

Dr Mirosław Zajdel

Katedra Polityki Ekonomicznej
Uniwersytet Łódzki

Wybrane aspekty polityki państwa na rynku pracy (w kontekście polskiej gospodarki)

WPROWADZENIE

Analiza zagadnień związanych z mechanizmami funkcjonowania i regulacji rynku pracy (m.in. na poziomie ogólnokrajowym) jest konieczna dla prowadzenia efektywnej i skutecznej polityki gospodarczej. Wzajemne relacje podaży i popytu na siłę roboczą oraz charakter danego rynku pracy są powiązane również z rolą polityki państwa w sferze kreacji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, przy czym rozważana problematyka jest ważna tak z poznawczego, jak i aplikacyjnego punktu widzenia. W artykule zajmiemy się zatem prezentacją wybranych zagadnień teoretyczno-empirycznych dotyczących polityki na rynku pracy (m.in. na przykładzie polskich uwarunkowań społeczno-gospodarczych).

Można także zauważyć, iż równowaga na rynku pracy jest składową ogólną równowagi ekonomicznej danego państwa. Dążenie do jej zachowania jest zadaniem stojącym wysoko w hierarchii celów polityki gospodarczej krajów o systemie rynkowym. Polska transformacja ustrojowa wpływa na występowanie nierównowagi na rynku pracy, zarówno w aspekcie makroekonomicznym, jak i regionalnym, a to nieodłącznie związane jest ze zjawiskiem bezrobocia. Pojawia się tu również kwestia zagadnień odnośnie do instytucji kreujących polską politykę wobec rynku pracy (m.in. w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej UE, której jesteśmy członkiem).

POLITYKA RYNKU PRACY A POLITYKA EKONOMICZNA

W studiach literaturowych czasami spotyka się rozróżnienie pojęć polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Jednocześnie wydaje się, iż granica między tymi terminami nie jest z analitycznego punktu widzenia przejrzysta i jednoznaczna. Jednakże omawiane terminy są ze sobą powiązane, a bardzo często również dopełniają się bądź w pewnym stopniu zastępują. Z drugiej zaś strony, polityka zatrudnienia kojarzy się raczej z ujęciem szerszym, całościowym i kompleksowym, odnoszącym się do dłuższego horyzontu (przy czym naszym zda-

niem w tym znaczeniu odpowiada ona prozatrudnieniowej polityce gospodarczej). W nowoczesnym rozumieniu polityka zatrudnienia to całokształt środków i działań państwa, skierowanych na maksymalizację poziomu zatrudnienia i unikanie bezrobocia lub jego zwalczanie [por. Karpiński, 1996, nr 7, Winiarski (red.), 2000, s. 466–473]. Natomiast polityka rynku pracy jest częściowo zorientowana na realizację innych celów. Pojęcie to jest m.in. lansowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (której członkiem od 1996 r. jest również Polska). Polityka rynku pracy (w wąskim rozumieniu) koncentruje się zazwyczaj na rozwiązywaniu doraźnych i średniookresowych problemów strukturalno-koniunkturalnych i społecznych rynku pracy, podczas gdy głównym celem polityki zatrudnienia jest pełne zatrudnienie [por. Bellemare, Forowicz, Poulin-Simon, 1994, s. 9–14]. Zdaniem Z. Wiśniewskiego, polityka zatrudnienia w pewnym stopniu może wykorzystywać narzędzia polityki pieniężno-finansowej i w ten sposób wpływa na agregatowy popyt i podaż w gospodarce. Polityka ta związana jest z Keynesistowską strategią globalnego sterowania popytem ogólnym i poziomem zatrudnienia, zaś polityka rynku pracy jest polityką komplementarną i odgrywa rolę „amortyzującą”, łagodząc frykcje we wzroście gospodarczym oraz dostosowującą strukturę podaży pracy do popytu na siłę roboczą. Obejmuje ona m.in.:

- polepszanie informacji o popycie i podaży siły roboczej,
- poradnictwo zawodowe,
- stymulowanie sektorowej, regionalnej, zawodowej i kwalifikacyjnej ruchliwości pracowniczej (aspekt strukturalny),
- stymulowanie obniżki płacy realnej podczas negocjacji płacowych w celu pobudzenia koniunktury.

Przeciwdziała ona nierównowadze na rynku pracy, nie tworząc miejsc pracy na tzw. pierwszym – pierwotnym rynku pracy (tzn. oferującym bardziej stabilną i lepiej płatną pracę). Te zaś powstają dzięki prywatnym i publicznym inwestycjom o charakterze długookresowym i kapitałointensywnym [Wiśniewski, 1994, s. 30–31, zob. też: Dolny, Meller, Wiśniewski, 1998, s. 190–191]. Jednakże w sytuacji, gdy w gospodarce powstaje za mało miejsc pracy kreowanie aktywnej polityki rynku pracy jest lepsze niż bezrobocie.

Rozważając środki wykorzystywane przez politykę państwa na rynku pracy, można zasadniczo wyróżnić dwa rodzaje instrumentów. Pierwsze to te, które zmierzają do zmniejszenia podaży siły roboczej i łagodzenia ujemnych konsekwencji społecznych bezrobocia. Drugą grupę instrumentów stanowią narzędzia mające na celu aktywizację (choćby czasową) bezrobotnych oraz zwiększenie szans uzyskania pracy. Politykę opierającą się na tych pierwszych założeniach z reguły w literaturze przedmiotu nazywa się pasywną polityką rynku pracy, a opartą na tych drugich – polityką aktywną.

W trakcie realizacji wymienionych celów zatrudnieniowych stosuje się zatem wiele środków regulujących rynek pracy, które zgodnie z obowiązującą klasyfikacją OECD można by pogrupować następująco [OECD 1990]:

I. Środki aktywne:

1. Usługi publicznych służb zatrudnieniowych:
 - badanie rynku pracy i zawodów,
 - pośrednictwo pracy,
 - poradnictwo zawodowe,
 - promocja ruchliwości pracowniczej,
 - doradztwo w poszukiwaniu pracy i kursy z tym związane.
2. Szkolenie zawodowe:
 - szkolenia i przekwalifikowania zawodowe bezrobotnych oraz pracobiorców potencjalnie zagrożonych bezrobociem,
 - doskonalenie zawodowe pracujących.
3. Programy dla młodzieży kończącej edukację szkolną, która pragnie podjąć pracę. Obejmują one:
 - środki dla osób bezrobotnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przeznaczone na przygotowanie zawodowe,
 - pomoc finansową dla młodzieży uczestniczącej w kursach przygotowania zawodowego.
4. Subwencjonowanie zatrudnienia:
 - dotacje do płac w celu regularnego zatrudnienia w przedsiębiorstwach prywatnych,
 - popieranie indywidualnej przedsiębiorczości i wspomaganie podejmowania działalności gospodarczej przez bezrobotnych w formie udzielenia pożyczki, grantu, subwencji,
 - bezpośrednie tworzenie miejsc pracy (specjalne programy zatrudnieniowe) w sektorze publicznym i w organizacjach non profit,
 - stymulowanie komunalnej, zakładowej oraz innych inicjatyw przyczyniających się do poprawy sytuacji na danym lokalnym rynku pracy.
5. Środki dla aktywizacji zawodowej inwalidów:
 - rehabilitacja zawodowa,
 - tworzenie miejsc pracy chronionej.

II. Środki pasywne:

6. Zasiłki dla bezrobotnych.
7. Wcześniejsze emerytury spowodowane sytuacją na rynku pracy.

Poza tym inne instrumenty, m.in.:

- umowy o pracę na czas określony,
- taryfikatory odnośnie do struktury płac oraz porozumienia w sprawie międzynarodowych transferów pracy,

- skracanie czasu pracy bądź dzielenie miejsca pracy (*job sharing*),
- wydłużanie okresu kształcenia lub inne metody osłabiania aktywności zawodowej określonych grup osób w wieku produkcyjnym.

Porządek, w jakim zostały wymienione te narzędzia, związany jest z hierarchią zintegrowanej koncepcji aktywnej polityki państwa na rynku pracy w kontekście uwarunkowań instytucjonalnych.

W podjętych rozważaniach uważamy jednocześnie za celowe posługiwanie się, za M. Kabajem, terminem „prozatrudnieniowej polityki gospodarczej”. Koncepcja ta zakłada, iż rozwiązanie problemu bezrobocia i niedostosowań strukturalnych siły roboczej w dłuższej perspektywie czasowej nie jest możliwe tylko w ramach środków i możliwości samej wąsko rozumianej polityki rynku pracy. Zależy to również od podporządkowania temu zadaniu całej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego (zarówno w aspekcie makroekonomicznym, jak i przestrzennym). Stąd też zasadnicze znaczenie w promowaniu zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobociu mają działania w ośmiu współzależnych płaszczyznach, takich jak: pobudzanie nieinflacyjnego popytu globalnego; zmniejszanie luki między liczbą likwidowanych a liczbą nowo tworzonych miejsc pracy; pobudzanie procesów gospodarczych i lepsze wykorzystanie istniejących zdolności wytwórczych dla produkcji towarów akceptowanych przez rynek krajowy i na eksport; stymulowanie inwestycji; optymalna polityka współpracy gospodarczej z zagranicą; stworzenie programu budownictwa mieszkaniowego; stymulowanie rozwoju małych przedsiębiorstw i zatrudnienia na rachunek własny; rozwój na szeroką skalę zróżnicowanego szkolenia zawodowego. Działania te stanowią zatem dość kompleksowe podejście do omawianej problematyki zatrudnieniowej [Kabaj, 2004, s. 115–120; Kryńska, 2001, s. 59–62; Szula, Tucholska (red.), 2004, s. 43–47].

MODELE I TYPY POLITYKI WOBEC RYNKU PRACY (W KONTEKŚCIE POLSKICH REALIÓW)

Rozpoczynając tą część naszych dociekań zauważmy, iż w literaturze przyjmuje się, że wśród krajów zachodnich występują dwa wyraźnie odmienne, różniące się modele kreacji zatrudnienia. Pierwszy z analizowanych modeli występuje w gospodarce amerykańskiej, gdzie odnotowano najbardziej dynamiczny wzrost zatrudnienia w ciągu ostatnich 30 lat. Jest to związane z wysoką elastycznością płac i miejsc pracy, mobilnością przestrzenną pracowników, ograniczaniem działań związków zawodowych w obrębie zmian strukturalnych zatrudnienia.

Dzięki tym przedsięwzięciom USA „przoduje” na świecie w tworzeniu nowych miejsc pracy i w znacznym wzroście zatrudnienia. Oceniono, iż tylko za

kadencji prezydenta B. Clintona zostało stworzonych 7,6 mln nowych miejsc pracy, jednakże o różnorodnym charakterze. Dla przykładu, w latach 1959–1979 ogólny poziom zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych wzrósł prawie o 48%, przy jednoczesnym umiarkowanym tempie zmniejszania zatrudnienia w tradycyjnych dziedzinach przemysłu przetwórczego i górnictwa. Redukcja liczby pracujących w tych dziedzinach była mniejsza niż we Wspólnocie Europejskiej. Zatem przemieszczenia zasobów pracy z sektorów tradycyjnych do nowoczesnych były bardziej umiarkowane niż w byłej EWG.

Drugi model polityki zatrudnienia i rynku pracy występuje w krajach europejskich, a zwłaszcza w Unii Europejskiej. Odnacza się on stabilizacją lub spadkiem ogólnego poziomu zatrudnienia przy umiarkowanym wzroście PKB (tzw. *jobless growth*), co często wiąże się z dość sztywnym systemem protekcji miejsc pracy.

W krajach UE (dawniej 15-ki) ogólne zatrudnienie w ciągu 10 lat (1984–1993) wzrosło o 6%, co w zasadzie oznacza jego stabilizację. Zarazem głębsze były przesunięcia siły roboczej z dziedzin tradycyjnych gospodarki (górnictwo węglowe, hutnictwo, przemysł okrętowy, lekki itp.) do nowoczesnych. Towarzyszyły temu działania restrykcyjno-protekcyjne, szczególnie we Francji, co nie jest praktykowane w USA.

W kontekście zaprezentowanych wyżej modeli, wydaje się za celowe wyciągnięcie wniosków dla kompleksowej polityki zatrudnienia w Polsce. Ze względu na zakładany duży przyrost demograficzny do 2010 r., ograniczone zasoby kapitałowe oraz relatywnie niską konkurencyjność przedsiębiorstw, wskazanym modelem tworzenia nowych miejsc pracy w polskiej gospodarce jest raczej model amerykański. Natomiast pod względem kierunku i skali zmian strukturalnych zatrudnienia, będzie on zapewne bliższy modelowi Unii Europejskiej (choćby z uwagi na nasze członkostwo w UE) [por. Karpiński, 1998, s. 203–211]. Przy tym kwestie rozwiązywania problemów zatrudnieniowych w Polsce, zostały poruszone m.in. w programie rządowym pt. „Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006” [NS-WZiRZL 2000]. Ten dokument programowy ma dość ogólny charakter. Zaleca się w nim jednak np. bezpośrednią aplikację na grunt polski celów strategii zatrudnienia Unii Europejskiej (poprawa zatrudnialności, rozwój przedsiębiorczości, poprawa zdolności adaptacyjnych i równość szans w gospodarce). Podobne sugestie można znaleźć w strategii rozwoju zasobów ludzkich [SPO RZL 2004, s. 99–100]. Jej cel generalny to budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.

Ma to za zadanie przyczynić się do rozwijania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i polskiej przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności

społeczno-ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską (której jesteśmy członkiem) na poziomie krajowym (i regionalnym). Nakreślono również następujące cele szczegółowe odnoszące się do rozwoju zasobów ludzkich:

- poprawa zatrudnialności poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich,
- rozwój przedsiębiorczości,
- poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku,
- wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy.

Również w programie „Kapitał Ludzki” [PO KL 2007, s. 12] zawarto pewne sugestie i priorytety odnośnie do problematyki zatrudnieniowej. Priorytetami realizowanymi centralnie są:

1. Zatrudnienie integracja społeczna,
2. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących,
3. Wysoka jakość systemu oświaty,
4. Szkolnictwo wyższe i nauka,
5. Dobre rządzenie.

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich,
7. Promocja integracji społecznej,
8. Regionalne kadry gospodarki,
9. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

Poza tym wdrażać się będzie priorytet X – Pomoc techniczna, którego cel to zapewnienie właściwego zarządzania POKL, wdrażania oraz promocji Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ponadto podstawę realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej stanowi Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia. Jest on uchwalany co roku przez Radę Ministrów na mocy *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* [DzU 2004, nr 1001, poz. 999], która zawiera regulacje prawne służące wzmocnieniu prozatrudnieniowych działań na rynku pracy. Ustawa ta zapewnia prawne umocowanie dla dokumentu, jakim jest „Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia” i gwarantuje pełną koordynację priorytetów wynikających z wyzwań stojących przed polską polityką zatrudnienia oraz priorytetów określonych w europejskich wytycznych zatrudnienia. „Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia” pełni zarówno rolę dokumentu sprawozdawczo-planistycznego o polityce zatrudnienia – w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej i realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia – wymaganego przez Komisję Europejską, jak i formułuje najważniejsze zadania polityki rynku pracy na dany rok.

„Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2008 r.” [KPZD 2008, (http)] zawiera następujące cele:

1. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości – osiągnięcie w IV kwartale 2008 r. wskaźnika zatrudnienia dla ludności w wieku 15–64 lata (według BAEL) w wysokości 59%.
2. Ograniczenie bezrobocia – uzyskanie w IV kwartale 2008 r. ogólnej stopy bezrobocia (według BAEL) na poziomie 8%.
3. Poprawa jakości kapitału ludzkiego, z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy.
 - wzrost liczby pracujących o ok. 841 tys. osób (od 14 911 tys. w IV kwartale 2006 r. do 15 752 tys. w IV kwartale 2008 r.);
 - wzrost wskaźnika zatrudnienia dla ludności w wieku 15–64 lata o 3,3 pkt proc. (od 55,7% w IV kwartale 2006 r. do 59,0% w IV kwartale 2008 r.);
 - spadek poziomu bezrobocia o ok. 706 tys. osób (od 2 076 tys. w IV kwartale 2006 r. do 1 370 tys. w IV kwartale 2008 r.);
 - obniżenie stopy bezrobocia ogółem o 4,2 pkt proc. (od 12,2% w IV kwartale 2006 r. do 8,0% w IV kwartale 2008 r.).

Do priorytetów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia należy:

1. Rozwój przedsiębiorczości,
2. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki,
3. Aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
4. Doskonalenie dialogu i partnerstwa społecznego dla zapewnienia równowagi na polskim rynku pracy,
5. Tworzenie zasad efektywnej polityki migracyjnej,
6. Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy.

Z drugiej zaś strony nie należy ignorować w omawianych kwestiach zatrudnieniowych obok polskiej specyfiki także niektórych ogólnościowych tendencji. Prawidłowości te są przejawem procesów obiektywnych i wynikają ze współczesnego postępu technologicznego i wymogów funkcjonowania nowoczesnej gospodarki rynkowej, noszą więc one cechy – posługując się terminologią J. Naisbitta – megatrendów współczesności postindustrialnej [zob. Naisbitt, 1982; Naisbitt, Aburdene, 1990].

Megatrendy (i procesy globalizacji) będą także nadal wywierać m.in. wpływ na rynek pracy w Europie. Dlatego w przyszłości stabilizację i kontynuację zatrudnienia pracownika może gwarantować jego elastyczna postawa, związana z koniecznością reorientacji zawodowej, permanentnego podnoszenia swoich kwalifikacji i posiadania także umiejętności natury socjologicznej.

Wszystkie te omawiane uwarunkowania nie są bez znaczenia dla implementacji polityki w sferze zatrudnienia. Jak już wcześniej wspomniano, na politykę zatrudnienia znaczny wpływ wywarł keynesizm. Polityka gospodarcza zapo-

czątkowana przez J.M. Keynesa, ukierunkowana jest na realizację czterech głównych celów, zwanych także „magicznym czworokątem”, który obejmuje [Keynes, 2003, s. 410–413]:

- 1) pełne zatrudnienie zdolnej do pracy siły roboczej,
- 2) szybki wzrost gospodarczy,
- 3) stabilność ogólnego poziomu cen,
- 4) równowagę bilansu płatniczego.

Wśród przedstawionych celów, pełne zatrudnienie i szybki wzrost gospodarczy są względem siebie wysoce komplementarne, ponieważ z reguły osiągnięcie pierwszego z nich staje się niemożliwe bez odpowiednio wysokiej stopy wzrostu ekonomicznego.

Przykładowo można wspomnieć, iż Keynesistowska polityka zatrudnienia odniosła sukces w RFN na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. Wtedy to tamtejsze ministerstwo gospodarki zwiększając wydatki państwa, we współpracy z bankiem centralnym i związkami zawodowymi, skutecznie przeciwdziało recesji. Natomiast we Francji podjęta w 1981 r. podobna próba pokonania recesji skończyła się niepowodzeniem. Wzrosła inflacja, nastąpił odpływ kapitału i wzrost bezrobocia. Zarazem można stwierdzić, iż silny wzrost wydajności w gospodarce niemieckiej i francuskiej przyniósł pracownikom znaczne zwiększenie dochodów i skracanie czasu pracy, ale odwrotną stroną zachodnioeuropejskiego modelu rynku pracy w stosunku do modelu północnoamerykańskiego był mniejszy wzrost zatrudnienia i stosunkowo słabsze szanse dla bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy [zob. Noll, 1992].

Ponadto z uwagi na postępujący proces globalizacji (umiędzynarodawiania) krajowych rynków, w latach 80. integralną część programów gospodarczych w niektórych zachodnich, samoregulacyjnych gospodarkach rynkowych, zaczęła stanowić neoklasyczna, podażowo zorientowana koncepcja polityki ekonomicznej. Ma ona za zadanie zmniejszanie odpowiedzialności państwa za pełne zatrudnienie. Zasadnicze elementy podażowo zorientowanej strategii przeciwdziałania bezrobociu obejmują następujące zagadnienia [Domańska, 1992, s. 154–155]:

- umiarkowaną, ukierunkowaną na wzrost zatrudnienia politykę cenowo-dochodową,
- konsolidację finansową, związaną z restrykcyjną polityką pieniężną i budżetową,
- reformę systemu podatkowego, zmierzającą do wzrostu efektywności,
- likwidację subwencji i reprivatyzację usług publicznych,
- zwiększenie elastyczności rynku pracy,
- likwidację barier, hamujących działalność gospodarczą, szczególnie w zakresie prawa pracy i płac (deregulacja).

Zgodnie z założeniami tej podażowej polityki, zwalczanie bezrobocia odbywa się głównie poprzez ekspansję aktywnej polityki na rynku pracy (w aspek-

cie ogólnym, jak i lokalnym). Preferowane są także środki zmierzające do polepszenia ogólnych ram działalności gospodarczej.

Dla przykładu działania podejmowane w ramach wąsko rozumianej polityki rynku pracy w Polsce finansowane są głównie ze środków Funduszu Pracy (FP). Względna wielkość tych środków, mierzona udziałem wydatków FP w PKB, przykładowo dla lat 1990–2004 nie jest zbyt wysoka (ok. 1,7%). Dla porównania w krajach OECD udział ten średnio kształtuje się na poziomie ok. 3% PKB, a skala bezrobocia jest w nich dużo niższa niż w Polsce [por. Malarska, 2000]. Z tych ograniczonych środków większość przeznaczano na wypłatę obowiązkowych świadczeń przewidzianych przez prawo, tj. zasiłki dla bezrobotnych czy zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Wydatki na aktywne programy rynku pracy, niemające charakteru obowiązkowego, absorbowwały zaś niewielką część środków Funduszu Pracy. Średnio ich udział (w latach 1990–2004) w wydatkach FP wynosił prawie 14%, wahając się w poszczególnych latach w przedziale od 4,7 % (1992 r.) do 32,1% w 1990 r. W 1998 r. wyniósł 23,8%, zaś w 2003 r. 12,8% i w 2004 r. 14,4%. Jednakże w 2006 r. udział ten wyniósł 37,4% oraz 50,6% w 2007 r. (zob. tab. 1).

Tabela 1. Struktura podstawowych grup wydatków Funduszu Pracy w latach 2006–2008

Wyszczególnienie	2006 r.	2007 r.	2008 r. (plan)
Wydatki ogółem, w tym:	100,0%	100,0%	100,0%
zasiłki i świadczenia	52,9%	41,2%	35,0%
dodatki aktywizacyjne	0,8%	0,7%	2,0%
świadczenia integracyjne	0,1%	0,1%	0,3%
formy aktywne	37,4%	50,6%	52,6%
wynagrodzenia, składki, dodatki	2,1%	2,1%	3,5%
pozostałe wydatki	6,0%	4,6%	5,8%
wydatki inwestycyjne	0,7%	0,7%	0,8%

Źródło: [MPiPS 2008] „Projekt Planu Funduszu Pracy na 2008 rok”, MPiPS, Warszawa 2008, <http://www.mpips.pl>.

Wydatki na aktywne instrumenty rynku pracy sięgnęły w 2005 r. ok. 2 mld PLN (tj. 0,2% PKB), z czego zdecydowana większość przypadła na działania związane z aktywizacją absolwentów (30% całości wydatków). Mając jednocześnie na uwadze ogólną wielkość środków przeznaczanych na finansowanie prac interwencyjnych w ramach form aktywnych, wydatkowano w latach 1991–1995 przeszło 40% dostępnych środków. W kolejnych latach jednak jego znaczenie zaczęło maleć. Według danych dla 2002 r. na ten program przeznaczono już tylko 17,3% ogółu środków, zaś w 2007 r. zaledwie 6,7%.

W ślad za wydatkami idzie liczba osób uczestniczących w programie. W latach 1992–1995 prawie co drugi bezrobotny skierowany do aktywnych progra-

mów rynku pracy uczestniczył w pracach interwencyjnych [Kubiak, 2004, nr 2]. W późniejszych latach udział ten obniżył się do poziomu 27,4% w 1998 r., po czym ponownie wzrósł o kilka punktów procentowych do 2004 r. (w 2000 r. – 31,4% i 31,6% w 2004 r.). Natomiast w 2006 r. udział ten wyniósł 13,1%. Jednakże obecna rzeczywistość społeczno-ekonomiczna i wciąż dość wysoka stopa bezrobocia (17,6% w 2005 r. i 11,4% w 2007 r.) sprawia, że instytucje rynku pracy (np. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz powiatowe urzędy pracy) powinny bardziej reagować na zmieniające się potrzeby osób poszukujących pracy [por. Jurczewska, 2004, s. 25].

UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując należy podkreślić, że poruszona w opracowania materia przedmiotu jest na tyle skomplikowana i budząca pewne kontrowersje, iż jednostronna neoklasyczna, czy Keynesistowska interpretacja omawianych problemów zatrudnieniowych nie jest w stanie wskazać przesłanek i źródeł zakłóceń (szczególnie biorąc pod uwagę zróżnicowanie przestrzenne). Obie konkurujące teorie są współcześnie praktycznie przydatne, ze względu na różnorodność przyczyn nierównowagi na rynku pracy (zarówno w ujęciu globalnym, jak i cząstkowym). Nie pozwalają się one często jednoznacznie zakwalifikować po stronie popytowej lub podażowej (np. wpływ gospodarki światowej oraz uwarunkowania płynące z członkostwa Polski od 2004 r. w UE) i ponadto występują między nimi pewne skomplikowane i złożone współzależności. Zatem należy też podchodzić do tych zagadnień w sposób zintegrowany. Przy czym uwzględniając konkretne polskie realia okresu transformacji gospodarczej (m.in. kwestia pewnych zagrożeń poczucia bezpieczeństwa socjalnego zarówno wśród osób bezrobotnych, jak i obawiających się o swoje miejsca pracy) można zauważyć, iż należy prowadzić kompleksową politykę w sferze zatrudnienia oraz łagodzić skutki bezrobocia i przeciwdziałać nadmiernym nierównościom społecznym. Ma to za zadanie także dążenie do spójności społeczno-ekonomicznej w kontekście kontynuacji integrowania z UE. Realizować te zamierzenia powinny różnorodne instytucje samorządowe, rządowe i pozarządowe na szczeblu ogólnym oraz lokalnym (regionalnym).

LITERATURA

- Bellemare D., Forowicz J., Poulin-Simon L. 1994, *Pełne zatrudnienie w gospodarce rynkowej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Dolny E., Meller J., Wiśniewski Z., 1998, *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

- Domańska E., 1992, *Wokół interwencji państwa w gospodarke. Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Regan i inni*, PWN, Warszawa.
- DzU 2004 nr 1001, poz. 999, *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*
- Jurczewska M., 2004, *Czy urzędy pracy są potrzebne?*, „Gazeta Prawna”, nr 224.
- Kabaj M., 2004, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Scholar Warszawa.
- Karpiński A., 1996, *Perspektywy zmian na rynku pracy w okresie do roku 2010*, „Rynek Pracy”, nr 7.
- Karpiński A., 1998, *Unia Europejska – Polska. Dylematy przyszłości*, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku”, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Keynes J.M., 2003, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, wyd. 3, PWN, Warszawa.
- KPZD 2008, *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2008 rok.*, MPiPS, Warszawa, marzec 2008, <http://www.mpips.pl>.
- Kryńska E., 2001, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa.
- Kubiak P., 2004, *Program prac interwencyjnych w Polsce w latach 1990–2002*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce”, nr 2(15).
- Malarska A., 2000, *Bezrobocie w Polsce w ujęciu regionalnym. Studium statystyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Naisbitt J., 1982, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, Warner Books, New York.
- Naisbitt J., Aburdene P. 1990, *Megatrends 2000*, Avon Books, New York.
- Noll H.H. 1992, *Zatrudnienie i bezrobocie w nowoczesnych społeczeństwach Zachodu*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- NSWZiRZL 2000, *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- OECD 1990, *Labour Market Policies for the 1990s*, OECD, Paris.
- PO KL 2007, *Kapitał Ludzki*, MPiPS, Warszawa.
- Winiarski B., red., 2000, *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa.
- Projekt Planu Funduszu Pracy na 2008 rok 2008*, MPiPS, Warszawa, <http://www.mpips.pl>.
- Szula R., Tucholska A., red., 2004, *Rynek pracy w skali lokalnej*, Scholar, Warszawa.
- SPO RZL 2004, *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) na lata 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Bruksela, Warszawa.
- Wiśniewski Z., 1994, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń.

Streszczenie

W opracowaniu omówiono wybrane aspekty polityki rynku pracy. Przedstawiono teoretyczne nastawienie odnośnie do polityki wobec rynku pracy w świetle jej roli w przeciwdziałaniu bezrobociu. Zaprezentowano też pewne zagadnienia realizacji polityki zatrudnienia w kontekście pol-

skiego rynku pracy. Prezentacja stanowi przyczynek do lepszego zrozumienia problemów związanych z analizą polityki rynku pracy.

Selected Aspects of Labour Market Policy (Case Study of Polish Economy)

Summary

In this text is included overall characteristic of selected aspects connected with governmental interference with labour market. This paper gives a theoretical approach to labour market policy, considering its role in preventing unemployment. On this ground the author tries to describe some issues of implementing different instruments of employment policy on Polish labour market. The presentation is an attempt to get a better insight into problems connected with analyzing labour market policy.