Wacław JARMOŁOWICZ*,
Beata WOŹNIAK**

BEZROBOCIE NIERÓWNOWAGI A POLITYKA PAŃSTWA WOBEC RYNKU PRACY

Wstęp

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest próba zdefiniowania i oszacowania tzw. bezrobocia nierównowagi w kontekście jego uwarunkowań transformacyjnych oraz możliwego ograniczania przez politykę gospodarczą państwa.

Istotą przekształceń ustrojowych, zapoczątkowanych w Polsce w 1989 r., jest przejście od systemu gospodarki centralnie zarządzanej do systemu gospodarki rynkowej[1]. Przekształcenia społeczno-ekonomiczne objęły również rynek pracy, powodując radykalną zmianę w zakresie m.in. racjonalizacji i restrukturyzacji zatrudnienia, w tym w sferze działania przedsiębiorstw państwowych. Już w pierwszym roku przemian rozpoczął się systematyczny spadek zatrudnienia w gospodarce[2], a zmiana reguł gospodarowania przekształciła rynek pracy o per-

---

* W. Jarmołowicz, dr hab., prof. nadz. AE, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

** B. Woźniak, mgr, doktorantka, Katedra Historii Myśli Ekonomicznej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] Problem istoty transformacji systemowej został podjęty bliżej m.in. w: J. Wiśniewski, *Transformacja podstawowych składników struktury systemu gospodarki narodowej*, w: *Wybrane problemy ekonomii*, t. II: *Transformacja systemowa polskiej gospodarki*, red. B. Polszakiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 1995, s. 7-18.

[2] W 1990 r. według szacunków rządowych liczba bezrobotnych (bazująca na określeniu liczby pracowników zwolnionych z pracy) wynosiła 400 tys. osób, a według niektórych ekonomistów od 1 mln do 1,5 mln osób. Por. D. Kopycińska, *Wykorzystanie siły roboczej w gospodarce polskiej centralnie kierowanej*, „Monografie i Opracowania" nr 317, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Wydawnictwo Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1990, s. 126.

manentnej nierównowadze popytowej w rynek o trwałej nierównowadze podażowej[3]. Pojawiło się nieznane w gospodarce centralnie planowanej zjawisko jawnego bezrobocia, jako nadwyżki podaży pracy nad popytem na nią. Stało się ono przy tym trwałym i nieodłącznym – choć zróżnicowanym co do wielkości – elementem funkcjonowania gospodarki rynkowej, który trudno zarazem zaakceptować, w sytuacji gdy dotyczy znacznej części społeczeństwa. Warto zatem – w obliczu występującego i narastającego bezrobocia – zająć się bliżej również identyfikacją jego determinant i typów, a w ślad za tym także instrumentów polityki państwa wobec rynku pracy.

Należy przy tym zaznaczyć, że stan literatury ekonomicznej nie ułatwia dyskusji na temat pożądanych sposobów redukcji bezrobocia w Polsce, choćby tylko z tego powodu, że wiele poglądów wysuwanych w literaturze „wyrosło" na gruncie obserwacji krajów rozwiniętych, pozbawionych z zasady transformacyjnej specyfiki. Ponadto w literaturze przedmiotu formułowane są zarazem różnorodne, niekiedy wręcz zasadniczo odmienne, poglądy na temat celowości aktywnej roli państwa w kształtowaniu zatrudnienia i bezrobocia, w tym pakietu instrumentów oddziaływania państwa na to bezrobocie, a także warunków ich skuteczności.

W gospodarce rynkowej na bezrobocie faktyczne (całkowite, rzeczywiste) składa się przy tym zarówno bezrobocie równowagi, jak i bezrobocie nierównowagi. Pojęcie bezrobocia równowagi jest przedmiotem wielu koncepcji, często niejednoznacznie definiujących to zjawisko[4]. Zdaniem autorów prezentowanego opracowania do bezrobocia równowagi zaliczyć należy przede wszystkim bezrobocie frykcyjne oraz pewną część bezrobocia strukturalnego i instytucjonalnego. Natomiast bezrobocie nierównowagi obejmuje w gospodarce rynkowej bezrobocie cykliczne (koniunkturalne), a w gospodarkach krajów transformujących się także strukturalne oraz instytucjonalne bezrobocie transformacyjne[5].

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie właśnie drugi z wymienionych typów bezrobocia, tj. nierównowagi, wywodzący swoją specyfikę w Polsce także z warunków transformacji ustrojowej.

---

[3] Por. bliżej D. Piątek, *J. Kornaia modele nierównowagi na rynku pracy i ich implikacje dla procesu transformacji*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 13-25.

[4] Problem bezrobocia równowagi i polityki państwa wobec tego typu bezrobocia podjęty został bliżej m.in. w artykule: W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Bezrobocie równowagi a polityka państwa wobec rynku pracy*, w: *Teoretyczne aspekty gospodarowania*, red. D. Kopycińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 55-67.

[5] Por. bliżej: M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 25; W. Balicki, B. Ptaszyńska, *Strukturalne bezrobocie transformacyjne*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian*, s. 37-50.

Najpierw zostaną bliżej zdefiniowane rodzaje bezrobocia, składające się na bezrobocie nierównowagi. Natomiast w dalszej części zostaną ukazane implikacje wynikające ze specyfiki tego typu bezrobocia dla polityki gospodarczej, mające na uwadze jego przezwyciężenie i redukcję.

1. Bezrobocie nierównowagi

1.1. Bezrobocie cykliczne

Jedną z kluczowych determinant wykorzystania zasobów pracy w gospodarce jest niewątpliwie stan aktywności ekonomicznej. Kwestia wpływu koniunktury na kształtowanie się zatrudnienia i bezrobocia stała się przedmiotem zainteresowania wielu ekonomistów. W Polsce, podobnie jak w innych krajach o gospodarce rynkowej, silne wahania liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia wskazują również na pewną rolę czynników makroekonomicznych o charakterze koniunkturalnym w kształtowaniu bezrobocia ogółem.

Bezrobocie koniunkturalne (cykliczne) związane jest zaś z okresowym osłabieniem ogólnej aktywności gospodarczej, znajdującej swój wyraz w spadku lub spowolnionym wzroście produkcji, co pociąga z kolei za sobą zmniejszenie popytu na pracę i właśnie wzrost bezrobocia.

Bezrobocie tego rodzaju wiąże się w literaturze zwłaszcza z nazwiskiem J.M. Keynesa, według którego wielkość zatrudnienia i bezrobocia wyznaczana jest przez rozmiary efektywnego popytu na towary, obejmującego popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, przy czym wzrost tego popytu pociąga za sobą wzrost produkcji i zatrudnienia oraz spadek bezrobocia[6]. Keynes, analizując powyższe zagadnienia, zakwestionował m.in. prawo rynków Saya[7], podkreślając wysoką niestabilność inwestycji w gospodarce rynkowej, związaną z niepewnymi oczekiwaniami przedsiębiorców co do przyszłych zysków[8]. W sytuacji zaś niestabilności gospodarczej efektywny popyt na towary ustala się często na poziomie niższym od popytu odpowiadającego pełnemu zatrudnieniu, implikując pojawienie się bezrobocia „przymusowego", związanego z niedostatecznym popytem na towary.

---

[6] J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1985, s. 51-52.

[7] Prawo rynków Saya mówi, że nadprodukcja jako zjawisko trwałe i powiększające się jest absolutnie niemożliwa. Może się ona natomiast pojawić jako zjawisko krótkotrwałe, przejściowe i ograniczone. Produkcja otwiera bowiem zbyt produktom, czyli podaż samoistnie stwarza popyt.

[8] J.M. Keynes, op.cit., s. 143.

Przywoływany tu autor podkreślał przy tym niezdolność gospodarki do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia oraz postulował wzmożoną aktywność państwa w tym zakresie w celu pobudzania efektywnego popytu na towary. Można to – zdaniem J.M. Keynesa – osiągnąć poprzez politykę pieniężną, gdyż wzrost podaży pieniądza może obniżyć stopę procentową i poprzez efekty mnożnikowe[9] stymulować inwestycje, efektywny popyt i zatrudnienie. Z powodu jednak występowania pułapki płynności[10] i pułapki inwestycji większą rolę w pobudzaniu popytu i wywołaniu ożywienia gospodarczego przypisywał Keynes polityce fiskalnej, a w tym wydatkom państwa na rzecz uboższych grup społecznych, gdyż stosunkowo wysoka skłonność do konsumpcji tych grup także podnosi rozmiary efektywnego popytu[11].

Wypada tu równocześnie zauważyć, że polityka ograniczania bezrobocia cyklicznego, zaproponowana przez J.M. Keynesa, była w okresie powojennym stosunkowo skuteczna i „sprawdzała się" jeszcze do lat osiemdziesiątych, kiedy to jednak w wielu krajach europejskich polepszeniu sytuacji na rynku produktów przestała towarzyszyć poprawa sytuacji na rynku pracy[12]. Pojawiło się wówczas nawet przekonanie o istotnej roli ograniczeń podażowych w kształtowaniu się tego rodzaju bezrobocia[13]. Zdaniem np. J. Hudsona w procesach gospodarczych mogą również powstawać bariery zdolności produkcyjnych, pociągające za sobą

---

[9] Ibidem, s. 194-232.

[10] Pułapka płynności wyznaczona jest przez część zasobów jednostki, mierzonych w pieniądzu lub w jednostkach płac, jaką pragnie ona zachować w postaci pieniędzy w różnych okolicznościach. Jest to możliwość, czyli zależność funkcyjna, która wyznacza ilość pieniędzy, jaką ludzie chcą mieć do dyspozycji przy danej stopie procentowej. Pułapka płynności oznacza inaczej, że w fazie głębokiej depresji mamy do czynienia ze stanem, w którym preferencje płynności osiągają poziom maksymalny. Wynika to z tego, że zmniejszający się dochód obniża popyt transakcyjny i przezornościowy, a drastyczny spadek stopy procentowej zachęca do utrzymywania gotówki w celach spekulacyjnych. Wśród inwestorów panuje zbieżność oczekiwań, gdyż każdy przewiduje, że jedyną możliwą sytuacją w najbliższej przyszłości może być wzrost stopy procentowej. Ponieważ kurs obligacji skarbowych kształtuje się na bardzo wysokim poziomie, to każda ilość pieniądza gotówkowego będzie wchłaniana i utrzymywana przez społeczeństwo na cele spekulacyjne. Bank centralny nie jest tu w stanie wpłynąć ani na poziom stopy procentowej, ani też na wielkości realne. Por. bliżej J.M. Keynes, op.cit., s. 191.

[11] E. Kwiatkowski, *Bezrobocie w Polsce – tendencje, determinanty i implikacje dla polityki gospodarczej*, w: *Zagadnienia bezrobocia w Polsce*, Materiały konferencyjne Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2001, s. 11-12.

[12] D.J. Snower, *Evaluating Unemployment Policies: What do the Underlying Theories tell Us?* w: *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, red. D.J. Snower, G. De La Dehesa, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 23.

[13] J. Hudson, *Unemployment after Keynes. Towards a New General Theory, Harvester, Wheatsheaf*, St. Martin's Press, New York 1988, s. 53.

zjawisko bezrobocia. W okresach recesji zasoby czynników produkcji ulegają bowiem zazwyczaj redukcji i gdy recesja się kończy, wzrost popytu na towary nie musi doprowadzić do zmniejszenia bezrobocia, jeśli zasoby niektórych czynników produkcji są niedostateczne[14].

Redukcja bezrobocia wymaga w tej sytuacji nie tyle więc – i nie tylko – zwiększenia łącznego popytu na towary, ile raczej przede wszystkim zwiększenia zasobów odpowiednich czynników produkcji. Ze względu na istotną rolę kapitału i kwalifikacji we współczesnych procesach gospodarczych bezrobocie związane z niedostateczną podażą dzieli się także na bezrobocie, wynikające z niedostatecznego kapitału oraz niedostatecznych kwalifikacji[15].

1.2. Strukturalne bezrobocie transformacyjne

Koncepcja bezrobocia transformacyjnego związana jest z dokonywanymi systemowymi przekształceniami w dochodzeniu do gospodarki rynkowej. Geneza zaś samej koncepcji bierze się z występowania w gospodarce centralnie zarządzanej tendencji do powstania nadmiernego zatrudnienia. Mechanizm powstawania tego zjawiska, a także jego skutki były m.in. przedmiotem pogłębionych studiów i analiz takich autorów, jak J. Kornai[16], W. Wilczyński[17] czy W. Balicki[18]. Zgodnie też z koncepcją bezrobocia transformacyjnego w okresie zasadniczych przekształceń systemowych, prowadzących m.in. do reorientacji celów i zasad funkcjonowania podmiotów gospodarczych, następuje dopasowanie popytu na pracę do wymogów ekonomicznej racjonalności działania tych podmiotów, w konsekwencji czego nagromadzone zasoby nadmiernego zatrudnienia ulegają redukcji. Proces zmian systemowych w swoich skutkach stanowi zarazem istotną „dźwignię" jawnego bezrobocia w gospodarce transformującej się. Wynika z tego jednocześnie implikacja, iż w gospodarce transformującej się redukcja bezrobocia może być trudniejsza niż w ukształtowanej gospodarce rynkowej. Wymagać bowiem może trudniejszego do osiągnięcia – a pożądanego w celu ograniczenia bezrobocia – stanu ukształtowania się odpowiednich wielkości, determinujących popyt na pracę oraz jej podaż (takich m.in. jak dynamika wzrostu gos-

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

[16] J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

[17] Por. *Badania nad systemowymi czynnikami nierównowagi gospodarczej*, red. W. Wilczyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1994.

[18] W. Balicki, *Instytucjonalne i funkcjonalne źródła nierównowagi popytowej w nieparametrycznym systemie zarządzania*, cz. II: *Zarys teorii nierównowagi popytowej*, Instytut Planowania, Warszawa 1979.

podarczego, tempo wzrostu płac i produkcyjności pracy, i innych)[19]. W szczególności zaś chodzi głównie o dokonanie najbardziej niezbędnych przekształceń instytucjonalnych i funkcjonalnych, „nadających" danej gospodarce transformującej się cechy i własności odpowiednie do uznania jej za istotnie zorientowaną rynkowo.

Bezrobocie transformacyjne oznacza zatem także stan nierównowagi podażowej na rynku pracy, którego podstawowe i bezpośrednie przyczyny pojawiają się w procesie transformacji ustrojowej oraz są tego procesu elementami. Ma ono więc za swoje źródło także te czynniki, które przyjmują postać zjawisk gospodarczych uporczywie się utrzymujących, których likwidacja za pomocą doraźnych posunięć polityczno-gospodarczych jest bądź bardzo trudna, bądź wręcz niemożliwa.

W kraju przechodzącym transformację ustrojową bezrobocie transformacyjne jest jednocześnie tylko pewnym mniejszym lub większym „ułamkiem" bezrobocia całkowitego, ponieważ inne wielkości składowe tego bezrobocia wywołane mogą być także innymi przyczynami[20].

Jedną z form tak rozumianego bezrobocia transformacyjnego jest ta część bezrobocia, która nie zmniejsza się w czasie kolejnego ożywienia gospodarczego i nosi zazwyczaj miano bezrobocia strukturalnego[21]. Co prawda pojęcie bezrobocia strukturalnego jest także szczególnie trudne do zdefiniowania i jak wiele pojęć w makroekonomii nie jest ono używane w jednym, tylko i ściśle określonym znaczeniu.

W tym miejscu, odwołując się do ustaleń definicyjnych spotykanych w literaturze przedmiotu, zauważmy np., że już J.M. Keynes pisał o bezrobociu „wynikającym ze zmian miejsc pracy przez robotników" oraz bezrobociu „wynikającym z niedopasowań kwalifikacyjnych i geograficznych między bezrobotnymi a wakatami"[22]. Tacy autorzy zaś, jak H. Clay i A.C. Pigou, wiązali ten właśnie typ bezrobocia, tj. strukturalnego, z niemobilnością siły roboczej spowodowanej przez rodzaj kwalifikacji i odległość miejsca pracy od miejsca zamieszkania[23]. Ponadto bezrobocie strukturalne bywa też definiowane jako dystans między

---

[19] E. Kwiatkowski, op.cit., s. 17.

[20] W. Balicki, B. Ptaszyńska, *Strukturalne bezrobocie transformacyjne*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian*, s. 40.

[21] *OECD Job Study. Evidence and Explanations*, Part I: *Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*; Part II: *Adjustment Potential of the Labour Market*, Paris 1994, s. 66.

[22] *The Economics of Unemployment in Britain, J. Keynes*, red. J. Creedy (memorandum dla Ministra Skarbu z 1942 r.), Butterworths, London 1981, s. 99.

[23] E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia*, PWN, Warszawa 1988, s. 43; A.C. Pigou, *Employment and Equilibrium*, Macmillan, London 1949, s. 132.

optymalną i rzeczywistą stopą bezrobocia, przy którym agregatowa stopa przyjęć do pracy jest najwyższa[24].

Znaczące pojmowanie bezrobocia strukturalnego przedstawili również J. Creedy oraz J. Hughes i R. Perlman, rozróżniając bezrobocie związane i niezwiązane z niedostatecznym popytem. Uważali oni przy tym, że jednoczesne występowanie bezrobocia i wolnych miejsc pracy świadczy o niedopasowaniu strukturalnym[25].

Swój wkład do definicji bezrobocia strukturalnego wnieśli też R. Jackman, C. Pissarides i S. Savouri, twierdząc, że można powiązać pewne wstrząsy w gospodarce, tj. wstrząs ogólnej aktywności i wstrząs strukturalny, oraz histerezę[26] z określonym rodzajem bezrobocia. Wstrząs ogólnej aktywności powoduje więc powstanie bezrobocia cyklicznego, a wstrząs strukturalny – bezrobocia strukturalnego[27].

Dostrzegając powyższe ujęcia i ustalenia, a zarazem zmierzając do bardziej „utylitarnego" i umożliwiającego bardziej praktyczną identyfikację zjawiska bezrobocia strukturalnego także w warunkach gospodarki polskiej, przyjmiemy (m.in. za M. Sochą i U. Sztanderską), że bezrobocie strukturalne – w kategoriach ogólnych – to bezrobocie, wynikające z zakłóceń występujących w procesie dopasowania struktury podaży do struktury popytu na rynku pracy[28]. Świadczą o nim takie cechy, jak[29]:

- współwystępowanie nadwyżek siły roboczej na jednych i niedoborów na innych rynkach pracy, przy zachowaniu równowagi globalnej między popytem na pracę a jej podażą,
- długi okres przebywania w stanie bezrobocia,

---

[24] R. Jackman, R. Roper, *Structural Unemployment*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 1987, nr 1.

[25] *The Economics of Unemployment in Britain*, s. 99-127; J.J. Hughes, R. Perlman, *The Economics of Unemployment*, New York 1984, s. 41-47.

[26] Według tej teorii poziom bezrobocia równowagi zależy zaś nie tylko od aktualnego kształtu czynników realnych, determinujących to bezrobocie, ale również od wcześniejszych tendencji bezrobocia faktycznego, które z kolei zależne jest w istotnej mierze także od tzw. przejściowych „wstrząsów" (szoków) popytowych i podażowych. Zgodnie z teorią histerezy, poziom bezrobocia równowagi podąża więc za faktyczną stopą bezrobocia (kształtowaną przez wstrząsy popytowe i podażowe), co oznacza istnienie pośredniego wpływu wahań ogólnej aktywności gospodarczej na poziom bezrobocia równowagi. Por. bliżej m.in. O. Blanchard, H.L. Summers, *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, „NBER Macroeconomics Annual", The MIT Press, Cambridge-London 1986.

[27] R. Jackman, C. Pissarides, S. Savouri, *Labour Market Policies and Unemployment in the OECD*, „Economics Policy" t. 11, 1990, s. 464.

[28] M. Socha, U. Sztanderska, op.cit., s. 14.

[29] Ibidem, s. 28.

– koncentracja bezrobocia w pewnych grupach siły roboczej lub regionach,
– niska mobilność siły roboczej między poszczególnymi mikrorynkami i ich segmentacja,
– sztywne relacje płac,
– znaczna odporność na politykę makroekonomiczną, a przede wszystkim na politykę zarządzania popytem globalnym,
– wysokie koszty – ekonomiczne i społeczne – występowania i łagodzenia skutków takiego rodzaju bezrobocia.

Pozostając też na tego rodzaju poziomie ogólności, stwierdzamy dalej, że u podstaw bezrobocia strukturalnego *sensu stricto* leżą zmiany w strukturze popytu na pracę i w strukturze podaży pracy w następujących przekrojach: produkcyjnych (gałęzie, branże), zawodowych i kwalifikacyjnych oraz przestrzennych. Oznacza to przy tym, że do bezrobocia strukturalnego w tym znaczeniu zaliczyć można także bezrobocie frykcyjne[30]. Osoby tworzące podaż pracy podnoszą swoje kwalifikacje i wykształcenie, zmieniając niekiedy wyuczony zawód, a także zmieniają miejsce swego zamieszkania, co prowadzi do zmiany struktury podaży pracy w tych przekrojach.

Zatem od strony podaży pracy niedopasowania strukturalne na rynku pracy oznaczają, że struktura bezrobotnych ze względu na zawód, kwalifikacje, wykształcenie i miejsce zamieszkania nie odpowiada strukturze istniejących wolnych miejsc pracy w dużych przekrojach. Wpływ na rozmiary bezrobocia strukturalnego ma również głębokość i szybkość procesów dostosowawczych na rynku pracy, a szybkość tych procesów dostosowawczych zależy w dużej mierze od stopnia mobilności siły roboczej. Zatem poprawa mobilności siły roboczej, a także wzrost skłonności do podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia mogą w znacznej mierze ograniczyć rozmiary bezrobocia strukturalnego.

Z kolei – po stronie popytu na pracę – zmiany strukturalne uwarunkowane są przy tym przede wszystkim następującymi okolicznościami[31]:

– zmianami w strukturze popytu na produkty, występującymi w rozwijającej się gospodarce,
– wdrażaniem postępu technicznego oraz związanym z tym spadkiem zapotrzebowania na pracowników w przestarzałych zawodach i z przestarzałymi kwa-

[30] Bezrobocie frykcyjne jest nieredukowalnym minimum bezrobocia w dynamicznej gospodarce, gdzie ustawicznie pojawiają się niedopasowania (frykcje) między wolnymi miejscami pracy a wolną siłą roboczą. Przyczyną tego są ciągle zachodzące procesy, dotyczące tworzenia i likwidacji miejsc pracy, napływu siły roboczej na rynek pracy i jej odpływu oraz zmiany miejsc pracy przez pracowników. W rezultacie tych procesów zawsze występuje pewna liczba wolnych miejsc pracy i osób bezrobotnych. Por. *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 538.

[31] M. Socha, U. Sztanderska, op.cit., s. 49.

lifikacjami, przy wzroście zapotrzebowania na pracowników o nowoczesnych zawodach i kwalifikacjach,
- zmianami lokalizacji geograficznej przedsiębiorstw i nierównomiernym rozmieszczeniem geograficznym nowego kapitału,
- zmianami w strukturze towarowej handlu zagranicznego w warunkach gospodarki otwartej, implikującymi zmiany w zawodowej, gałęziowej, kwalifikacyjnej i geograficznej strukturze popytu na pracę.

Podsumowując można stwierdzić, że niedopasowania strukturalne w przypadku transformacyjnego bezrobocia strukturalnego warunkowane są zwłaszcza oddziaływaniem szczególnych, specyficznych, o charakterze ekonomicznym i społecznym, czynników, powodowanych przekształceniami ustrojowymi, a wywołujących zmiany w strukturze kwalifikacyjnej, gałęziowej i regionalnej popytu na pracę i podaży pracy, i to wyraźnie odmiennymi od tych, jakie występowałyby w warunkach funkcjonowania „względnie ustabilizowanej" (choć także przecież podlegającej przekształceniom strukturalnym) gospodarki rynkowej. Dodajmy zarazem, że ograniczenie tego typu bezrobocia wymaga kosztownych i długotrwałych procesów przystosowawczych, polegających głównie na zasadniczym „odejściu" od struktury bliskiej gospodarkom centralnie zarządzanym do struktury zbliżonej do gospodarek o trwałej orientacji rynkowej.

1.3. Instytucjonalne bezrobocie transformacyjne

Zjawisko bezrobocia instytucjonalnego dostrzegał wcześniej m.in. J.M. Keynes, wskazując, że wynika ono z „odmowy lub niemożności przyjęcia przez robotnika wynagrodzenia odpowiadającego krańcowej wydajności jego pracy. Nieprzyjęcie wynagrodzenia odpowiadającego wartości produktu, które należy przypisać krańcowej wydajności pracy, może wynikać z ustawodawstwa, z ustalonych zwyczajów, ze zrzeszania się do zbiorowych przetargów o lepsze warunki pracy, z powolnej reakcji na zmianę warunków lub po prostu z ludzkiego oporu"[32].

We współczesnym jednak i dość powszechnie akceptowanym ujęciu J. Haltiwangera[33] bezrobocie instytucjonalne jest pojęciem szerszym, obejmującym także zachowania pracodawcy, powodujące brak zainteresowania w zatrudnianiu bezrobotnych (wynikające np. z modelu płacy efektywnej, dyskryminacji itp.)[34].

---

[32] J.M. Keynes, op.cit., s. 32.

[33] J. Haltiwanger, *The Natural Rate of Unemployment*, w: *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, t. 3, The Macmillan Press LTD, London 1991.

[34] M. Socha, U. Sztanderska, op.cit., s. 25.

U podstaw tego bezrobocia tkwią z kolei specyficzne bodźce, skłaniające pracodawców i pracowników do zawierania długookresowych kontraktów o pracę. Bezrobotni mają przy tym odpowiednie kwalifikacje i mogliby podjąć pracę, ale pracodawcy z różnych powodów (takich jak np. siła insiderów[35] czy osiąganie wyższej wydajności za pomocą płacy motywacyjnej) preferują utrzymywanie już zatrudnionych pracowników, wydłużając ich czas pracy w sytuacji wzrostu popytu na pracę i nie tworząc nowych miejsc pracy[36].

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzamy również, że część tak rozumianego bezrobocia instytucjonalnego ma swoje „piętno" transformacyjne, ponieważ jest ono uwarunkowane takimi zmianami ustrojowymi w gospodarce transformującej się, które wpływają na usztywnienie płac i brak zainteresowania po stronie przedsiębiorstw obniżaniem bezrobocia poprzez oferowanie niższych wynagrodzeń. Zatem w okresie transformacji zjawisko „usztywnienia" rynku pracy z takich czy innych jeszcze powodów jest też dobrze znane i wpływa powszechnie oraz znacząco na relacje pomiędzy pracodawcami a pracownikami, powodując występowanie tzw. transformacyjnego bezrobocia instytucjonalnego.

Przykładem takich zmian może być np. w warunkach prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego przyjmowanie „pakietu socjalnego", uniemożliwiającego zarazem (przynajmniej przez pewien okres) wprowadzenie takich zamian w poziomie i strukturze zatrudnienia, a także ewentualnie w płacach, które pozwoliłyby na w pełni swobodne, rynkowe funkcjonowanie przedsiębiorstwa w jego otoczeniu.

Z kolei po stronie podaży pracy na wielkość i strukturę tego rodzaju bezrobocia może wpływać zachowanie samych pracowników, a zwłaszcza zmiany formalnoprawne statusu bezrobotnego, m.in. wskutek zmieniających się „definicji" bezrobotnego w ustawodawstwie polskim oraz wskutek zmian wprowadzanych do uprawnień socjalnych (zasiłki dla bezrobotnych)[37]. Kategoria tego ro-

---

[35] Insiderzy to inaczej pracownicy przedsiębiorstwa. W myśl teorii „insider-outsider", insiderzy wykorzystują swoją silną pozycję rynkową do ustalania płac na stosunkowo wysokim poziomie, przewyższającym poziom płac oczyszczających rynek pracy, co przyczynia się do powstania bezrobocia przymusowego. Pozycja insiderów jest silniejsza od pozycji outsiderów, ponieważ mogą oni bezpośrednio wpływać na wysokość swoich płac, uczestnicząc w negocjacjach płacowych z pracodawcami, a także mogą wpływać na wydajność nowo przyjętych pracowników. Por. bliżej: A. Lindbeck, D.J. Snower, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1988; por. również M. Kunasz, *Wybrane współczesne teorie zatrudnienia i rynku pracy*, w: *Problemy współczesnej gospodarki*, red. D. Kopycińska, „Zeszyty Naukowe" nr 249, „Prace Katedry Mikroekonomii" nr 5, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, s. 12-13.

[36] M. Socha, U. Sztanderska, op.cit., s. 27.

[37] Analizę zmian definicji osoby bezrobotnej przedstawiają m.in. M. Kościński, M. Piekut, *Instrumenty pasywnej polityki państwa na rynku pracy i ich rola w zwalczaniu bezrobocia*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian*, s. 183-203.

dzaju bezrobocia pojawiła się w gospodarce zwłaszcza w początkowych latach transformacji. Natomiast już w okresie drugiej fali bezrobocia, czyli od 1998 do 2005 r., sam system zasiłków dla bezrobotnych nie miał istotnego wpływu na wzrost bezrobocia, ponieważ prawo do otrzymywania pomocy materialnej z urzędów pracy miało zaledwie około 20% bezrobotnych. Słaba motywacja do aktywnego poszukiwania pracy wynikała raczej z hojnego systemu pomocy socjalnej w postaci rent chorobowych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Choć instrumenty te nie były bezpośrednio skierowane do osób bezrobotnych, to jednak mogły także stanowić – choćby pośrednio – istotny instrument „kreacji bezrobocia" jako źródło utrzymania całych gospodarstw domowych, w których były osoby bezrobotne.

2. Próby szacunków bezrobocia nierównowagi w Polsce

Poprawna kwantyfikacja bezrobocia nierównowagi jest zadaniem niezwykle trudnym z uwagi na to, iż w badaniu konieczne byłoby wyłączenie bezrobocia cyklicznego oraz frakcji, które nie podlegają procesom rynkowym, czyli transformacyjnego bezrobocia strukturalnego i instytucjonalnego. Można pokusić się zatem jedynie o ogólne oszacowanie wielkości bezrobocia nierównowagi, odejmując od bezrobocia całkowitego wielkość bezrobocia równowagi[38]. Z powodu braku możliwości poprawnego wyodrębnienia wszystkich czynników, wynikających z przekształceń ustrojowych i oszacowania wielkości bezrobocia strukturalnego oraz instytucjonalnego o charakterze transformacyjnym, wielkość, którą otrzymamy, nazwać można jednocześnie bezrobociem cyklicznym. Pamiętać przy tym jednak należy, że już same próby określenia wielkości bezrobocia równowagi w Polsce na próbie, obejmującej okres od 1993 do 2002 r., przysparzają wiele kłopotów i z kilku powodów nie dają zadowalających rezultatów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż próba, wynosząca 38 obserwacji kwartalnych, wydaje się za krótka (dla porównania badania zagraniczne wykorzystują próby około 30-letnie[39]). Dodatkowo w początkowych okresach takiej próby gospodarka nie zachowywała się w pełni rynkowo, nie przeszła również pełnego cyklu koniunkturalnego. Co więcej, na końcowy efekt szacunków pewien wpływ miały również czynniki egzogeniczne (np. kryzys rosyjski w 1998 r.). Dlatego też do przedstawianych dalej szacunków należy podchodzić z dużą ostrożnością, ze względu na bardzo słabe właściwości statystyczne oszacowanych modeli.

[38] Bezrobocie równowagi zamiennie określa się również mianem bezrobocia strukturalnego lub NAIRU. Por. bliżej W. Jarmołowicz, B. Woźniak, op.cit.

[39] Por. bliżej szacunki OECD, OECD Employment Outlook.

Przyjmując jednak, że stopa bezrobocia cyklicznego jest różnicą między stopą bezrobocia rzeczywistego a stopą bezrobocia równowagi, spróbujmy przeanalizować podstawowe tendencje w zakresie kształtowania się tego zjawiska.

Porównując więc najpierw stopę bezrobocia cyklicznego z dynamiką wzrostu PKB, zauważyć można, że w latach charakteryzujących się wzrostem dynamiki PKB (1993-1996) stopa bezrobocia cyklicznego rosła, aż ustabilizowała się na poziomie około 3% (por. dane tab. 1). Zatem w czasie koniunktury lat 1993--1996 bezrobocie cykliczne rosło, co wynikać mogło z poprawy funkcjonowania rynku pracy i redukcji bezrobocia równowagi.

Zdaniem M. Sochy i U. Sztanderskiej ten wysoki wzrost udziału bezrobocia cyklicznego w bezrobociu całkowitym w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego można wytłumaczyć „ceną", jaką gospodarka płaci za obniżenie tempa inflacji. Z badań tych autorów wynika również, że do roku 1998 bezrobocie strukturalne nie podążało za stopą bezrobocia całkowitego (a zwiększało się jedynie bezrobocie cykliczne). Wynika z tego, że nie mieliśmy jeszcze wówczas do czynienia ze zjawiskiem histerezy, czyli przekształceniem bezrobocia strukturalnego w bezrobocie długookresowe.

Tabela 1

Stopy bezrobocia w równowadze i nierównowadze według różnych metod szacowania w latach 1992-1998

Wyszczególnienie	1992--1998	1992/ /1993	1993/ /1994	1994/ /1995	1995/ /1996	1996/ /1997	1997/ /1998
U	13,5	13,7	14,9	14,6	13,9	12,7	11,3
U_{CEPR}	11,4	14,9	14,1	12,4	10,2	9,4	9,3
U_{DHP}	11,9	14,8	14,5	12,8	10,9	10,1	8,3
U_G	10,9	12,8	12,4	10,7	9,7	9,3	9,0
$U - U_{CEPR}$	2,1	–1,2	0,8	2,2	3,7	3,3	2,0
$U - U_{DHP}$	1,6	–1,1	0,4	1,8	3,0	2,6	3,0
$U - U_G$	2,6	0,7	2,5	3,9	4,2	3,4	2,3
Dynamika PKB	–	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8

Objaśnienia: U – rzeczywista stopa bezrobocia; U_{CEPR} – stopa bezrobocia w równowadze, obliczona według formuły CEPR; U_{DHP} – stopa bezrobocia w równowadze, obliczona według formuły Darby'ego, Haltiwangera i Planta; U_G – stopa bezrobocia w równowadze, obliczona według formuły Gärtnera.

Uwaga: Stopy bezrobocia dla całego okresu obejmują 24 kwartały. Tabela obrazuje roczne wartości stopy bezrobocia w równowadze od maja 1992 r. do maja 1998 r. oraz rzeczywiste stopy bezrobocia w badanej populacji (bez osób w wieku powyżej 60-65 lat). Formuły, według których zostały obliczone stopy bezrobocia w równowadze, znaleźć można w: M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Socha, U. Sztanderska, op.cit., s. 155.

Podobne badania przedstawił zespół Uniwersytetu Łódzkiego pod kierownictwem E. Kwiatkowskiego. Wynika z nich, że w całym analizowanym okresie różnica między średnią stopą bezrobocia rzeczywistego a średnią stopą bezrobocia w równowadze w latach 1993-1998 wynosiła 3,04 punktu procentowego, natomiast w 2000 r. – 2,92 punktu procentowego, a zatem pozostawała prawie na tym samym poziomie (por. dane tab. 2). Oznacza to, że w polskiej gospodarce utrzymywał się pewien poziom bezrobocia koniunkturalnego. W całym też badanym okresie wzrastała różnica między rzeczywistą stopą bezrobocia a stopą bezrobocia w równowadze. Powiększał się zatem poziom bezrobocia koniunkturalnego. Wskazywałoby to zarazem na możliwości redukcji bezrobocia rzeczywistego przez przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Sytuacja ta uległa odwróceniu poczynając od 1999 r., kiedy to nasiliło się zjawisko bezrobocia długookresowego i zmniejszyły się odpływy z bezrobocia do zatrudnienia.

Interesujące są również wyniki badań NBP. W wyniku estymacji krótkookresowego równania dla Polski (na próbie od I kwartału 1995 r. do IV kwartału 2002 r.), uzupełnionego zmiennymi odzwierciedlającymi wstrząsy w gospodarce, otrzymano następujące rezultaty: stopa bezrobocia NAIRU[40] kształtowała się w latach 1997-2002 w przedziale 12-14%[41], co wskazuje na duże niedopasowanie strukturalne w gospodarce. Zatem w latach 1997-1998 stopa NAIRU była wyższa od stopy bezrobocia BAEL (NAIRU wynosiła 12%, stopa BAEL w 1997 r. jedynie 11,25%, a w 1998 r. – 10,55%). W kolejnych latach stopa NAIRU wzrosła nawet o ponad 2 punkty procentowe (z 12 do 14% lub nawet 15%), co spowodowane być mogło wejściem na rynek w tym okresie osób z wyżu demograficznego, ale jednocześnie wzrosła też wówczas stopa bezrobocia rzeczywistego, przewyższając poziom bezrobocia NAIRU.

Widać tu zatem istotną różnicę pomiędzy szacunkami NBP a zespołu Uniwersytetu Łódzkiego, zwłaszcza dla lat 1997-1998. Według E. Kwiatkowskiego bezrobocie cykliczne wzrasta w tym okresie przy naturalnej stopie bezrobocia równej w 1998 r. 7,39% (por. dane tab. 2). Natomiast szacunki NBP dowodzą, że nie ma w tym okresie bezrobocia cyklicznego, gdyż stopa NAIRU jest wyższa od bezrobocia całkowitego.

Podobne estymacje do badań NBP przeprowadzili J. Socha i W. Wojciechowski. Według nich stopa NAIRU kształtowała się w latach 1997-2002 w przedziale 12-14%. Oznacza to, że już od połowy 1999 r. NAIRU kształtuje się znacznie poniżej stopy bezrobocia rejestrowanego (1999 r. – 13,1%, 2000 r. – 15,1%, 2001 r. – 17,5%, 2002 r. – 18%; por. dane tab. 3) i BAEL, czego skut-

[40] Stopa bezrobocia NAIRU (z ang. *non accelerating inflation rate of unemployment*) oznacza stopę bezrobocia niepowodującą przyspieszenia w stopie inflacji i uznawana jest za jedną z kategorii bezrobocia równowagi. Por. bliżej W. Jarmołowicz, B. Woźniak, op.cit.

[41] *Raport o inflacji w I kwartale 2003 roku*, NBP, Warszawa 2003, s. 17.

Tabela 2

Bezrobocie rzeczywiste, bezrobocie strukturalne liczone według formuły CEPR (U*), bezrobocie cykliczne (U – U*) oraz dynamika PKB w latach 1993-2000

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
U	14,02	14,43	13,33	12,38	11,25	10,55	13,9	16,10
U*	13,06	13,35	11,26	9,46	8,54	7,39	–	13,18
U – U*	0,96	1,08	2,07	2,92	2,71	3,16	–	2,92
Dynamika PKB	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0

Uwaga: W II i III kwartale 1999 r. przerwano BAEL, dlatego też nie można oszacować stopy bezrobocia strukturalnego według formuły CEPR:

$$U^* = \frac{s + z}{s + h + n},$$

gdzie: U* – stopa bezrobocia w równowadze, s = (EU + EN)/E – stopa odpływu z zatrudnienia, czyli stopa separacji – prawdopodobieństwo bycia zwolnionym z pracy w danym okresie; h = UE/U – stopa odpływu z bezrobocia do zatrudnienia, czyli stopa zatrudnienia – prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez bezrobotnego; z = (NU – UN – EN)/(E + U) – demograficzny składnik bezrobocia, czyli zwiększająca bezrobocie różnica pomiędzy osobami zasilającymi siłę roboczą (np. absolwenci) i tymi, którzy z niej odchodzą (np. emeryci); n – procentowe zmiany zasobu siły roboczej; E – liczba zatrudnionych (ang. *employment*); U – liczba bezrobotnych (ang. *unemployment*); N – liczba biernych zawodowo; EU – liczba osób, które w czasie t zmieniły stan z zatrudnienia na bezrobocie, czyli przepływ z zatrudnienia do bezrobocia. Pozostałe przepływy definiowane są w analogiczny sposób.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Kwiatkowski, L. Kucharski, T. Tokarski, *Bezrobocie i zatrudnienie a PKB w Polsce w latach 1993-2001*, „Ekonomista" 2002, nr 3, s. 335.

kiem jest brak presji inflacyjnej ze strony rynku pracy[42] i pojawienie się na nowo bezrobocia cyklicznego. Wyniki ich badań wskazują więc na znaczną ujemną korelację pomiędzy inflacją a bezrobociem.

Podobne badania przedstawił dla lat 2001-2002 BRE Bank S.A. Jego oszacowania stopy NAIRU oscylują wokół 15%[43]. Z kolei szacunki bezrobocia wolnorynkowego (które może być utożsamiane ze stopą bezrobocia NAIRU), przedstawione przez G. Kuczyńskiego i K. Strzałę, wskazują, że w IV kwartale 2000 r. stopa bezrobocia wolnorynkowego osiągnęła 14%[44]. Zatem w latach 1999-2002 bezrobocie cykliczne wzrosło do poziomu około 4-5% w zależności od metody szacowania bezrobocia równowagi.

Analizując bezrobocie nierównowagi, warto też podkreślić, że mimo iż istnieje pozytywna korelacja między dynamiką PKB a liczbą osób zatrudnionych

[42] J. Socha, W. Wojciechowski, *Koncepcja NAIRU, dezinflacja a druga fala bezrobocia w Polsce*, „Bank i Kredyt", marzec 2004, s. 12-13.

[43] „Miesięczny Przegląd Makroekonomiczny", BRE Bank S.A., listopad 2002.

[44] G. Kuczyński, K. Strzała, *Krzywa Phillipsa w Polsce w okresie transformacji – mit czy fakt*, Gdańsk 2001.

i ujemna korelacja między dynamiką PKB a liczbą osób bezrobotnych, to w Polsce związki te nie są jednoznaczne i zarazem proste, gdyż wynikają z transformacyjnej specyfiki. Część bowiem bezrobocia nierównowagi ma strukturalny i instytucjonalny charakter, uwarunkowany dodatkowo przekształceniami systemowymi.

W tabeli 3 przedstawiono dynamikę zmian PKB i bezrobotnych rejestrowanych w latach 1990-2003. Jak już wcześniej zauważono, w latach 1992-1993 obserwowany wzrost PKB „nie przekładał się" na wzrost liczby osób pracujących. Dopiero więc w latach 1994-1997 wzrost PKB był wyższy od wzrostu wydajności pracy, co „przełożyło się" na wzrost popytu na pracę i wzrost zatrudnienia. Stopa bezrobocia spadła z poziomu 16,4% w 1993 r. do 10,3% w 1997 r. Rosła ona jednak w latach poprzednich (1990-1993) i w następnych (1998-2003) również rosła (zwolnienie dynamiki wzrostu PKB z 6,8% w 1997 r. do 1,0% w 2001 r. i 1,4% w 2002 r. spowodowało natychmiastowe pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, którego wyrazem był wzrost stopy bezrobocia z 10,3% w 1997 r. do 18,1% w grudniu 2002 r.[45]). Niemniej wzrost bezrobocia, zapoczątkowany w 1998 r., nie zasługuje na nazwę koniunkturalnego w ścisłym znaczeniu tego terminu, ponieważ w żadnym z lat objętych badaniem nie odnotowano gospodarczej recesji.

Tabela 3

Roczne tempo zmian PKB i stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1990-2003 (w %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Roczne tempo PKB	–11,6	–7,0	+2,6	+3,8	+5,2	+7,0	+6,0	+6,8	+4,8	+4,1	+4,0	+1,0	+1,4	+3,7
Stopa bezrobocia	6,5	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,1	17,5	20,2* 18,0**	20,0* 18,0**
Liczba bezrobotnych (w tys.)	1126	2156	2509	2890	2838	2629	2360	1826	1831	2350	2703	3115	3217	3176

Uwaga: * Dane opracowano z wykorzystaniem wyników Powszechnego Spisu Rolnego przerowadzonego w 1996 r.; ** Dane opracowano z wykorzystaniem wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań oraz Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonych w 2002 r.

Stopa bezrobocia rejestrowanego uległa zmianie na skutek nowych danych, dotyczących liczby pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych. W porównaniu z PSR 1996 liczba ta zmniejszyła się o 1756,7 tys. osób. Wpłynęły na to następujące czynniki:

– w porównaniu do 1996 r. zmniejszyła się liczba ludności w wieku 15 lat i więcej w gospodarstwach domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego – 417,9 tys. (tj. o 4,8%),

– w stosunku do 1996 r. wzrosła liczba członków gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, pracujących wyłącznie poza gospodarstwem rolnym – o 988,6 tys.,

[45] P. Wieczorek, *Bezrobocie w Polsce i państwach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne" 2003, nr 6, s. 69.

– znaczną przyczyną spadku liczby osób deklarujących pracę w swoim gospodarstwie rolnym była również zmiana postawy osób spisywanych wobec zjawiska bezrobocia, jaka zaszła pomiędzy 1996 a 2002 r. W PSR 1996 fakt pozostawania bezrobotnym był rzadko deklarowany, a w dość dużym stopniu występowało zjawisko bezrobocia ukrytego. Populacja osób tworzących bezrobocie ukryte na podstawie PSR 1996 wyniosła około 900 tys., natomiast według NSP 2002 zmniejszyła się do ponad 300 tys.

Uwzględnienie tych zmian wpłynęło istotnie na wskaźnik bezrobocia.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1991, GUS, Warszawa 1992, tabl. 1(195), s. 117; Warszawa 1995, tabl. 20(203), s. 132; Warszawa 1996, tabl. 2(683), s. 531; Rocznik Statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, tabl. 15(160), s. 136; Warszawa 1999, tabl. 3(547), s. 540; Warszawa 2000, tabl. 14(161), s.143; Warszawa 2002, tabl. 10(555), s. 555, tabl. 15(162), s.150; *Polska – podstawowe tendencje (wskaźniki makroekonomiczne). Roczne mierniki gospodarcze*, cz. III: *Rynek pracy*, dostępne na http://www.stat.gov.pl/.

Można jednak stwierdzić, że w każdym roku spadku bezrobocia tempo wzrostu PKB przekraczało 5% rocznie, a w latach wzrostu bezrobocia tempo to kształtowało się poniżej owej granicy. Zatem abstrahując od czynników dodatkowych, zakłócających prawidłowość, wzrost PKB, gwarantujący ograniczenie bezrobocia, zaczyna się powyżej granicy 5% rocznie[46]. Wniosek ten, który w pełni uzasadniliśmy od strony logicznej, budzi już jednak wątpliwości z punktu widzenia efektywnego programu polityki gospodarczej. W krajach dotkniętych strukturalnym bezrobociem transformacyjnym działa bowiem mechanizm, polegający na tym, że bezrobocie to staje się przyczyną stagnacji, a zatem jego likwidacja poprzez znaczne przyspieszenie wzrostu nie jest możliwa, gdyż nie jest możliwe znaczne przyspieszenie. Większość ekonomistów jest zaś zgodna przynajmniej co do tego, że pomiędzy wzrostem gospodarczym a poziomem zatrudnienia istnieje dodatnia zależność. W ostatnich latach pojawił się jednak również tzw. wzrost bezzatrudnieniowy. Rośnie bowiem także rola postępu technicznego i organizacyjnego, a zatem zaczynają się bardziej liczyć kwalifikacje siły roboczej, a nie jej liczebność. Uważa się też, że problem tego typu wzrostu będzie się pogłębiał w kolejnych latach pod wpływem rewolucji informatycznej i wdrażania wciąż pracooszczędnego postępu technicznego.

Z prowadzonych i prezentowanych w literaturze badań wynika także, że przy szybkiej dynamice wydajności pracy dopiero 6% wzrostu PKB może stabilizować liczbę pracujących na poziomie 14,3-14,5 mln osób. Jednocześnie jednak taki wzrost PKB nie pozwoli jeszcze na obniżenie bezrobocia na skutek wzrostu podaży pracy. Do spadku bezrobocia niezbędne jest tempo wzrostu PKB wyższe od 7% rocznie[47], ponieważ współczynnik absorpcji zatrudnienia, mierzony jako

[46] Przyjmuje się, że wzrost gospodarczy powyżej 5% rocznie jest w stanie redukować bezrobocie o 1%. Por. M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 19.

[47] E. Kwiatkowski, L. Kucharski, T. Tokarski, op.cit., s. 340.

elastyczność zatrudnienia wobec zmian PKB, jak dotąd nie osiągnął nigdy 40%, co oznacza, że nawet ponad pięcioprocentowy wzrost gospodarczy tylko w niewielkim stopniu da się wytłumaczyć przyrostem zatrudnienia. Podobne wnioski wyciągnęła S. Golinowska, szacując WAZ (współczynnik absorpcji zatrudnienia) na poziomie 0,3-0,4, co oznacza, że wzrost PKB o 1% zwiększał liczbę pracujących o 0,3-0,4%[48].

Konstatując powyższe, jak dotąd w Polsce obserwuje się słaby związek pomiędzy zmianami produktu krajowego i bezrobocia, gdyż wzrost PKB nie osiągnął jeszcze takiego wymaganego progu, który istotnie oddziaływałby na spadek bezrobocia. Ponadto w Polsce mamy już do czynienia ze wzrostem bezzatrudnieniowym, przy czym wzrost ten może wynikać ze zmian strukturalnych zarówno na rynku produktów, jak i rynku pracy. Zmiany te polegają na przesunięciach wartości dodanej i liczby pracujących z rolnictwa i „schyłkowych" gałęzi przemysłu w kierunku sektora usług. Tego rodzaju czynniki istotnie podnoszą wydajność pracy i prowadzą, mimo wysokiej stopy wzrostu gospodarczego, do relatywnie małych przyrostów popytu na pracę. Wysoki wzrost wydajności w Polsce może wynikać także z tzw. efektu konwergencji. Przy relatywnie niskim wyjściowym poziomie wydajności pracy i nakładów kapitału wzrost krańcowego produktu kapitału prowadzi do wysokich przyrostów wydajności pracy[49].

3. Cele i instrumenty polityki państwa wobec rynku pracy a bezrobocie nierównowagi

Polityka państwa wobec rynku pracy w gospodarce rynkowej winna mieć na uwadze realizację zasady pełnego i jednocześnie racjonalnego zatrudnienia. Z uwagi na liczne jednak niedoskonałości i ograniczenia w funkcjonowaniu rynku pracy państwo, wyznaczając sobie za cel przede wszystkim pełne zatrudnienie, podejmuje mniej lub bardziej rozwiniętą ingerencję w procesy wykorzystania siły roboczej, stosując przy tym różne środki i instrumenty polityki gospodarczej w dziedzinie wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia. Należą do nich – według np. E. Kwiatkowskiego – m.in. następujące[50]:

– oddziaływanie na popyt na pracę, podaż pracy i niedopasowania strukturalne na rynku pracy,

[48] S. Golinowska, *O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania*, „Polityka Społeczna" 2001, nr 3, s. 13.

[49] E. Kwiatkowski, L. Kucharski, T. Tokarski, op.cit., s. 329-340.

[50] E. Kwiatkowski, *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 233-234.

– oddziaływanie na bezrobocie równowagi i bezrobocie nierównowagi,
– metody polityki ekonomicznej w układzie instrumentalnym,
– metody polityki ekonomicznej w układzie segmentowym,
– polityka makroekonomiczna i mikroekonomiczna,
– polityka zatrudnienia i polityka na rynku pracy,
– polityka popytowa i podażowa,
– polityka ekonomiczna i polityka deregulacji rynku pracy.

Wśród wymienionych typów i rodzajów polityki państwa w dziedzinie zwiększania zatrudnienia i ograniczania bezrobocia istotne miejsce zajmuje polityka oddziaływania na bezrobocie nierównowagi. Warto zarazem zauważyć, że proponowany powyżej podział, jak zresztą i inne podziały spotykane w literaturze, nie jest jeszcze „czysty" i zadowalający, ponieważ poszczególne typy i rodzaje polityki pozostają względem siebie bliskie i współzależne.

Z uwagi też na specyfikę bezrobocia nierównowagi w krajach przechodzących transformację ustrojową państwo może – i powinno – wykorzystywać w „walce" z tego typu bezrobociem zarówno instrumenty mikro-, jak i makroekonomiczne, a także bardziej jeszcze bezpośrednio związane z samym rynkiem pracy, tj. narzędzia polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy.

Polityka makroekonomiczna – najogólniej – obejmuje więc działania państwa skierowane na łączne wielkości popytu i podaży w gospodarce, a polityka mikroekonomiczna dotyczy głównie oddziaływania na poszczególne sektory i segmenty gospodarki oraz grupy podmiotów gospodarczych, w tym m.in. na podmioty rynku pracy[51]. Gdyby odnieść też tak rozumianą politykę mikroekonomiczną jedynie do rynku pracy, to klasyfikacja tej polityki staje się bliska jej podziałowi na politykę zatrudnienia i politykę rynku pracy. Nie jest to jednak podział ani wyczerpujący, ani też rozłączny, ponieważ takie ujęcie pozostaje z kolei w różnych powiązaniach z polityką makroekonomiczną. Niemniej jednak podejście takie pozwala na uwypuklenie celowościowych (intencjonalnych) kierunków oddziaływania państwa wraz z odpowiednimi dla nich instrumentami.

Polityka zatrudnienia ma bowiem na celu oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia (tj. na jego rozmiary i strukturę), a więc służy również zwalczaniu bezrobocia cyklicznego. Natomiast polityka rynku pracy – jako nakierowana głównie na rozwiązywanie problemów nierównowagi podaży rynku pracy w postaci bezrobocia w ogóle oraz na pokonywanie ekonomicznych i społecznych kosztów tegoż bezrobocia w danym, interesującym nas tu i rozpatrywanym, przypadku – odnosić się może do redukowania zarówno transformacyjnego bezrobocia strukturalnego, jak i instytucjonalnego.

Polityka zatrudnienia wykorzystuje przy tym we wskazanym wyżej obszarze instrumenty głównie polityki makroekonomicznej, zwłaszcza polityki pieniężnej

[51] Ibidem, s. 237.

i fiskalnej. Staje się przez to zarazem integralną częścią polityki gospodarczej państwa w ogóle, a środkami zapewniającymi realizację prawa do pracy i wysokiego poziomu zatrudnienia stają się również inne jeszcze narzędzia oraz instrumenty bieżącej polityki gospodarczej, w tym takie, jak: polityka cenowo-dochodowa czy polityka współpracy gospodarczej z zagranicą[52].

W jeszcze szerszym ujęciu także polityka ustrojowa (systemowa), zmierzająca – choć już w dłuższym okresie – do przekształceń ustrojowych (transformacyjnych) i strukturalnych (związanych z przebudową struktury gospodarki)[53], jest elementem polityki zatrudnienia.

W powyższym kontekście można by zarazem zauważyć, że polityka rynku pracy opiera się już – i przede wszystkim – na wyspecjalizowanych instrumentach, dostosowujących na bieżąco strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę. Środki i sposoby prowadzenia tej polityki dzieli się przy tym zwykle na tzw. aktywne i pasywne:

- aktywne to przy tym takie, które służą zwiększaniu zatrudnienia produktywnego i rozszerzaniu potencjału wytwórczego, a więc: tworzenie nowych miejsc pracy (stałych i doraźnych), szkolenie zawodowe bezrobotnych, rehabilitacja zawodowa, zatrudnianie ludzi niepełnosprawnych itp.,
- pasywne to z kolei te, które służą zmniejszeniu podaży siły roboczej – są więc nimi: zasiłki dla bezrobotnych, wcześniejsze emerytury, zwiększanie zatrudnienia przez podział istniejących stanowisk pracy między większą liczbę zatrudnionych itp.; pośrednio mogą one wpływać na ożywienie popytu, ale nie wpływają na wzrost produkcji[54].

W celu zatem zwalczania bezrobocia nierównowagi, w tym głównie bezrobocia koniunkturalnego, państwo musi oddziaływać zarówno na sferę nominalną gospodarki, jak i na sferę realną, tj. winno dynamizować wzrost gospodarczy bądź przez stymulowanie popytu globalnego (wewnętrznego popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego) za pomocą instrumentów fiskalnych i monetarnych, bądź też poprzez oddziaływanie na podaż czynników wytwórczych. Oddziaływanie na sferę nominalną powinno być też celem nie tylko polityki zatrudnienia,

---

[52] E. Kryńska, *Makroekonomiczne i demograficzne uwarunkowania rynków pracy. Analiza komparatywna*, w: *Rynek pracy w wybranych krajach: metody przeciwdziałania bezrobociu*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 1999, s. 36.

[53] Por. m.in. W. Wilczyński, *Dwa szkice o polityce*, w: *Problemy polityki ekonomicznej. Studia i szkice na jubileusz Profesora Zdzisława Dąbrowskiego*, red. J. Tarajkowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 15-17, oraz W. Wilczyński, *Ustrój gospodarczy i system regulacji w Polsce. Wpływ na stabilizację i wzrost gospodarczy*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1996, s. 2.

[54] M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem. Wybrane problemy*, „Studia i Materiały" z.11, IPiSS, Warszawa 1990, s. 40.

ale i polityki rynku pracy. Polityka rynku pracy może bowiem przynosić popytotwórcze efekty, związane m.in. z zasiłkami dla bezrobotnych, subsydiowaniem zatrudnienia, bezpośrednim tworzeniem miejsc pracy czy organizowaniem szkoleń zawodowych. Dlatego też przyjrzyjmy się nieco bliżej tego typu polityce.

4. Aktywna i pasywna polityka rynku pracy w walce z bezrobociem nierównowagi w Polsce

Z wielu publikacji oraz naszej wcześniejszej analizy wynika, że w Polsce można mówić o zjawisku tzw. wzrostu bezzatrudnieniowego (*jobless growth*), które wywodzi się z redukcji nadmiernego zatrudnienia, nagromadzonego jeszcze w gospodarce centralnie planowanej oraz w okresie transformacji, z restrukturyzacji przedsiębiorstw, szybkiego wzrostu wydajności pracy oraz stosunkowo wysokiego poziomu bezrobocia równowagi. Pewną rolę mogą też odgrywać tutaj mechanizmy histerezy czy też sztywności płac realnych, warunkujące bezrobocie instytucjonalne, wynikające z silnej pozycji insidersów oraz wysokich kosztów rotacji pracowników, a także z licznych barier w powstawaniu nowych firm (np. stosunkowo wysokich pozapłacowych kosztów pracy) czy też z wysokiego bezrobocia długookresowego lub osłabionej intensywności poszukiwań pracy przez zasiłkobiorców. Jak też wcześniej zauważono, wyniki badań wskazują, że dopiero stosunkowo wysoki wzrost PKB (powyżej 7%) przekładać się będzie na zauważalną redukcję bezrobocia.

Pamiętać jednocześnie należy, że w warunkach niskich oszczędności i niedostatku kapitału, jakie obserwujemy w Polsce, wzrost gospodarczy oparty na stymulowaniu popytu wewnętrznego bardzo szybko natrafia na barierę „podaży" produkcji krajowej, w efekcie generując inflację i znaczny deficyt rachunku obrotów bieżących. Dodatkowo uważa się, że ekspansywne pobudzanie wzrostu agregatowego popytu nie przynosi poprawy grupom najgorzej sytuowanym z powodu strukturalnych cech bezrobocia, tak istotnych w gospodarce przechodzącej przekształcenia systemowe. Dlatego też, z uwagi na specyfikę transformacyjną w Polsce, ważne staje się głównie „zarządzanie" strukturą tego popytu. Popyt ten powinien być skierowany na regiony i miejscowości, gdzie stopa bezrobocia strukturalnego wykazuje najwyższe wartości[55].

Inną strategią w stymulowaniu wzrostu gospodarczego jest polityka podażowa, zmierzająca do pełniejszego wykorzystania posiadanych czynników wytwórczych: pracy i kapitału. Z uwagi na to, że w polskiej gospodarce występuje „nadwyżka" wolnych zasobów pracy i „rzadkość" kapitału, działania władz gos-

[55] Ibidem, s. 327.

podarczych powinny więc koncentrować się na stymulowaniu wzrostu kapitału poprzez inwestycje[56]. W celu sfinansowania zwiększonych nakładów inwestycyjnych państwo powinno tworzyć odpowiednie warunki do gromadzenia i „mobilizacji" oszczędności we wszystkich sektorach działalności, np. poprzez obniżenie podatków, ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych, generującego ujemne oszczędności, a także poprzez tworzenie warunków do dopływu oszczędności zagranicznych.

Polityka podażowa powinna zmierzać również do ograniczania wzrostu bezzatrudnieniowego poprzez stymulowanie choćby po części pracochłonnego kierunku rozwoju polskiej gospodarki. Dokonać tego można poprzez kierowanie napływu środków finansowych przede wszystkim do sektorów gospodarki, gdzie koszt stworzenia nowych miejsc pracy jest najniższy oraz do małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ tam efektywność inwestycji z punktu widzenia absorpcji zatrudnienia jest najwyższa w skali całej gospodarki[57]. Zadania te realizuje w Polsce głównie polityka rynku pracy poprzez Fundusz Pracy.

Analizując działania państwa w zakresie polityki rynku pracy w Polsce, podkreślić należy zarazem, że mają one głównie za zadanie podnieść poziom zatrudnienia poprzez zwiększenie ekonomicznej atrakcyjności bezrobotnych dla pracodawcy. Rosną dzięki temu „odpływy" z bezrobocia do zatrudnienia i skraca się czas bezrobocia. W krótkim okresie wzrost efektywnej podaży pracy pozwala także na obniżenie presji inflacyjnej i nawet przy tym samym agregatowym popycie nominalnym dodatkowe zatrudnienie może stać się opłacalne. Gdy zaś celem polityki monetarnej, jak to ma miejsce w Polsce, jest obniżanie inflacji, proces ten może zostać przyspieszony. Wtedy bowiem spadek cen poniżej założonego przez bank centralny poziomu inflacji może powodować złagodzenie polityki monetarnej, obniżenie stóp procentowych i wzrost zatrudnienia[58]. Co więcej, aktywna polityka rynku pracy wpływa też dodatnio na bezrobocie strukturalne, gdyż oddziałuje na wzrost mobilności bezrobotnych.

Ponadto jednak polityka rynku pracy powinna się przyczyniać do osłabienia ryzyka „w stawaniu się" bezrobotnym (co jednocześnie może skłaniać już zatrudnionych do wyższych żądań płacowych) oraz do łagodzenia skutków bezrobocia poprzez zapewnianie dochodów w postaci zasiłków dla bezrobotnych.

Wnikając bliżej w analizę zakresu tej polityki, podkreślić należy, że istnieje pewna zależność między skalą nakładów na politykę rynku pracy a rozmiarami

---

[56] J. Karpiński, *Koniunktura gospodarcza a kształtowanie się zatrudnienia i bezrobocia*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian*, s. 98.

[57] P. Glikman, *Szybszy wzrost nie zapewnia zmniejszenia bezrobocia*, „Rzeczpospolita" 2002, nr 70.

[58] R. Layard, *The Road Back to Full Employment*, „LSE CEP Occasional Papers" nr 100, London 1996, s. 8-9.

bezrobocia. Sam jednak poziom wydatków nie jest poprawną kategorią dla badania tego typu związku, ponieważ bezrobocie może być przyczyną, a nie skutkiem zwiększania tych wydatków.

Niemniej już sama analiza dochodów i wydatków Funduszu Pracy na rzecz poprawy sytuacji na krajowym rynku pracy (por. dane tab. 4) świadczy w pewnym stopniu o zmianie priorytetów polityki rynku pracy w Polsce. Po stronie dochodów warto odnotować, że na początku lat dziewięćdziesiątych około 65% wpływów pochodziło z dotacji państwowych[59]. W kolejnych latach proporcje te uległy zmianie i w 2001 r. prawie 65% środków pochodziło z obowiązkowych składek, którymi obciążane są płace. Oznacza to, że polityka rynku pracy w Polsce stała się niemal „samofinansująca".

Z kolei po stronie wydatków obserwujemy cały czas niewielki ich udział w PKB, np. w 1998 r. 0,9%. W latach 1996-1998 wzrósł wprawdzie udział wydatków na aktywne formy polityki rynku pracy i w 1998 r. wyniósł on 41%, ale jednocześnie w latach 1998-2001 wzrósł udział wydatków na zasiłki w związku z rosnącą liczbą bezrobotnych. Dodatkowo zwiększyła się liczba osób pobierających zasiłki przedemerytalne (z 112 tys. w 1998 r. do 280 tys. w 2001 r.) oraz korzystających ze świadczeń przedemerytalnych (z 2 tys. w 1998 r. do 87 tys. w 2001 r.)[60]. Jednocześnie malała liczba uprawnionych do pobierania zasiłków, na co zwracano już uwagę.

Obserwując z kolei liczbę osób korzystających z aktywnych form pomocy państwa, zauważyć można wyraźnie malejącą tendencję w latach 1998-2001. Wynikało to głównie z nagłego wzrostu ogólnej liczby bezrobotnych korzystających z tej pomocy i braku funduszy na pomoc wszystkim potrzebującym. Sytuacja ta ulega odwróceniu w latach 2002-2004, kiedy to obserwujemy wolny, choć wyraźny wzrost liczby korzystających z pomocy, z wyjątkiem szkoleń zawodowych (por. dane tab. 5).

Podsumowując, podkreślmy, że z punktu widzenia skali i wielkości bezrobocia w Polsce działania polityki rynku pracy wydają się wciąż niesatysfakcjonujące. Zwłaszcza pomoc służb zatrudnienia w aktywnym pośrednictwie pracy i doradztwie zawodowym nie spełnia swojej roli[61]. Aktywizacja zawodowa wymaga bowiem działań systemowych, zintegrowanych z procesami kreowania nowych miejsc pracy, i zasiłków przyjaznych zatrudnieniu. W dziedzinie kształtowania zasiłków obserwujemy wprawdzie pozytywne tendencje, ale pro-

---

[59] S. Golinowska, K. Hagemejer, *Społeczne wydatki w Polsce z odniesieniami do innych krajów*, IPiSS, Warszawa 1999, s. 33.

[60] *Najważniejsze działania Krajowego Urzędu Pracy 1997-2001*, KUP, Warszawa 2001, s. 8.

[61] M. Kabaj, *System aktywizacji długotrwale bezrobotnych. Synteza i wnioski z badań*, w: *Badanie bezrobocia długotrwałego*, red. M. Kabaj, Raport IPiSS, Warszawa 2001, s. 9-37.

Tabela 4

Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1996-2001

Wyszczególnienie	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Dochody ogółem	**7558,1**	**100,0**	**7064,8**	**100,0**	**5247,5**	**100,0**	**5600,8**	**100,0**	**6864,2**	**100,0**	**8316,7**	**100,0**
Dotacje z budżetu państwa	4620,6	61,1	3401,6	48,1	881,0	17,2	672,6	12,0	838,5	12,2	1650,0	31,9
Obowiązkowa składka	2840,3	37,6	3538,5	50,1	4171,8	81,5	4730,3	84,5	4999,5	72,8	5372,2	64,6
Pozostałe dochody i wpływy	97,2	1,3	124,7	1,8	194,5	1,3	197,9	3,5	1026,2	15,0	294,6	3,5
Wydatki ogółem	**7525,3**	**100,0**	**6799,6**	**100,0**	**5215,0**	**100,0**	**5712,1**	**100,0**	**6945,9**	**100,0**	**8343,9**	**100,0**
Zasiłki dla bezrobotnych	6413,5	85,2	4844,2	71,2	2374,2	45,5	2795,8	49,0	3528,1	50,8	3914,6	46,9
Szkolenia	86,1	1,1	108,9	1,6	115,1	2,2	112,5	2,0	79,5	1,2	43,6	0,5
Prace interwencyjne	277,2	3,7	319,0	4,7	355,6	6,8	272,3	4,7	150,4	2,1	108,6	1,3
Roboty publiczne	238,1	3,2	414,6	6,1	334,7	6,4	208,3	3,6	146,2	2,1	96,5	1,2
Pożyczki	78,3	1,0	153,1	2,2	177,7	3,4	166,1	2,9	120,2	1,7	64,9	–
Przygotowanie zawodowe młodocianych	226,3	3,0	269,1	4,0	315,0	6,1	316,0	5,6	247,0	3,6	338,8	4,1
Świadczenia i zasiłki przedemerytalne	–	–	433,8	6,4	686,1	13,2	1158,1	20,3	2221,9	32,0	3383,7	40,6
Pozostałe wydatki	205,8	2,7	257,0	3,8	856,5	16,4	682,9	11,9	452,7	6,5	238,4	2,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Pracy 1999, GUS, Warszawa 1999, tabl. 6(55), s. 86; Warszawa 2001, tabl. 6(53), s. 86; Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2001, rozdz. 6: Państwowe fundusze celowe, www.mf.gov.pl, 1.07.2002 r.

blemem pozostaje nadal pośrednictwo pracy, które jest ciągle marginesem działalności w polskich urzędach pracy. A to właśnie pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe mogą przyczynić się do zwiększenia mobilności pracowników w wymiarze kwalifikacyjnym czy też przestrzennym, niezwykle istotnym z punktu widzenia bezrobocia strukturalnego, osiągającego w Polsce znaczne rozmiary.

Tabela 5

Aktywne formy pomocy osobom zarejestrowanym w urzędach pracy (w tys., stan na koniec grudnia)

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Uczestniczący w szkoleniu	13,3	9,8	5,7	2,0	13,5	9,1	7,8
Zatrudnieni przy pracach interwencyjnych	66,8	49,5	34,3	7,3	14,1	30,6	52,6
Zatrudnieni przy robotach publicznych	22,4	12,2	7,8	4,1	10,6	21,7	34,9
Oferty pracy	7,3	6,1	5,7	5,3	8,3	10,3	25,0
w tym:							
– na pracę stałą	5,0	4,1	0,5	0,7	2,0	2,4	6,0
– w sektorze publicznym	0,9	0,9	0,5	0,4	0,7	1,0	3,0

Uwaga: * Stan na koniec czerwca 2004 r.

Źródło: *Bezrobocie rejestrowane II kwartał 2004 roku*, GUS, „Informacje i Opracowania Statystyczne", Warszawa 2004, tabl. 3, s. 3.

Wnioski końcowe

Dobra koniunktura gospodarcza to tylko jeden z warunków niezbędnych, chociaż niewystarczających dla uzyskania poprawy sytuacji na rynku pracy. Jak przy tym wskazywano, bezrobocie całkowite obejmuje bezrobocie równowagi i nierównowagi. Oba też rodzaje bezrobocia wymagają ingerencji państwa w procesy rynkowe i podejmowania świadomych działań w celu osiągnięcia wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia.

Bezrobocie nierównowagi w Polsce ma zarazem swoją specyfikę, wynikającą z procesu transformacji ustrojowej. Część bowiem bezrobocia strukturalnego i instytucjonalnego (zaliczanych w typowej gospodarce rynkowej do bezrobocia równowagi) ma tu swój charakter transformacyjny i ograniczenie tej specyfiki wymaga stosowania po części odrębnych i adekwatnych narzędzi dla zapewnienia skuteczności podejmowanych działań.

Uwzględnienie zaś faktu, że bezrobocie w Polsce jest zjawiskiem szczególnie złożonym, oznacza m.in. potrzebę wyraźnego „dokończenia" procesów trans-

formacyjnych i stworzenia tym samym warunków do normalnie funkcjonującej gospodarki rynkowej (skądinąd jednak również niepozbawionej swoich problemów w działaniu rynku pracy).

Bibliografia

Literatura

Badanie bezrobocia długotrwałego, red. M. Kabaj, Raport IPiSS, Warszawa 2001.

Badania nad systemowymi czynnikami nierównowagi gospodarczej, red. W. Wilczyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1994.

Balicki W., *Instytucjonalne i funkcjonalne źródła nierównowagi popytowej w nieparametrycznym systemie zarządzania*, cz. II: *Zarys teorii nierównowagi popytowej*, Instytut Planowania, Warszawa 1979.

Blanchard O., Summers H.L., *„Hysteresis and the European Unemployment Problem*, „NBER Macroeconomics Annual", The MIT Press, Cambridge-London 1986.

The Economics of Unemployment in Britain, J. Keynes, red. J. Creedy (memorandum dla Ministra Skarbu z 1942 r.), Butterworths, London 1981.

Glikman P., *Szybszy wzrost nie zapewnia zmniejszenia bezrobocia*, „Rzeczpospolita" 2002, nr 70.

Golinowska S., *O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania*, „Polityka Społeczna" 2001, nr 3.

Golinowska S., Hagemejer K., *Społeczne wydatki w Polsce z odniesieniami do innych krajów*, IPiSS, Warszawa 1999.

Hudson J., *Unemployment after Keynes. Towards a New General Theory, Harvester, Wheatsheaf*, St. Martin's Press, New York 1988.

Hughes J.J., Perlman R., *The Economics of Unemployment*, New York 1984.

Jackman R., Pissarides C., Savouri S., *Labour Market Policies and Unemployment in the OECD*, „Economics Policy" t. 11, 1990.

Jackman R., Roper R., *Structural Unemployment*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 1987, nr 1.

Kabaj M., *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem. Wybrane problemy*, „Studia i Materiały" z. 11, IPiSS, Warszawa 1990.

Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1985.

Kopycińska D., *Wykorzystanie siły roboczej w gospodarce polskiej centralnie kierowanej*, „Monografie i Opracowania" nr 317, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Wydawnictwo Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1990.

Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

Kuczyński G., Strzała K., *Krzywa Phillipsa w Polsce w okresie transformacji – mit czy fakt*, Gdańsk 2001.

Kwiatkowski E., *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Kwiatkowski E., *Neoklasyczne teorie zatrudnienia*, PWN, Warszawa 1988.

Kwiatkowski E., Kucharski L., Tokarski T., *Bezrobocie i zatrudnienie a PKB w Polsce w latach 1993-2001*, „Ekonomista" 2002, nr 3.

Layard R., *The Road Back to Full Employment*, „LSE CEP Occasional Papers" nr 100, London 1996.

Lindbeck A., Snower D.J., *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1988.

The New Palgrave. A Dictionary of Economics, t. 3, The Macmillan Press LTD, London 1991.

Pigou A.C., *Employment and Equilibrium*, Macmillan, London 1949.

Podstawy ekonomii, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Problemy polityki ekonomicznej. Studia i szkice na jubileusz Profesora Zdzisława Dąbrowskiego, red. J. Tarajkowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998.

Problemy współczesnej gospodarki, red. D. Kopycińska, „Zeszyty Naukowe" nr 249, „Prace Katedry Mikroekonomii" nr 5, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.

Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.

Rynek pracy w wybranych krajach: metody przeciwdziałania bezrobociu, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 1999.

Socha J., Wojciechowski W., *Koncepcja NAIRU, dezinflacja a druga fala bezrobocia w Polsce*, „Bank i Kredyt", marzec 2004.

Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Teoretyczne aspekty gospodarowania, red. D. Kopycińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.

Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, red. D.J. Snower, G. De La Dehesa, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

Wieczorek P., *Bezrobocie w Polsce i państwach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne" 2003, nr 6.

Wilczyński W., *Ustrój gospodarczy i system regulacji w Polsce. Wpływ na stabilizację i wzrost gospodarczy*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1996.

Woźniak M.G., *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.

Wybrane problemy ekonomii, t. II: *Transformacja systemowa polskiej gospodarki*, red. B. Polszakiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 1995.

Zagadnienia bezrobocia w Polsce, Materiały konferencyjne Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2001.

Inne źródła

Bezrobocie rejestrowane II kwartał 2004 roku, GUS, „Informacje i Opracowania Statystyczne", Warszawa 2004.

„Miesięczny Przegląd Makroekonomiczny", BRE Bank S.A., listopad 2002.

Najważniejsze działania Krajowego Urzędu Pracy 1997-2001, KUP, Warszawa 2001.

OECD Job Study. Evidence and Explanations, Part I: *Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*; Part II: *Adjustment Potential of the Labour Market*, Paris 1994.

Polska – podstawowe tendencje (wskaźniki makroekonomiczne). Roczne mierniki gospodarcze, cz. III: *Rynek pracy*, dostępne na http://www.stat.gov.pl/.

Raport o inflacji w I kwartale 2003 roku, NBP, Warszawa 2003.

Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 1991, 1995, 1996.

Rocznik Statystyczny Pracy, GUS, Warszawa 1999, 2001.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 1998, 1999, 2000, 2002.

Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2001, rozdz. 6: Państwowe fundusze celowe, www.mf.gov.pl, 1.07.2002 r.

UNEMPLOYMENT OF DISEQUILIBRIUM AND STATE LABOUR MARKET POLICY

Summary

The main point of interest of this paper concerns on one hand the theoretical definitions of the unemployment of disequilibrium, and on the other hand the practical functioning of the market economy from the point of view of this type of unemployment.

Total unemployment consists of the unemployment of equilibrium and of disequilibrium. The problem of unemployment of disequilibrium is the subject of many descriptions, but they mainly concern only the "mature" market economy. The unemployment of disequilibrium in Poland acquires its own transitional character which results in difficulties in its identification and estimation.

A key point of this discussion is therefore to describe the theoretical basis of the conception of the unemployment of disequilibrium, which – according to the authors of this paper – assumes not only cyclical unemployment, but also structural and institutional transitional unemployment.

The second part includes a short review of the empirical research of this type of unemployment in Poland as well as the modeling of state influence through its economic policy, in particular – state labour market policy. One of the aspects of this multifaceted policy is exemplified and analyzed, namely – labor market policies.

BIBLIOTEKA AE