Poprzez kształtowanie ładu strukturalnego rozumieć należy ogół działań zmierzających do przywrócenia równowagi pomiędzy popytem a podażą pracy, przy zmieniających się proporcjach strukturalnych. W kręgu omawianych działań mieści się aktywne i adaptacyjne sterowanie rynkiem pracy, w tym szczególnie obsługa bezrobocia, pośrednictwo pracy i programowanie zatrudnienia. Do instytucji kształtowania ładu strukturalnego rynku pracy zaliczone zostaną: rząd, odpowiednie ministerstwo zatrudnienia (pracy), system i organy wykonawcze zabezpieczenia społecznego, system pośrednictwa pracy, jak również ustawodawstwo rynku pracy.

Drugi zespół funkcji rynku pracy, tj. kształtowanie ładu społecznego obejmuje wszelkiego rodzaju regulacje stosunków pomiędzy pracobiorcami i pracodawcami. W grupie instytucji kształtowania ładu społecznego mieszczą się: organizacje międzynarodowe (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, jak również Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), rząd, związki zawodowe, związki pracodawców, systemy negocjacji zbiorowych, mediator oraz ustawodawstwo pracy. Należy tu zwrócić uwagę, iż niektóre spośród tych instytucji, jak np. rząd, pozostają aktywne w obu sferach rynku pracy, podczas gdy inne, np. związki zawodowe, są bardziej aktywne w sferze kształtowania ładu społecznego, a przy tym mogą włączać się do formowania ładu strukturalnego. Jedynie system negocjacji zbiorowych i organ mediacji stanowią instytucje właściwe dla tworzenia ładu społecznego rynku pracy.

RYNEK PRACY – SYSTEM SPECJALNEJ REGULACJI

Teorie ekonomii dostarczają argumentów na rzecz regulacji rynku pracy. Zawodność rynku pracy³ stała się ważną przyczyną podjęcia przez państwo interwencji na tym rynku. Regulacja danego rynku nie wynika tylko z jego niedoskonałości, lecz z presji grup interesów, które widzą możliwość zwiększenia poziomu swojego dobrobytu. W zasadzie forma regulacji zależy od układu, który tworzą aktorzy sceny gospodarczej i politycznej zaangażowani w proces regulacyjny, w którym strategiczne znaczenie ma dostęp do informacji⁴. Poza tym postęp techniczny i technologiczny pociągający za sobą przemiany strukturalne, jak również rosnąca konkurencja oraz procesy globalizacji wymuszają ciągłe zmiany i ewolucję instytucji rynku pracy.

Zdaniem wielu ekonomistów szybkie rozprzestrzenianie się technologii ICT (ICT – *information and communication technology*)⁵ prowadzi i będzie prowadzić do znaczącego „wyłączania” dużych części siły roboczej, tak niewykwalifikowanej, jak i nie dającej się przeszkolić. Ale zmiany technologiczne są z natury obosieczne: likwidują stare miejsca pracy i tworzą nowe. Ten ogromny wpływ technologii ICT na sferę zatrudnienia wywołał dyskusję o końcu pracy ludzkiej i przechodzenia do nowej epoki społeczeństwa „postindustrialnego”. W latach osiemdziesiątych XX wieku opinie o ubywaniu pracy, w tradycyjnym rozumieniu – zatrudnienia, były powiązane z dyskusją o potrzebie skracania czasu pracy i nowym, bardziej sprawiedliwym podziale pracy. Generalnie, ekonomiści twierdzą, że tworzenie miejsc pracy, w długim okresie, przewyższa poziom ich likwidacji, nawet przy towarzyszącej temu w wieku XX stałej obniżce czasu pracy. Jednakże „kompensacja” ta nie będzie automa-

³ W rozważaniach np. dotyczących modelu doskonałej konkurencji zakłada się, że w gospodarce przeważają idealne warunki, w których każdy orientuje się na maksymalizację zysków i podmioty gospodarcze mają pełen dostęp do niezbędnej informacji oraz mogą bez ograniczeń decydować o swojej ofercie sprzedaży i źródłach zakupu. W rzeczywistości gospodarczej nie można znaleźć tak idealnie konkurencyjnej gospodarki, oznacza to jednocześnie istnienie zawodności rynku. W teorii ekonomii mówi się o zawodności rynku w sensie odchylenia od modelu konkurencji doskonałej, które prowadzą do zakłóceń w oddziaływaniu sił rynkowych. W przypadku wystąpienia owych zakłóceń dopuszcza się regulującą interwencję państwa.

⁴ Por. J. Rączka, *Dłaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, Ekonomista 2002, nr 3.

⁵ Por. E. Berman, J. Bound, Z. Griliches, *Changes in the demand for skilled labour within US manufacturing: Evidence from Annual Survey of Manufacturers*, Quarterly Journal of Economics 1994, No. 109, s. 367–397.

tyczna i bezbolesna. W krótkim okresie nowe miejsca pracy nie będą pokrywać utraty starych, pod względem wymaganych umiejętności czy lokalizacji.

Ciekawym głosem w dyskusji o końcu pracy ludzkiej była teza J. Rifkina⁶: o ile pierwsza rewolucja przemysłowa, opierająca się na rewolucji naukowo-technicznej, spowodowała zmianę sposobu produkcji i stopniowe zastępowanie maszynami pracy fizycznej człowieka, to obecnie nowe technologie informatyki i automatyzacji zastąpią umysł ludzki. W erze informatycznej inteligentne maszyny będą eliminować pracę ludzką z procesu produkcji i usług. Zdaniem Rifkina 75% pracy ludzkiej w krajach rozwiniętych to praca prosta, którą mogą zastąpić maszyny⁷.

Co zrobić jednak z ludźmi, którzy przestaną pracować? Bezrobocie ciągle rośnie. Dla przykładu, przeciętna stopa bezrobocia w strefie euro wynosiła w lipcu 2005 r. 8,6%. Była ona bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach (wahała się od kilkunastu % do około 2% w Luksemburgu)⁸. Generalnie, bardziej zagrożone brakiem pracy były kobiety i młodzież. Prawie połowa bezrobotnych pozostawała bez pracy ponad rok. W krajach uprzemysłowionych bezrobocie już dawno przestało zagrażać jedynie „grupom problemowym” (związanym z drugorzędym rynkiem pracy, tj.: kobietom, młodzieży, osobom w starszym wieku, inwalidom itp.). Redukcje zatrudnienia dotyczą w coraz większym stopniu pracowników wysoko wykwalifikowanych, nauczycieli, pracowników nauki czy administracji. Pewność zatrudnienia traci nie tylko nisko kwalifikowana siła robocza, ale i klasa średnia. Zyskuje grupa wysoko wykwalifikowanych i wynagradzanych specjalistów, tzw. elita wiedzy, która będzie mogła pracować wszędzie, na wszystkich kontynentach⁹.

W zasadzie bezpośrednim skutkiem wprowadzania nowych technologii są nowe miejsca pracy, tworzone dla produkcji i rozprowadzania nieznanych dotąd produktów i usług. Te nowe branże przemysłu (np. przemysł oprogramowania, komputerowy, mikroelektroniczny) zatrudniają miliony ludzi, mimo że jeszcze do niedawna (przed 1950 r.) prawie żadna z nich nie istniała. Pośrednie skutki obejmują zarówno likwidację miejsc pracy, jak i tworzenie nowych, które trudno ustalić wprost. Zwykle skutki ekspansywne w gospodarce

⁶ J. Rifkin, *The End of the Work*, New York 1995.

⁷ Zdaniem Rifkina proces ten dopiero się rozpoczął, stąd dopiero 5% kompanii na świecie zaczęło wprowadzać wysoko rozwinięte technologie, zastępujące pracę ludzką. W USA w latach 1989–1993 w następstwie automatyzacji straciło pracę około 2 mln pracowników. Zaledwie 1/3 z nich znalazła nową pracę w usługach, ale za ok. 20% niższe wynagrodzenie (J. Rifkin, op.cit., s.167 i n.).

⁸ Eurostat – <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>.

⁹ J. Rifkin, op.cit., s.170 i n.

narodowej (czy światowej) uzależnia się od szybkiego rozwoju produktywności. To, co rewolucyjne w nowych technologiach, sprowadza się do budowy podstaw sprawnego cyklu wzrostu, w którym inwestycje utrzymują się na wysokim poziomie, a wydajność pracy wzrasta szybko, produkcja zaś jeszcze szybciej. W efekcie daje to przyrost netto zatrudnienia. Uzależnione to jest jednak od polityki makroekonomicznej, polityki zatrudnienia i handlu, a także od nowych technologii. Zatem równie ważna jest tu rola technologii, polityki i instytucji. Jeśli te trzy elementy będą dobrze skoordynowane, to w efekcie można uzyskać długie okresy pełnego zatrudnienia.

Generalnie rzecz ujmując, rynek pracy jest systemem specjalnej regulacji. Regulacja w zasadzie to nic innego jak przyjęte sposoby postępowania wobec siebie stron procesu pracy. Stronami są instytucjonalni przedstawiciele pracodawców i pracobiorców zorganizowanych w stowarzyszeniach i związkach zawodowych. Ze względu na prawny charakter większości regulacji, trzecią stroną staje się państwo¹⁰.

Regulacja jest realizowana przez bezpośrednie dyrektywy, określające, co prywatne podmioty gospodarcze mogą i czego nie mogą robić, tak aby ich działanie było zgodne z interesem publicznym¹¹. Regulacja gospodarki, w tym i regulacja rynku pracy, przeżywała swój rozkwit w latach 1945–1970, kiedy to w wielu krajach praktykowano „aktywną” politykę makroekonomiczną: nacjonalizowano przedsiębiorstwa, zwiększano udział wydatków państwowych w PKB oraz poszerzano zakres regulacji. W latach tych przodujące kraje uprzemysłowione nie tylko osiągnęły pełne zatrudnienie, ale cierpiały na brak rąk do pracy i dlatego dopuszczały sporą liczbę pracowników migrujących. W krajach takich jak Francja czy Niemcy blisko 10% siły roboczej pochodziło z zagranicy. Pomiędzy rokiem 1950 a 1973 państwa uprzemysłowione notowały bezprecedensowy wzrost produkcji i konsumpcji (sięgający 5% rocznie).

¹⁰ Instytucjonalna interpretacja sytuacji panującej na rynku pracy jest częsta wśród prawników, ale nawet oni uważają za konieczne uwzględnianie wyznaczników kontekstowych (warunki ekonomiczno-polityczno-społeczne), złożoności identyfikowania partnerów społecznych, jak też regulacji pozaprawnych.

¹¹ W zasadzie na pierwszy plan wysuwa się regulacja formalnoprawna. Stanowi ona usankcjonowanie zwyczajowych, historycznie ukształtowanych sposobów działania, jakie są stosowane przez pracobiorców, pracodawców i aparat kontrolujący procesy pracy. Reguły formalnoprawne zakreślają ramy, w których mieszczą się realne stosunki i realne zachowania. Zob. m.in.: J. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, New York 1988; J. Cullis, P. Jones, *Public Finance and Public Choice*, McGraw-Hill, London 1992; H.-J. Chang i B. Rowthorna (red.), *The Role of the State in Economic Change*, Oxford University Press, Oxford 1995.

Towarzyszył temu rozwój handlu światowego, zwłaszcza towarami przemysłowymi¹².

Lata siedemdziesiąte XX wieku i następne stawiały przed Europą nowe wyzwania w dziedzinie zatrudnienia i bezrobocia, bezpieczeństwa społecznego i równości szans. Mimo wielu wysiłków bezrobocie wówczas rosło (a ubóstwo było widoczne na ulicach). Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele, chociażby:

- recesja wywołana kryzysem naftowym w latach 70.,
- zmiany strukturalne połączone ze wzrostem konkurencji międzynarodowej,
- starzenie się społeczeństw,
- ruchy migracyjne wyrażające się w szczególności ruchem ze wsi do miast,
- rozwój nowych technologii,
- istotny udział szarej strefy w niektórych sektorach.

Dodatkowo od początku lat 70. cechą charakterystyczną krajów Europy Zachodniej był tzw. bezzatrudnieniowy wzrost (*jobless growth*). Wzrost bezrobocia powodowany był brakiem przełożenia wzrostu gospodarczego na tworzenie nowych miejsc pracy. W latach 1970–1992 wzrost PKB w UE wyniósł 81%, podczas gdy zatrudnienie wzrosło o 9% (analogiczne wyniki dla USA to 70% wzrost PKB i 49% wzrost zatrudnienia)¹³. Wysokie bezrobocie stanowi stratę dla społeczeństwa¹⁴. Rozpatrując ekonomiczne skutki bezrobocia, należy uwzględnić duże koszty z nim związane, na które można spojrzeć zarówno z punktu widzenia bezrobotnego, jak i całego społeczeństwa.

KOSZTY BEZROBOCIA

Bezrobocie prowadzi do gwałtownego spadku dochodów rodzin i wszystkich negatywnych skutków wynikających z tego stanu rzeczy. Większość z nich żyje w stanie skrajnego ubóstwa i w poczuciu beznadziejności.

¹² *Zatrudnienie w świecie 1995*, Raport MOP, MPiPS, Warszawa 1995, s.178.

¹³ Por. M. Kabaj, *Wspólny rynek pracy czy asymetria integracji?*, Gospodarka Narodowa 1998, nr 7 oraz M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 42 i n.

¹⁴ Skutki bezrobocia można rozpatrywać w płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej, politycznej, prawnej, a także – psychologicznej, etyczno-moralnej i obyczajowej; w odniesieniu do jednej osoby i do całego społeczeństwa; z punktu widzenia zagrożeń bieżących i długookresowych.

Rozpatrując ten problem z punktu widzenia makroekonomicznego można wyróżnić dwa rodzaje kosztów związanych z bezrobociem:

- 1) koszty finansowe (drenaż pieniędzy publicznych) oraz
- 2) koszty utraconych możliwości (niepełne wykorzystanie czynników produkcji).

W ramach kosztów finansowych należy wymienić wydatki z budżetu państwa na zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia socjalne oraz na programy przeciwdziałania bezrobociu (roboty publiczne, szkolenia, wcześniejsze emerytury itp.). Do tych kosztów należy też zaliczyć zmniejszenie wpływów do budżetu państwa. Bezrobotny nie otrzymuje pensji, nie płaci podatku dochodowego; zmniejszają się wpłaty na fundusz ubezpieczeń społecznych, jak też wpływy z tytułu podatków pośrednich ukrytych w cenach towarów i usług, które bezrobotni nabyliby, mając zatrudnienie. Wysokie koszty finansowe związane z bezrobociem powodują wzrost deficytów budżetowych.

Poza kosztami finansowymi główną stratą ekonomiczną dla społeczeństwa wynikającą z bezrobocia jest strata w PKB, spowodowana niepełnym wykorzystaniem czynników produkcji. Strata ta jest zwykle mierzona za pomocą tzw. luki PKB – różnicy między potencjalnym PKB (tj. występującym w warunkach pełnego zatrudnienia, przy naturalnej stopie bezrobocia) a rzeczywistym PKB. Prawo Okuna mówi, że dla każdego punktu procentowego wzrostu rzeczywistej stopy bezrobocia powyżej naturalnej stopy bezrobocia luka PKB powiększa się o 2,5%¹⁵. Zatem koszty makroekonomiczne związane z bezrobociem są niebagatelnym problemem współczesnej gospodarki światowej.

Wśród skutków ekonomicznych związanych z bezrobociem nie sposób pominąć strat związanych z emigracją ludności, zwłaszcza młodych, dobrze wykwalifikowanych ludzi, nie mogących znaleźć odpowiedniego zatrudnienia w kraju (za godziwe wynagrodzenie). Straty te trudno jednak oszacować, a tym bardziej jednoznacznie ocenić, jeśli uwzględnimy, że emigracja jest jedną z metod przeciwdziałania bezrobociu, sprzyja napływowi kapitału do kraju, zdobywaniu nowych doświadczeń itd. Trzeba tu jednak odróżnić emigrację trwałą od czasowej i w tym kontekście ocenić skutki ekonomiczne dla kraju. Zagregowane dane statystyczne na ten temat uniemożliwiają przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy¹⁶.

¹⁵ M. Burda, Ch. Wypłosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000, s. 20, 368; A. Wojtyna, *Nowe trendy w zachodniej ekonomii*, AE, Kraków 1988, s. 114 i n.

¹⁶ Można jedynie za ich pomocą sformułować kilka ogólniejszych wniosków. Dla przykładu emigracja z krajów mniej zamożnych (w ramach UE) charakteryzowała się głównie kilku-

ZMIANY INSTYTUCJONALNE NA RYNKU PRACY

Zmiany instytucjonalne na rynku pracy zależą zarówno od przyjętej koncepcji, jak i od wielkości posiadanych funduszy oraz rozmiarów bezrobocia. Udział środków aktywnych (dających szansę zatrudnienia i aktywizację bezrobotnych przez m.in. tworzenie miejsc pracy, szkolenie, subsydiowanie zatrudnienia, promowanie drobnych przedsiębiorstw, prace interwencyjne, roboty publiczne itd.) w całkowitych wydatkach jest najwyższy w tych krajach rozwiniętych, które wykazują relatywnie niskie bezrobocie. Kraje o dużym bezrobociu wydają stosunkowo więcej na zasiłki, pomoc społeczną dla bezrobotnych, na wcześniejsze emerytury oraz na zwiększanie liczby zatrudnionych przez dzielenie istniejących miejsc i czasu pracy na większą liczbę zatrudnionych (przez skracanie normy czasu pracy, zatrudnianie w niepełnym wymiarze godzin) niż na środki aktywne.

Istotna skala wydatków na programy ograniczania bezrobocia w krajach rozwiniętych spowodowała, że rozpoczęto badania nad celowością i efektywnością podejmowania tego typu przedsięwzięć. Przyjęło to formę studiów nad wartościowaniem polityki i programów rynku pracy.

Przed decydentami stoją liczne dylematy, w rozwiązywaniu których mogą pomóc studia ewaluacyjne¹⁷. Jak się wydaje, najważniejszy dylemat dotyczy optymalnego zasięgu rozmaitych programów polityki rynku pracy. Pojawia się tu pytanie: czy wykorzystanie ograniczonych zasobów poza tym obszarem nie przyniesie korzystniejszych rezultatów z punktu widzenia zatrudnienia. W szczególności chodzi tu o kwestię, czy odciążenie wydatków i towarzysząca temu redukcja składek na ubezpieczenia społeczne oraz na podatki (bezpośrednie i pośrednie) nie mogłyby skuteczniej obniżyć bezrobocia, niż kierowanie środków na programy rynku pracy. Oznaczałoby to bowiem obniżenie kosztów produkcji (zwłaszcza czynnika pracy), co polepszyłoby koniunkturę i zachęciło do zatrudnienia nowych osób.

miesięcznymi wyjazdami (i „pracą na czarno”). Brak jednak danych o skali tego zjawiska. Zob. A. Wojtyna, op.cit., s. 114 i n.

¹⁷ Więcej o problemach związanych z badaniem efektywności narzędzi aktywnego oddziaływania na rynek pracy można znaleźć m.in.: J. Meller, Z. Wiśniewski, *Wyzwania globalizacyjne i integracyjne a polityka zatrudnienia i rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski (red.), *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*, PCZ, IPiSS, Warszawa 2001, z. 7, s. 22–49; M. Bednarski (red.), *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.

Przeprowadzenie jednak pełnej, metodologicznie doskonałej ewaluacji polityki i programów rynku pracy jest procedurą bardzo kosztowną, pracochłonną i trudną do wprowadzenia w życie w istniejących w większości krajów strukturach instytucjonalnych. Dlatego na większą skalę prowadzą je tylko nieliczne kraje¹⁸. Większość dokonuje wyboru, zgodnie ze swoimi potrzebami, węższego zakresu badań i prostszych metodologii¹⁹. Generalnie badania te potwierdzają tezę, że efektywność aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu zależy w dużej mierze od sprawności wykorzystania stosowanych tu narzędzi prawno-ekonomicznych, tj. subwencjonowanie miejsc pracy (w formie robót publicznych, prac interwencyjnych)²⁰, kształcenia bezrobotnych i udzielania pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy. Istotną rolę odgrywa otoczenie instytucjonalne, w którym narzędzia te są stosowane. Otoczenie to tworzą podmioty bezpośrednio oddziałujące na lokalne rynki pracy, urzędy pracy i rady zatrudnienia. Z drugiej strony są to realizowane w skali państwa makroekonomiczne programy walki z bezrobociem. Efekty programów makroekonomicznych w tej dziedzinie nie są łatwe do uchwycenia. Efekty te zwykle analizuje się na podstawie danych statystycznych, w postaci dynamiki stopy bezrobocia, liczby bezrobotnych, liczby miejsc pracy i podobnych wskaźników. Ich kształt jednak jest rezultatem całościowych efektów gospodarki: koniunktury w kraju, eksportu, skali inwestycji i innych. W pewnym tylko stopniu pozostaje skutkiem polityki przeciwdziałania bezrobociu.

Przy analizie efektywności aktywnych narzędzi, np. pożyczek dla bezrobotnych i zakładów pracy, mogą pojawić się dodatkowe pytania. Czy w sytuacji ograniczonych środków prawo do korzystania z pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy przyznać zarówno bezrobotnym, jak i zakładom pracy, czy ograniczyć je tylko do jednego z tych podmiotów. Wydaje się jednak, biorąc pod uwagę m.in. wyniki badań, że w coraz większym stopniu bezrobotni

¹⁸ *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, OECD, Paris 1995.

¹⁹ W Polsce przykładem może tu być: projekt badawczy zamawiany PBZ 08402 KBN zrealizowany przez zespół pracowników Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych; opublikowany w ramach serii „Studia i Materiały”, IPISS, Warszawa 1996.

²⁰ Częstość korzystania z prac subwencjonowanych i skala, na jaką są one organizowane w wielu krajach (szczególnie w okresie kryzysów lub trudności gospodarczych), upoważnia do twierdzenia, że instrumenty te łagodzą uciążliwość wywoływane bezrobociem. W zasadzie, w czasie wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku, po raz pierwszy zainicjowano roboty publiczne (zatrudnienie w celu wykonania określonego zadania zespołowego) na szeroką skalę, a potem tworzono warunki (ulgi podatkowe, sfery specjalne) do uruchamiania dodatkowych miejsc pracy interwencyjnej. Generalnie z punktu widzenia makroekonomii w wyniku uruchamiania prac subwencjonowanych tworzy się dodatkowy strumień popytu pobudzający koniunkturę. Pojawiają się warunki do aktywizacji gospodarczej regionu, kraju.

pożyczkobiorcy stać będą przed nieuchronną barierą konkurencji rynkowej. Niewielka wiedza klientów urzędów pracy z zakresu prawa, finansów i marketingu, minimalny kapitał założycielski mogą uniemożliwiać w coraz większym stopniu pokonanie oporów rynku i konkurencji z silniejszymi organizacyjnie i kapitałowo firmami, co powodowałoby „utopienie” pewnych środków w przedsięwzięcia nietrafione bądź nieumiejętnie prowadzone przez bezrobotnych. W tej sytuacji warto zastanowić się nad postulatem ograniczenia kręgu pożyczkobiorców do firm już istniejących, okrzepłych na rynku i chcących zatrudnić bezrobotnego. Tego typu rozwiązanie powinno dać relatywnie większą szansę na uzyskanie trwałego miejsca pracy i jednocześnie stanowi lepszą gwarancję zwrotu udzielonej pożyczki. W zasadzie w krajach rozwiniętych pożyczki dla bezrobotnych są coraz rzadziej wykorzystywanym instrumentem aktywizacji zatrudnienia²¹. W niektórych państwach (jak np. w Wielkiej Brytanii) rządowe programy walki z bezrobociem nie przewidują w ogóle możliwości udzielania bezrobotnym pożyczek ze środków budżetowych, w innych z kolei zakres wykorzystania systemu pożyczkowego dla finansowego wsparcia bezrobotnych jest znacznie mniejszy i ograniczony do np. „terminowego rachunku kapitałowego” we Włoszech czy „bankowych pożyczek pomocowych” w Niemczech.

W krajach rozwiniętych priorytetowym instrumentem są obecnie szkolenia, edukacja i polityka inwestowania w kapitał ludzki. Dość powszechnie uważa się bowiem, że kształcenie i wzrost kwalifikacji pracowników są zasadniczym czynnikiem ożywienia gospodarczego, przełamywania recesji i wejścia na ścieżkę wzrostu ekonomicznego. Kształcenie i edukacja, w aktywnej polityce rynku pracy, mają swoją szczególną wartość²². Troska o poziom wykształcenia i permanentną edukację jest więc kluczowym elementem programów ograniczania bezrobocia na rynkach pracy państw rozwiniętych (głównie w krajach skandynawskich). Polityka edukacyjna jako cecha aktywnej polityki rynku pracy jest nie tylko najefektywniejszą formą inwestycji publicznych, ale stanowi też niezbędny warunek wzrostu gospodarczego²³, zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności produktów, ograniczenia i łagodzenia skutków bezrobocia oraz innych, negatywnych następstw zmian strukturalnych.

²¹ Na temat doświadczeń europejskich i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (w tym też pożyczek) zob. m.in. w: *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki*, Raport IPiSS nr 2, Warszawa 1992.

²² Wartość podkreślaną już przez Konfucjusza w znanej maksymie: „Jeśli planujesz na rok – posiej ziarno; jeśli planujesz na lat 10 – to posadź drzewo, a jeśli planujesz na lat sto – to ucz ludzi”.

²³ „Wiedza jest być może najbardziej krytycznym czynnikiem konkurencyjności. Wraz z przesuwaniem się krajów w górę na skali rozwoju gospodarczego, coraz bardziej nastawiają się na wiedzę, by zapewnić rozwój i współzawodniczyć na światowych rynkach. To, jak ta wiedza jest

Stosowane w krajach rozwiniętych środki aktywne walki z bezrobociem można podzielić na trzy grupy:

- a) zmniejszające podaż siły roboczej (wcześniejsze emerytury, zwalczanie nielegalnego zatrudnienia, itp.);
- b) zwiększające zatrudnienie (bezpośrednie tworzenie nowych miejsc pracy, subsydiowanie zatrudnienia w postaci pomocy finansowej dla pracodawców rezygnujących z redukcji zatrudnienia lub zwiększających zatrudnienie, pożyczki i dotacje dla bezrobotnych, podejmujących własną działalność gospodarczą oraz skracanie czasu pracy i zachęcanie do pracy w niepełnym wymiarze godzin itd.);
- c) zwiększające efektywność funkcjonowania rynku pracy w sensie dopasowań strukturalnych bezrobotnych i wolnych miejsc pracy (m.in.: doradztwo zawodowe i kursy podnoszenia kwalifikacji, rehabilitacja zawodowa, dofinansowanie części kosztów związanych z podejmowaniem pracy przez bezrobotnych oraz dodatki pieniężne dla bezrobotnych podejmujących pracę w innym regionie, mające zwiększyć regionalną mobilność).

W ostatnim okresie w krajach rozwiniętych coraz częściej kwestionuje się celowość wzrostu wydatków na aktywne programy zatrudnieniowe. Biorąc pod uwagę pojawiające się głosy krytyczne i częściowo wątpliwe efekty aktywnych programów zatrudnieniowych, wysuwanie postulatów na rzecz zwiększenia wydatków wydaje się niecelowe. Pojawia się więc pytanie, jak zatem zmniejszyć rozmiary bezrobocia i jego złą strukturę? Pewnym rozwiązaniem byłyby zmiany w kierunkach polityki rynku pracy zmierzające do efektywniejszego wspierania ruchliwości pracowniczej i elastyczności rynku pracy. Poza tym wszystkie programy zatrudnieniowe powinny być oceniane z punktu widzenia ich wkładu w realizację celów. Mogłoby to być pomocne w analizie skuteczności poszczególnych instrumentów.

ZAKOŃCZENIE

W końcu XX wieku stało się jasne, że dla skutecznej walki z bezrobociem nie wystarczy sam wzrost gospodarczy i obniżenie kosztów siły roboczej, ale konieczny też będzie nowy podział pracy. Wynikający z postępu technologicznego wzrost wydajności pracy powinien prowadzić do poprawy warunków życia ogółu społeczeństwa, a nie tylko wybranych elit. Zapewne proces uby-

wania „tradycyjnej pracy” będzie stale postępował, co nie musi oznaczać, że coraz większa część społeczeństwa ma być bezużyteczna i pozbawiona środków do godnego życia. Wkraczamy w erę nowego podziału czasu pracy na czas pracy i czas zajęć społecznie użytecznych. Obok sektora publicznego i prywatnego rozwija się sektor organizacji pozarządowych, które kreują poprawę aktywności w sferze ochrony środowiska, walki z ubóstwem i patologią społeczną, w sferze edukacji, kultury, sportu itp.

Mimo że pod koniec XX i na początku XXI wieku występowały inne okoliczności niż w „erze pełnego zatrudnienia”, to analiza przeszłości może dać cenne wskazówki i pomóc w określeniu podstawowych warunków odzyskania pełnego zatrudnienia²⁴. Podstawowym warunkiem osiągnięcia pełnego zatrudnienia jest stworzenie ram instytucjonalnych dla wspólnej akcji międzynarodowej na rzecz rozwiązywania problemu bezrobocia i związanych z nim problemów socjalnych. W tym celu należy wprowadzać w życie politykę współpracy, która umożliwi postęp (przykładem może tu być Strategia Lizbońska²⁵).

INSTITUTIONAL CONDITIONING OF CHANGES ON THE LABOUR MARKET

SUMMARY

In this article the author undertook a test of evidencing basic sources of changes on the labour market. In the first part the notion of institution was defined. Then one analysed the labour market as a system of the special regulation. Attention was drawn mostly to the technical and technological progress involving structural transformations, as well as the growing competition and processes of globalization which extort constant changes and the evolution of the institution of labour market. Then the costs of unemployment and institutional changes on the labour market were touched upon. At last, one considered whether long-lasting full employment could be achieved at present. Generally, international programmes could be conducive to the reducing of total unemployment.

²⁴ Zob. Przegląd doświadczeń z okresu 1950–1973 – era pełnego zatrudnienia w: *Zatrudnienie w świecie...*, s. 177 i n.

²⁵ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii Lizbońskiej*, omówienie Komunikatu Komisji Europejskiej, Narodowy Plan Rozwoju 2007–2003, materiał opracowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2005.