

*Halina Mortimer-Szymczak**

RYNEK PRACY I BEZROBOCIE
(pojęcia ogólne)

1. WSTĘP

Zagadnieniom rynku pracy i bezrobocia poświęca się współcześnie bardzo wiele uwagi. Nie bez przesady będzie stwierdzenie, iż niemal wszystkie ekonomiczne ośrodki naukowo-badawcze, jednostki akademickie, w tym uniwersyteckie i akademie ekonomicznych w swoich badaniach na czoło wysuwają zagadnienia rynku pracy i bezrobocia. Jest to oczywiste, bowiem sytuacja społeczno-gospodarcza Polski ten właśnie problem uczyniła niezmiernie aktualnym. Okres przejścia od gospodarki centralnie sterowanej, nakazowo-rozdzielczej do nowego systemu zarządzania, ujmowanego coraz częściej w postaci społecznej gospodarki rynkowej, wyzwolił obok optymistycznej perspektywy także wszelkie zjawiska negatywne, jakie towarzyszą owym przekształceniom.

Gospodarka kapitalistyczna, oparta na prywatnej własności środków produkcji obok przewagi cech pozytywnych, wyzwala także inne, często niezamierzone zjawiska społeczno-gospodarcze. Są to zwłaszcza: inflacja, niestabilność warunków gospodarowania, wady podziału, niesprawiedliwość społeczna oraz bezrobocie. Należy stwierdzić, iż w okresie przejściowym zjawiska te ujawniają się w sposób szczególnie dotkliwy, przybierając nie notowaną w przeszłości skalę i szybkość wzrostu. Uogólniając możemy powiedzieć, iż tendencje te zauważone zostały we wszystkich postsocjalistycznych państwach środkowej i południowo-wschodniej Europy. Możemy więc pokusić się o uznanie owych tendencji jako zjawisk stałych, towarzyszących przekształceniom i nadać im charakter prawidłowości rozwojowej. Prawidłowość

* Prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Polityki Ekonomicznej UŁ.

ta nie oznacza, iż przebiega ona jednakowo we wszystkich państwach, z tym samym natężeniem, skalą, szybkością. Elementy te mogą być zróżnicowane i przejawiać się pod wpływem szczególnych warunków rozwojowych, historycznych, okresu przekształceń, wybranej drogi transformacji, wpływów politycznych, społecznych itp.

Za niezmiernie ważną w owym okresie należy uznać rolę państwa, jego integrację bądź niemieszanie się w rozwój nowych warunków i zjawisk. Określenie roli państwa w życiu społeczeństw należało do problemów dyskusyjnych. Bez przesady będzie stwierdzenie, iż niezależnie od ustroju społeczno-gospodarczego jest to jedna z najbardziej dyskusyjnych kwestii. W państwach typu totalitarnego problem ten został rozstrzygnięty na korzyść dominującej roli państwa, ba nawet przywódczej wraz z partią rządzącą w kierowaniu wszelkimi zasadniczymi sprawami danego kraju. Przypomnijmy, iż zgodnie z doktryną państwa komunistycznego ostatecznym celem było jego obumieranie wraz z przejęciem funkcji przez zorganizowane, w pełni dojrzałe społeczeństwo bezklasowe. Pozostawiając na boku wartości naukowe owego sformułowania, możemy przyjąć, iż doktryna ta obowiązywała powszechnie w państwach socjalistycznych. Dążność do tego typu organizacji nie zawsze była uświadamiana w praktycznej działalności. Nawet przeciwnie kierownicza rola partii rządzącej, przejawiała się bezpośrednio w nomenklaturowej dominacji stanowisk państwowych. Czy mieliśmy zatem do czynienia z rozżewem pomiędzy teorią marksowską a praktyką jej zastosowania? Czy doktryna, głoszona oficjalnie przez rządzących, nie przeradzała się w wygodne doktrynerstwo władz partyjnych i państwowych? Nie rozwijamy dalej owego wątku. Stwierdzamy jedynie, iż bez wątpienia także w układach totalitarnych kwestia zakresu udziału państwa w życiu społeczeństwa stała się problemem wielce dyskusyjnym.

Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej jest zróżnicowana. Okres przejściowy dostarcza wielu przykładów, gdy jeszcze współdziałają obok siebie różne sektory społeczno-gospodarcze, gdy istnieją stare, nierzadko ujemne doświadczenia i rodzą się nowe, jeszcze niesprawdzone wzorce postępowania. Następuje ograniczenie roli państwa i przenoszenie jego funkcji alokacyjnych na rzecz mechanizmów rynkowych. Konieczne staje się określenie pożądanego udziału państwa w sterowaniu gospodarką, w zarządzaniu i przemianach. Trudno byłoby pokusić się o sporządzenie jednolitego wzorca, adekwatnego dla wszystkich państw, budujących od podstaw system zbliżony do społecznej gospodarki rynkowej. Transformacja dyktuje różnorodność podejść do podobnych czy zbliżonych zjawisk, dyktuje różnorodność dróg rozwiązań. Błędem byłoby przyjęcie jednorodności w tym względzie, choć można wskazać na zbieżność zasadniczych kierunków.

Można spotkać stwierdzenie, iż jedynie właściwą drogą postępowania jest daleko posunięty liberalizm gospodarczy, liberalizm krańcowy, znany

z wczesnego okresu kapitalizmu. Rynek decyduje o wszelkim rozwoju, sam reguluje postępowanie współpartnerów, jest to innymi słowy gra wolnego rynku. Ingerencja państwa zostaje ograniczona do ochrony prawa, w tym przede wszystkim do ochrony prawa własności prywatnej. Dewiza „im mniej – tym lepiej” właściwie odzwierciedla owe stanowisko. Tego typu postępowanie w zwartej doktrynie odnotowujemy pod nazwą liberalizmu gospodarczego (XIX w.), który zastąpił wczesną doktrynę protekcyjnalizmu gospodarczego (XVII w.).

Protekcjonizm, uzewnętrzniony w postaci merkantylizmu, oznaczał aktywną i interwencyjną rolę państwa w tworzeniu bogactwa narodowego. Państwo poprzez system celny tworzyło osłonę produkcji krajowej przed zagraniczną konkurencją. Państwo oddziaływało na gospodarkę kraju, wspierało rozwój przemysłu, eksportu, ułatwiała import, niezbędnych do dalszego przetwórstwa towarów, sprzyjało kształceniu kadr rzemieślniczych, budowało kapitałochłonną infrastrukturę techniczną i ekonomiczną.

Początki liberalizmu gospodarczego mają miejsce w XVIII w. w krajach europejskich o wyższym poziomie uprzemysłowienia (Anglia, Francja, Prusy). Doktryna ta panowała niepodzielnie przez wiek XIX. Wiek XX to rozwinięta gospodarka rynkowa, ponowne ożywienie tendencji interwencyjnych, zwłaszcza na skutek rozszerzającego się kryzysu, okresu I wojny światowej oraz jej skutków. Przemocny wpływ wywarła w latach trzydziestych nauka J. M. Keynsa, następnie zaś jego uczniów. Recesja gospodarcza, ogromne bezrobocie wymusiło konieczność interwencyjnych działań państwa w krajach europejskich. Procesy te potęguje okres II wojny światowej, czas jej trwania oraz przestawianie gospodarek na tory wojenne. Odbudowa po zniszczeniach również sprzyjała tendencjom interwencyjnym w krajach europejskich, niezależnie od odniesionych zwycięstw.

Gospodarka liberalna dominuje w Europie oraz w Stanach Zjednoczonych A.P. po doprowadzeniu do stabilizacji oraz rozkwitu gospodarczego. Lata siedemdziesiąte i następne to ożywienie tendencji neoliberalnych, dominujące zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Funkcje gospodarcze państwa zostają znacznie ograniczone, następuje ich minimalizacja. Polityka ekonomiczna to przede wszystkim interwencja w zagadnieniach polityki społecznej i to wówczas, gdy pozostają one w bezpośrednim związku. Tendencje te wywodzą się z rządzenia krajem przez partie liberalne i konserwatywne, realizujące swoje programy polityczne.

Odrębne miejsce zajmowała doktryna państw socjalistycznych, realizująca programy polityczne partii komunistycznych. Tendencje te w Europie należą dziś do przeszłości. Współcześnie w państwach postsocjalistycznych trwają dyskusje programowe, ścierają się poglądy co do zasad i realizacji polityki społeczno-gospodarczej. Podobnie jest w Polsce, gdzie doktryny neoliberalne prezentowane są przez określone partie, zaś zmieniające się rządy próbują

wcielać w życie kanony owej doktryny. Przeplatają się więc kierunki krańcowego liberalizmu, z jego umiarkowaną odmianą, a także programy utrzymania w miarę rozległej interwencji państwa wraz z poszerzeniem wpływów rynkowych. To ostatnie dotyczy programów partii socjaldemokratycznych. Krótki zarys przedstawia jedynie podstawowe tendencje w rozwoju doktryn społeczno-ekonomicznych. Odpowiednie publikacje zajmują się szczegółowo tymi skomplikowanymi sprawami¹.

2. RYNEK PRACY, POJĘCIA OGÓLNE

W gospodarce rynkowej szczególne miejsce zajmuje problematyka rynku pracy, której częścią składową jest bezrobocie. Zastanówmy się, co rozumiemy przez pojęcie rynku pracy. Bez wątplenia nie jest to łatwe zdefiniowanie owej kategorii. W pracach naukowych i publicystycznych temat ten często jest podejmowany. Tytuły książek i artykułów bezpośrednio wymieniają ową kategorię bądź nawiązują do niej. Nie łatwo jest jednak wyłuskać w treści opracowań definicję tegoż pojęcia. Podobnie jest w publikacjach polskich. Nie przytaczamy owych sformułowań, można je znaleźć w literaturze przedmiotu. Dla naszych potrzeb posłużymy się sformułowaniem powszechnie przyjętym w słownictwie ekonomicznym².

Rynek pracy, bądź zamiennie zawodów, zatrudnienia (*labour market, job, employment*), oznacza mechanizm, w którym mają miejsce ekonomiczne transakcje: z jednej strony – najmowanie (angażowanie) ludzi do pracy, z drugiej zaś – sprzedaż swojej pracy (gotowość do pracy). Wyrażenie to nie oznacza fizycznego istnienia rynku jako miejsca, chociaż wszelkie transakcje indywidualne najmu, jak stwierdza się, zawierane są na rynku pracy. Rynek pracy jako całość podlega podziałowi na wiele podrynków, takich jak: rynki regionalne, sektoralne, a także specyficznych dziedzin, zawodów, kategorii osób. Nadwyżka siły roboczej prowadzi do uszczelnienia, inaczej zwartości rynku pracy.

Dostosowania (dopasowania) na rynku pracy dokonuje się poprzez redukcję wąskich gardeł, a także nadwyżek siły roboczej. W drodze określonej polityki rynku pracy, bądź zamiennie polityki pracy, siły roboczej dąży się do uzyskania równowagi (zbilansowania). Politykę tę prowadzą specjalnie do tego celu powołane organy państwowe. Są to organy administracji pracy, bądź zamiennie siły roboczej, publiczna obsługa zatrudnienia. Organy

¹ Por. B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, [w:] *Polityka ekonomiczna (wybrane zagadnienia)*, red. B. Winiarski, Akademia Ekonomiczna im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1991, s. 9–21.

² Por. *Glossare zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Englisch-Deutsch*, H. Werner, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1980, s. 110 i n.

te stanowią część składową administracji państwowej centralnej i lokalnych organów samorządowych. Odzwierciedlają one politykę zatrudnieniową, stanowiącą część składową ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej.

Różnorodność rynku pracy przejawia się w wielu aspektach. Obok dążenia do równowagi, możemy także mówić o określonych zachowaniach na rynku pracy. Dla przykładu pozycja kobiet na rynku pracy jest zdeterminowana sytuacją społeczno-rodzinną. Po urodzeniu pierwszego dziecka, kobiety w przeważającej mierze rezygnują czasowo z pracy zarobkowej. Polityka socjalna w zakresie pomocy, urlopów, świadczeń, a także preferowanie większej liczby dzieci w rodzinie, powoduje określone zachowania kobiet na rynku pracy. W różnych okresach obserwowaliśmy zainteresowanie państwa w zwiększeniu liczby urodzeń, w drodze różnych preferencji tzw. polityki pronatalistycznej. Nie jest więc przypadkiem, iż społeczno-ekonomicznym aspektem pracy kobiet poświęca się odrębne studia oraz badania z zakresu różnych dyscyplin naukowych.

Rozróżniamy także określony zasięg przestrzenny rynku pracy, czyli rynek krajowy, traktujący o makro problemach zatrudnienia, podlegający ogólnej polityce państwa, regulowany ewentualnie poprzez decyzje centralne. Następnie występuje rynek regionalny określany jako mezo, dostosowany do administracyjnego podziału kraju bądź o zasięgu umownych granic, stosowanych dla celów studialnych. Z kolei możemy mówić o rynkach lokalnych, regulowanych przez lokalne organy samorządowe. Ten typ o charakterze mikro ma istotne znaczenie w prowadzeniu polityki zatrudnieniowej i rozwiązywaniu problemów poprzez właściwe dla danych warunków instrumenty ekonomiczne, czasami także administracyjne. Te ostatnie mogą mieć miejsce w niektórych przypadkach w okresie przejściowym, zaś szczególnie w gospodarce sterowanej centralnie.

Stosowane jest także pojęcie wewnętrznego rynku pracy, odnoszone do jednostek elementarnych, jakimi są przedsiębiorstwa oraz innego typu instytucje. W tym przypadku mamy do czynienia z zawężeniem omawianego zjawiska i jedynie umownie przyjmujemy, iż jest to rynek mikro, stosowany w obrębie jednostki posiadającej osobowość prawną. Obowiązują tu odmienne reguły gry, właściwe przede wszystkim w zarządzaniu i administrowaniu przedsiębiorstwem. Będą to więc problemy doboru kadr, przyjmowania w drodze najmu i zwalniania osób z uwzględnieniem postępowania regulacji kodeksu pracy, umów zbiorowych, związkowych i innych. Będą to zagadnienia odnoszące się do polityki personalnej (osobowej) poparte umowami wewnętrznymi samorządów robotniczych, o ile takie w zakładach pracy egzystują. Z naszego punktu widzenia tego rodzaju wewnętrzne rynki pozostają poza naszym zainteresowaniem. Bliskie są one natomiast dyscyplinie szczegółowej, jaką jest ekonomika pracy.

Rozwój rynku pracy wykazuje określone tendencje. Uzależniony jest od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej, tempa wzrostu gospodarczego, zasad międzynarodowych wymiany towarowej itp. Procesy te, jako bardziej sprzyjające, są oczekiwane na skutek ożywienia w gospodarce narodowej. Budując więc prognozy rozwoju rynku pracy oczekuje się sprzyjających trendów w przyszłości. Podział rynku pracy dotyczy również jego zasięgu państwowego. Mówimy wówczas o rynku pracy krajowym bądź narodowym. Określenie to jest właściwe w gospodarkach zamkniętych, w państwach, gdzie przekraczanie granic obwarowane jest umowami międzynarodowymi. Podróże obywateli dozwolone są na podstawie ważnych dokumentów paszportowych, nierzadko też w drodze uzyskiwania odpowiednich wiz wjazdowych. Sytuacja zmienia się wraz z pogłębianiem się przyjaznych stosunków między państwami, umów o wzajemnej współpracy, wymianie, znoszeniu ograniczeń paszportowych, łagodzeniu transferów nie tylko towarowych, lecz także osobowych. Przykładem może być Wspólnota Europejska kilkunastu (12) na ogół wysokorozwiniętych państw Europy Zachodniej. Doniosłe znaczenie mają przepływy towarowe, bezcłowa wymiana dóbr, ujednoczenie stawek i opłat celnych, o ile takie istnieją, określenie wysokości górnej lub dolnej granicy cen, dążenie do wspólnej waluty itd. Wymiana walutowa jest nieograniczona, zaś przyjęcie w niedalekiej przyszłości (1997–1999) wspólnej jednostki monetarnej, obecnie tzw. ECU, sprzyjać będzie rozliczeniom pieniężnym. Dlatego definiowanie narodowego rynku pracy staje się coraz bardziej umowne, zaś w przyszłości nie będzie istniało, ze względu na ustanie ograniczenia transferowego osób. Nie będzie więc definicji zamkniętego rynku narodowego.

Podobne tendencje odnosimy do warunków państw postsocjalistycznych, w tym Polski. Przyjęcie naszego kraju do Wspólnoty Europejskiej pozwoli na szersze otwarcie rynków: towarowego, kapitałowego oraz pracy. Jeśli te dwa pierwsze rynki mają większe możliwości wejścia do Wspólnoty, to rynek trzeci będzie wymagał jeszcze dość długo dostosowania się do wymagań rozwiniętych państw europejskich. Państwa te chronią własne interesy, przede wszystkim interesy swych obywateli przed napływem osób z zewnątrz. Chodzi o ewentualną utratę pracy i zarobku w ojczystym kraju. Sprawy te nader skomplikowane dotyczą sfery ekonomicznej i społecznej.

Nastąpią zatem zmiany w prowadzonej polityce rynku pracy zarówno w poszczególnych krajach, jak i konieczność wypracowania wspólnej polityki zjednoczonych państw. Polityka rynku pracy, inaczej polityka zatrudnienia czy polityka siły roboczej oznacza, iż celem jest działanie aktywne dla zapewnienia pełnego zatrudnienia. Przez pełne zatrudnienie rozumiemy taki stan, w którym stopa bezrobocia jest niewysoka i nie przekracza pewnego poziomu, przyjętego dla danego kraju (np. 2–3% ogółu zatrudnionych). Sprawę racjonalności zatrudnienia pozostawia się jednostkom podstawowym,

tj. przedsiębiorstwom. Należy jednak zaznaczyć, iż ogólna polityka państwa w zakresie zatrudnienia może walnie przyczynić się do jej optymalizacji. Nie nawiązujemy tu do powszechnie stosowanej zasady w gospodarkach planowanych centralnie, gdzie polityka zatrudnienia oznaczała pełne i racjonalne wykorzystanie zasobów pracy. W gospodarce rynkowej te dwa człony winny się uzupełniać, jednak akcent ogólny przejawia się w pełnym zatrudnieniu, zaś racjonalność w drodze szczegółowych decyzji jednostek gospodarujących.

Podział rynku pracy (segmentacja) pozwala również na przyjęcie następującego dzielenia: pierwotny (pierwszy, prymarny), wtórny (drugi, dualny). Spotykamy także określenie: bałkanizacja rynku pracy. Nie przyjęło się ono w literaturze przedmiotu bądź inaczej nie zostało zaakceptowane, tak jak to ma miejsce w stosunku do pojęcia segmentacji. Pierwotny rynek pracy oznacza, iż występują na nim osoby o określonych kwalifikacjach, zawodach, czy innych cechach szczególnych, powodujących ich wyższą atrakcyjność w zakresie popytu. Rynek pracy wtórny (drugi) charakteryzuje się występowaniem na nim osób o niskich płacach, o zawodach zanikających, szczątkowych, a w konsekwencji będzie to praca o wysokim stopniu fluktuacji. Wtórny rynek pracy przyjmuje przede wszystkim osoby z grup mniejszości narodowych, z emigracji zarobkowej, kobiety o niskich kwalifikacjach, robotników o niskich dochodach. Badania w tym zakresie przynoszą wiele ciekawego materiału, zaś wraz z danymi statystycznymi dostarczają informacji o sytuacji materialnej i społecznej różnych grup pracowniczych. Statystyka pracy stanowi więc wydzieloną dziedzinę statystyki ogólnej, w tym problematyka zatrudnienia i rynku pracy jest zaliczana do podstawowych trendów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Reasumując dotychczasowe rozważania stwierdzamy, iż niezmiernie ważnym zagadnieniem w teorii ekonomii i w dydaktyce jest wyodrębnienie teorii rynku pracy.

3. BEZROBOCIE, POJĘCIA OGÓLNE

Definiowanie pojęcia bezrobocia jest już dobrze rozeznane w literaturze przedmiotu. Można stwierdzić, iż w ustawodawstwie jest ono określone w sposób jednoznaczny. Bezrobocie oznacza, że osoba zdolna do wykonywania pracy i poszukująca jej pozostaje poza pracą. Regulacja w tym zakresie jest następująca: „[...] bezrobotnym jest osoba zdolna do pracy, gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy i zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania organie zatrudnienia stopnia podstawowego, jeżeli: nie pobiera emerytury, nie jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, nie prowadzi działalności gospodarczej lub nie podlega ubezpieczeniu

społecznemu z innego tytułu [...]” (art. 2, pkt 8)³. Podobna, choć znacznie rozszerzona regulacja zawarta została w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. (art. 2, pkt 9). Nie omawiamy szczegółowo różnic, jakie mają miejsce w wymienionych ustawach. Stwierdzamy, iż są one zasadnicze, zaś ustawa z 1991 r. w dużej mierze jest restrykcyjna w stosunku do poprzedniej. Jednocześnie ma ona na celu zniesienie nieprawidłowości, jakie wyłoniły się w trakcie realizacji ustawy z 1989 r.

Jak zauważamy, bezrobotny winien zarejestrować się w odpowiednim urzędzie. Czynność ta stanowi zasadniczy warunek dla uznania osoby za bezrobotną. Przyjmujemy więc w tym przypadku nazwę bezrobocie rejestrowane, bowiem tylko ta forma jest brana pod uwagę w ustawodawstwie o zatrudnieniu. Przepisy o pomocy socjalnej, w tym zasiłki społeczne i szkoleniowe obejmują bezrobotnych zarejestrowanych. Istnieją ponadto przypadki osób pozostających poza pracą, zdolnych do jej podjęcia, nie znajdujące odpowiedniego zatrudnienia, które z różnych przyczyn nie zgłaszają się do biur pracy, nie rejestrują się, pozostają więc poza ewidencją. Osoby te nie są objęte pomocą, przysługującą zarejestrowanym.

Zazwyczaj podstawowym motywem takiego postępowania jest brak zaufania do możliwości zatrudnienia poprzez pośrednictwo odpowiednich biur, a także poszukiwanie pracy na własną rękę, przez znajomych, ogłoszenia prasowe, prywatne biura pośrednictwa itd. Mogą istnieć również przyczyny bliżej nierozeznane. W różnych krajach sprawy te wyglądają niejednakowo, różne są także rozmiary tego zjawiska. Określenie owych wielkości może być tylko przybliżone i opierać się na szacunkach.

Spotykamy także sytuacje odwrotne, dotyczące w głównej mierze gospodarek typu przejściowego do ustroju rynkowego. Mam na myśli sytuację zarejestrowanego bezrobotnego, pobierającego należny mu zasiłek i jednocześnie pracującego „na czarno”. Zazwyczaj nie jest on zainteresowany w podjęciu zajęcia zarobkowego, oferowanego przez biuro pośrednictwa w systemie stałym, pełnoetatowym. Te trudne problemy stara się regulować ustawodawstwo pracy; nie jest to łatwe i nie zawsze udaje się chronić zarówno bezrobotnego, pracodawcę, jak i urząd państwowy czy samorządowy.

Istnieje wiele rodzajów bezrobocia. Najczęściej jest ono klasyfikowane w zależności od długości trwania. Możemy wyróżnić: (1) bezrobocie przejściowe, zwane także normalnym lub frykcyjnym. Tego rodzaju bezrobocie istnieje zawsze w gospodarce rynkowej. Wielu ekonomistów uważa je za normalne, przyjmując zazwyczaj jego stopę na poziomie 2–3% osób czynnych zawodowo. Stan ten towarzyszy stabilnie funkcjonującej gospodarce narodowej. Uważa

³ Por. *Ustawa o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r.*, „Dziennik ustaw” 1989, nr 75, poz. 146 oraz *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r.*, „Dziennik Ustaw” 1991, nr 106, poz. 457.

się ponadto, iż w takim przypadku występuje pełne zatrudnienie. Pracujący na skutek utraty zajęcia ponoszą straty (finansowe i moralne). Dotyczy to również strat w krótkim czasie, tj. przejściowo, zazwyczaj przy zmianie miejsca pracy. Jest to okres bezrobocia, związany z bieżącą zmianą zawodu lub miejsca pracy.

Obok bezrobocia frykcyjnego wyróżniamy ponadto: (2) bezrobocie sezonowe, (3) bezrobocie strukturalne, (4) bezrobocie cykliczne, (5) bezrobocie technologiczne, (6) bezrobocie trwałe, ostre, o tendencji zwykłej (*hard-core unemployment*). Wymienione rodzaje bezrobocia nie wyczerpują zagadnienia. Owa klasyfikacja może wystąpić także w innej formie i być uzależniona od kryteriów wyjściowych, przyjętych w oficjalnej nomenklaturze urzędów zatrudnienia oraz organów statystycznych. Poszczególni autorzy mogą posługiwać się odmiennymi klasyfikacjami, dostosowanymi do własnych badań.

Przypominamy, iż bezrobocie rejestrowane oznacza liczbę osób, ujętych w statystyce biur pracy. Oficjalne dane nie wyczerpują globalnej liczby owego zjawiska. Wielkość rejestrowana pozwala na określenie stopy bezrobocia, tj. poziomu procentowego osób pozostających poza pracą. Kalkulacja polega na określeniu procentu (udziału) bezrobotnych w stosunku do wielkości siły roboczej (zatrudnionych, tj. pozostających w stosunku pracy) lub łącznej liczby bezrobotnych i zatrudnionych. Stopa bezrobocia (poziom) może wzrastać bądź obniżać się w związku z wahaniami społeczno-gospodarczymi. Mogą mieć miejsce cykliczne wzrosty bądź spadki omawianego zjawiska. Bezrobocie określane jest wówczas jako cykliczne, kojarzy się bowiem z wahaniami gospodarczymi.

Dane statystyczne uzyskiwane są poprzez biura zatrudnienia na podstawie zapisów komputerowych. Zapisy te sporządzane są miesięcznie, następnie sumowane kwartalnie, półrocznie i rocznie. Można także określać wielkości jako średnie (kwartalne, roczne). Niezmiernie ważne jest wyposażenie biur w komputerowy system informatyczny. Zapewnia on szybkość uzyskania danych, ich wiarygodność (pełną bądź przybliżoną), a także pozwala na określenie tendencji, proporcji oraz przewidywać co do dalszego kształtowania się tendencji. Biura zatrudnienia w Polsce dopiero od kilku lat dysponują niezbędną aparaturą i niestety przyznać trzeba, iż tylko niektóre z nich posiadają względnie wystarczające wyposażenie. Dotyczy to dużych aglomeracji miejskich oraz większych ośrodków przemysłowych. Ośrodki gminne, a także wiele jeszcze miejskich nie dysponują wystarczającym bądź żadnym wyposażeniem, ułatwiającym zebranie i przetworzenie danych. Jest to więc jeszcze jeden problem do rozwiązania, jaki stoi przed biurami zatrudnienia i urzędami statystycznymi.

Bezrobotni otrzymują zasiłki określone w ustawodawstwie o zatrudnieniu. Regulacja prawna uzależniona jest przede wszystkim od strategii i polityki społeczno-gospodarczej państwa, od jego kondycji finansowej. Państwo pełni

określoną rolę w stosunku do swoich obywateli. W gospodarce rynkowej wyzwala ono szeroką inicjatywę wśród ludności, kierując dbałość o własne interesy przez ich przedsiębiorczość. Zakres opieki państwa nad obywatelami może być szeroki bądź zwięzać się w zależności od przyjętych w tym względzie zasad (ideologii, filozofii). Państwo spełnia więc rolę opiekuńczą, a nawet nadopiekuńczą wobec swoich obywateli. Rola ta bywa również bardziej umiarkowana i ogranicza się jedynie do materialnego zabezpieczenia na czas krótkiego trwania bezrobocia. Bywa także częściowo lub bardzo restrykcyjna, minimalnie zabezpieczająca potrzeby bezrobotnych, pozostawiając ich po krótkim czasie własnemu losowi.

Zasiłek dla bezrobotnych (zwyczajny, ustawowy) przysługuje osobie pozbawionej zarobku (płacy, uposażenia), uzyskiwanego z pracy. Osoba ta opiera swoją egzystencję na zasiłku, czerpie pieniądze z pomocy dla bezrobotnych (*unemployment benefits, compensation*). Nie omawiamy w tym miejscu przepisów, szczegółowo regulujących warunki, czas oraz wysokość owych zasiłków. Ulegają one modyfikacjom, tak jak to miało miejsce w obydwu polskich ustawach o zatrudnieniu i bezrobociu, a także w rozporządzeniach i przepisach wprowadzających. Zainteresowanego czytelnika odsyłamy do oryginalnych dokumentów.

Bezrobotny po wyczerpaniu zasiłku zwyczajnego może ubiegać się o inny rodzaj zasiłku z funduszy socjalnych państwa. Przydzielany on jest przez organ samorządu terytorialnego (gminy). I tym razem zamiennie używamy następujących określeń: zasiłek, zabezpieczenie, kompensacja. Oznacza to, iż bezrobotny może otrzymać pomoc finansową, gdy wyczerpał należne mu prawo do zwyczajnego zasiłku dla bezrobotnych. Pomoc ta ustalana jest poniżej poziomu ustawowego zasiłku. Wysokość regulowana jest w odpowiednich ustawach bądź rozporządzeniach dotyczących pomocy społecznej (zabezpieczenia socjalnego).

Zwracamy uwagę na istnienie tzw. bezrobocia częściowego. Dotyczy ono osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze. Czas pracy zredukowany jest przez przedsiębiorcę z różnych powodów, głównie natury ekonomicznej. Zatrudniony pragnie wypełniać swoje obowiązki w pełnym wymiarze, gdyż wówczas otrzymuje całkowite wynagrodzenie. Pracując w niepełnym wymiarze otrzymuje wynagrodzenie częściowe. W sytuacji stagnacji gospodarczej nie ma on możliwości zmiany miejsca pracy, trzyma się często kurczowo posiadanego stanowiska, które gwarantuje mu minimum egzystencji. Osoby te mogą rejestrować się w biurach pośrednictwa, jako poszukujące zamiany zatrudnienia. Nie kwalifikują się one do rejestracji jako bezrobotni. Pozostają zatem poza ewidencją i nie zawyżają liczby bezrobotnych. Tym niemniej traktujemy je jako bezrobocie potencjalne bądź częściowe. Uważamy, iż należy poważnie traktować wielkość danego zjawiska i łączyć je z ewentualną perspektywą i trendami rozwoju.

Jedną z form bezrobocia jest tzw. bezrobocie ukryte (*concealed, disguised, hidden unemployment*). Oznacza ono, iż wszyscy pozostają w stosunku pracy, a więc nikt nie jest nie zatrudniony. Duża liczba osób jest zaangażowana w pracę, która mogłaby być z powodzeniem wykonywana przez mniejszą liczbę pracowników. Jest to swego rodzaju „gromadzenie” zatrudnienia głównie w przedsiębiorstwach produkcyjnych (zapasy siły roboczej, nadmiar zatrudnienia).

Bezrobocie ukryte może występować we wszystkich działach gospodarki narodowej z różnym natężeniem, a także w dywersyfikacji terytorialnej. Przeważnie dotyczy ono rolnictwa, częściowo przemysłu i innych działów oraz gałęzi produkcyjnych. Sądzymy, iż w sferze usług występuje ono znacznie rzadziej i z mniejszym nasileniem. Doświadczenia wielu krajów wskazują, iż ukryte bezrobocie dotyczy przede wszystkim państw wysoko zaludnionych, o strukturze rolniczej, o dużym udziale gospodarki naturalnej, wymianie pozarynkowej, a więc niemonetarnej.

Przemiany społeczno-gospodarcze są tam utrudnione ze względu na niskie techniczne uzbrojenie, niski poziom technologii i organizacji produkcji, braki materiałowe itd. Redukcja siły roboczej w rolnictwie i jej transfer do działów produkcji przemysłowej, transportu, budownictwa jest wręcz niemożliwy ze wskazanych powodów. Współcześnie problemy te dotyczą krajów rozwijających się (trzeciego świata), oczywiście wielkości i struktura tego rodzaju bezrobocia nie jest tam jednakowa. Zróznicowany jest bowiem poziom ich rozwoju społeczno-gospodarczego, kulturowego, oświaty, profilaktyki zdrowotnej itp. Ogromne znaczenie mają także problemy demograficzne, przeludnienie, dysproporcje w poziomie dochodów i standardzie życia. Kontakty handlowe z wysoko rozwiniętymi krajami świata, udziały kapitału i inwestycji zagranicznych – wszystko to wpływa na wzrost i tempo rozwoju owych państw.

Przeludnienie agrarne Polski międzywojennej było podstawową przyczyną omawianego bezrobocia. Ukryte rezerwy siły roboczej w rolnictwie i na wsi polskiej stanowiły niebagatelny materiał dla badań naukowych. Oszacowania były niejednakowe, sięgały od 2,5 mln do 6 mln osób pozostających poza pracą. Niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, stagnacja, zbyt mały dopływ kapitału zagranicznego, zróznicowania w poziomie rozwoju (podział na Polskę A, B, C, wytworzenie się tzw. ściany wschodniej), analfabetyzm, problemy narodowościowe – wszystko to utrudniało przyspieszenie wzrostu. Brzemienne zwłaszcza były lata powojenne, tj. dwudzieste i początek lat trzydziestych. Ożywienie następowało dopiero w drugiej połowie lat trzydziestych, przerwane zresztą okrucieństwem II wojny światowej. Problemy bezrobocia w ówczesnym okresie nie zostały rozwiązane, a nawet złagodzone.

Bezrobocie ukryte dotyczy także przedsiębiorstw, zwłaszcza państwowych oraz spółdzielczych. W znacznym stopniu występowało ono po II wojnie światowej w gospodarce uspołecznionej, gdzie przedsiębiorstwa realizowały

politykę socjalną państwa. Tutaj bowiem ze względów bytowych utrzymywano osoby mało przydatne, o niskiej wydajności pracy. Zatrudnienie to nosiło nazwę socjalnego, a więc obejmowało osoby w wieku przedemerytalnym, częściowo niezdolne do wykonywania pełnych obowiązków pracy, matki samotnie wychowujące dzieci, osoby chore. Zakład pracy wydzielał specjalne fundusze z globalnego funduszu płac. Przez wiele lat toczyły się dyskusje na ten temat. Wśród ekonomistów przeważał pogląd, iż osoby wymagające zabezpieczenia socjalnego winny je uzyskiwać z państwowego funduszu socjalnego, nie zaś z funduszy przedsiębiorstw. Wśród polityków społecznych nierzadko broniło poglądów odwrotnych, obciążających fundusze przedsiębiorstw, sądząc, iż państwowy budżet jest zbyt szczupły, aby sprostać tego rodzaju wydatkom.

Problemy bezrobocia ukrytego w przedsiębiorstwach stały się szczególnie dotkliwe w okresie przejścia od gospodarki tzw. realnego socjalizmu do gospodarki wolnego rynku. Odczuwają to wszystkie państwa postsocjalistyczne. Dodatkowym motywem jego utrzymania w okresie transformacji społeczno-ekonomicznej jest brak stabilności, a tym samym obawa kierownictwa o stan kwalifikowanej załogi. Zastój i stagnację gospodarczą traktują oni jako stan przejściowy, czekając na ożywienie (prosperity) zdają sobie sprawę, iż trudno byłoby odtworzyć stan wysoko kwalifikowanej kadry. Rozumowanie to nie jest pozbawione racji, zaś w przypadku przedłużającej się recesji jest ono bardzo kosztowne i niekorzystne dla wyników efektywności ekonomicznej. Problematyka ta wymaga dalszych gruntownych badań oraz analiz, prowadzonych w konkretnych jednostkach.

Masowe bezrobocie, tj. bezrobocie na szeroką skalę może być uniknięte, likwidowane bądź łagodzone jedynie poprzez zwiększenie wydatków finansowych państwa. Wydatki te powinny być kierowane przede wszystkim na aktywizację gospodarczą, kreowanie nowych miejsc pracy, na fundusze interwencyjne, roboty publiczne itp. Oczywiście zwiększone muszą być wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, ewentualnie również dla ich rodzin poprzez pomoc społeczną. Forma ta stanowi pośrednią pomoc finansową dla osób pozostających bez pracy.

W ogólnej masie wyodrębniamy bezrobocie ludzi młodych, w tym młodocianych (nastolatków). Problem ten jest niezwykle istotny z ekonomicznego punktu widzenia i przede wszystkim społecznego. Działalność państwa, organizacji społecznych, charytatywnych i innych w tym względzie ma istotne znaczenie dla łagodzenia jego skutków. Różne w tym względzie są poglądy i rozwiązania. Jedno nie ulega wątpliwości, iż państwo poprzez politykę oświatową, wychowawczą, zatrudnieniową winno podejmować zdecydowane kroki dla łagodzenia i likwidacji tego tak trudnego i niebezpiecznego zjawiska. Omówienie polityki państwa w tym zakresie wychodzi poza ramy niniejszego artykułu.

Bezrobocie sezonowe, jak sama nazwa wskazuje, może pojawiać się w poszczególnych przemysłach, których aktywność uzależniona jest od

pewnego okresu (pora roku, dostawy surowcowe, połowowe, rolnicze itp.). W dużej mierze dotyczy ono działalności konstrukcyjno-budowlanej, wydobywczej oraz rolnictwa. Postęp techniczny, organizacja i technologia wytwarzania sprzyjają ciągłości i rytmiczności produkcji. Przedsiębiorcy poprzez procesy dostosowawcze zapobiegają pojawianiu się owego bezrobocia. Tam jednak, gdzie sezonowość pracy wynika z określonych cykli przyrodniczych zapobieganie to jest utrudnione lub wręcz niemożliwe. Natura bowiem jest wyłącznym regulatorem owej cykliczności.

Bezrobocie sektorowe (sektoralne) może pojawiać się w określonych dziedzinach przemysłu (gałęziach, branżach). Występuje ono wówczas, gdy mamy do czynienia z niewłaściwym doбором pomiędzy wakującymi miejscami pracy (wakansami) a bezrobotnymi, którzy w ostatnim czasie mogliby pozostawać do dyspozycji w innych (różnych) zawodach i w różnych miejscowościach.

W przypadku ich zatrudnienia w danych zawodach i miejscowościach mógłby nastąpić spadek poziomu bezrobocia. Bezrobocie strukturalne może być rezultatem zmian w procesach technologicznych, a także zmniejszenia popytu na towary i usługi ze strony pracujących.

Bezrobocie technologiczne pojawia się wówczas, gdy maszyny na skutek postępu technicznego i technologicznego oraz lepszej organizacji pracy wypierają i zastępują pracę człowieka (robotyzacja, komputeryzacja, mini-procesory itd.).

Pozostałe formy bezrobocia (poza już wskazanymi) to np. takie, które pojawiają się w okresie boomu, prosperity ekonomicznej. Będą to osoby bezrobotne, nie pracujące z wielu powodów, np. ich niedostosowania do miejsca i warunków przedsiębiorstwa, z uwagi na konfliktowość i trudności charakterologiczne, a także osoby ułomne, kalekie, wymagające specyficznych warunków pracy, dostosowanych do ich schorzeń. Mogą być to również osoby oczekujące nowego zatrudnienia w okresie własnej zmiany kwalifikacji, doksztalcania, zmiany zawodu itp.

Specyficzną grupę bezrobotnych tworzą kombatanci w różnych okresach powojennych i konfliktach zbrojnych. Mogą to być ludzie starsi, w zależności od upływu czasu zakończenia wojny. Mogą to być osoby młode, zwłaszcza w okresach współczesnego narastania konfliktów regionalnych, a także jako konsekwencja udziału mocarstw i organizacji międzynarodowych w ich rozwiązywaniu. Sprawy te są wielce dyskusyjne, nie będziemy więc przytaczać przykładów. Wskażemy jedynie, iż młode grupy bezrobotnych kombatantów pojawiły się w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, w republikach byłego Związku Radzieckiego i innych państwach. W stosunku do tych osób poza niezbędną pomocą finansową, podnoszenie kwalifikacji, zmiana i doskonalenie zawodowe, zwłaszcza w stosunku do ludzi młodych powinno być najbardziej właściwe w rozwiązywaniu owego problemu.

4. ZAKOŃCZENIE

Przedstawione uwagi ogólne nie wyczerpują całości zagadnienia, jest ono bowiem rozległe i wymaga dalszych badań. Analiza rynku pracy i bezrobocia prowadzona jest w skali kraju (makro) oraz w przekrojach regionalnych (mezzo). Analizy zatrudnieniowe w przedsiębiorstwach (mikro) stanowią szczególną sferę dociekań. Zróżnicowania przestrzenne według województw oraz gmin są znaczne. Dlatego też delimitacja rynków pracy dla rozeznania skali i struktury bezrobocia wymaga dostosowań do rzeczywistych potrzeb i odzwierciedlenia istniejącego stanu. Niezmiernie ważne jest badanie, w jakiej mierze statystyka pracy odzwierciedla potrzeby prowadzonych analiz. Nadal aktualny jest postulat o koordynacji i zespoleniu badań prowadzonych w różnych ośrodkach naukowych i instytucjach resortowych nad rynkiem pracy i bezrobociem.

Prowadzenie badań podstawowych, teoretyczne uzasadnienie istoty i znaczenia kategorii rynku pracy i bezrobocia bez wątplenia pozostaje w gestii placówek naukowych. Analizy praktyczne, badanie rzeczywistości, kierunków i tendencji rozwoju dokonywane jest tak w placówkach *par excellence* naukowych, jak i w ośrodkach resortowych, biurach zatrudnienia, urzędach statystycznych itd. Zespolenia wysiłków i współpraca mogą przynieść większe efekty i posunąć naszą wiedzę do przodu, a także wskazać na praktyczne zastosowania uzyskiwanych efektów.

Obecnie zachęcanie do prowadzenia owych badań i analiz nie jest już konieczne. Podejmowane one są w Polsce na bardzo szeroką skalę. Taka jest bowiem potrzeba chwili dla rozeznania i wskazania dróg rozwiązań jednego z najbardziej newralgicznych problemów współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Sądzimy więc, że i nasze rozważania mogą częściowo przyczynić się do rozjaśnienia wchodzących w grę zagadnień.

Halina Mortimer-Szymczak

LABOUR MARKET AND UNEMPLOYMENT
(general concepts)

The article deals with research on labour market and unemployment against the background of the country's present socio-economic situation. It analyzes the transition from a centrally-planned economy to a system resembling a social market economy and the role of the State in transformations during the transition period. The further analysis covers definitions of the labour market, its division into submarkets including regional, sectorial and others, the policy pursued on the labour market in this the policy of self-government organs, the active policy

with its target of full employment, the primary and secondary division of the labour market, definitions of the unemployment concept, legal regulations pertaining to it in the Polish legislation, the classification of unemployment according to its duration (temporary or fractional, emergency and seasonal, structural or local, cyclic, stagflationary), and the employment policy aimed at alleviating the consequences of unemployment including the policy in this field pursued by self-government organs. The labour market and unemployment call for further intensive studies on the macro scale and in regional cross-sections. Spatial differentiations of unemployment according to Poland's administrative provinces are very considerable. The diversification of the labour market is dependent upon the attained level of socio-economic development. There should be analyzed the degree to which the statistics of labour reflect the need for studies and analyses. It is also necessary to coordinate and consolidate research conducted by different research institutions and ministerial units of the labour market and unemployment.